

Quem financia o desenvolvimento?

Marcel Gomes – de São Paulo

marcel





Para alavancar o crescimento da economia, investimento público é fundamental em áreas como infraestrutura, educação e saúde. Iniciativa privada vem direcionando recursos em áreas de rentabilidade alta e imediata. Agilidade e melhor gestão dos recursos são necessidades prementes para que planejamento em áreas sensíveis possa ser feito com eficiência

Caso queira impulsionar o crescimento da economia brasileira e manter o atual ciclo de desenvolvimento, o governo federal já sabe que precisa mexer em uma variável-chave para essa expansão: a taxa de investimento.

Na casa dos 18,7% do Produto Interno Bruto (PIB) no primeiro trimestre de 2012, esse percentual vem em ascensão desde 2003, quando marcava 15,3%, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É verdade que houve pequenos “soluços” em 2005, 2009 e 2011 – e talvez haja outro agora, em 2012 –, mas nenhum com intensidade suficiente para ameaçar a mudança de patamar da variável.

É uma boa notícia. Quanto maiores os investimentos de uma economia, maiores os gastos das empresas com a aquisição de bens de capital. São máquinas, equipamentos e material de construção que servem para produzir outros bens. Economias com elevada produção e expansão econômica, como o caso da China, possuem taxa de investimento acima de 40% do PIB.

META IMEDIATA Ainda que o Brasil não planeje atingir esse patamar, já é consenso

que é necessário ultrapassar a casa dos 20% do PIB o mais rapidamente possível. O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 prevê investimentos em 23,2% do PIB ao

mentos provém de fontes diversas, tanto públicas quanto privadas. Mas é a primeira que historicamente desempenha um papel de maior destaque.



final do período. Ainda mais ambicioso, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, tem como objetivo o nível de 24% já em 2014.

O problema é que há muitas barreiras para que essa nova mudança de patamar torne-se realidade. Uma das mais relevantes diz respeito à origem dos recursos financeiros. Em uma economia como a brasileira, a oferta de dinheiro para inves-

RECURSOS PÚBLICOS Através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o governo tem ampliado a capacidade produtiva das empresas nacionais. Entre 2003 e 2010, os desembolsos da instituição saltaram de um patamar de R\$ 33,5 bilhões para R\$ 180 bilhões, quase seis vezes mais. Representa um aumento significativo em termos reais, pois a inflação medida pelo IPCA no período foi de 43%. Os dados constam na publicação *Brasil em desenvolvimento 2011*, lançada em dois volumes pelo **Ipea** (veja matéria adiante).

A questão é que parece cada vez mais difícil manter essa expansão. Durante anos, o BNDES sustentou o aumento de financiamentos operando os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), mas esse modelo encontra-se em fase de esgotamento.

Isso ocorre porque o crescimento do caixa disponível do FAT não acontece na mesma velocidade da demanda por recursos. Entre



Orlando Brito/Agência de Notícias do Acre

Obras da ponte sobre o rio Juruá, no Acre, construída com recursos do PAC e inaugurada no final de 2011. O investimento estatal em infraestrutura é um dos fatores mais importantes para o desenvolvimento

23%
do PIB

devem ser investidos na economia entre os anos de 2012 e 2015

2003 e 2010, suas receitas tiveram aumento de 9% ao ano, mas a demanda por benefícios sociais, como o abono salarial e o seguro-desemprego, cresceu à taxa de 14,1% ao ano no mesmo período.

A perda da relevância do FAT para o BNDES também é revelada pela queda de sua participação no conjunto dos recursos do banco. Entre 2007

“As pessoas não enxergam que, mesmo com as reformas liberalizantes da década de 1990, o setor público e as estatais continuam sendo decisivos em áreas estratégicas da infraestrutura. O governo deixou o setor industrial de transformação e privatizou as telecomunicações, mas petróleo e gás seguem muito concentrados”

Rodrigo Octávio Orair,
técnico da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea



Sidney Murrieta

e 2010, sua parcela nos passivos da instituição caiu de 62% para 24%. Isso não significa, porém,

que o BNDES está perdendo sua posição de destaque como financiador do desenvolvimento.



Julio Vieira/Ameggo

Feirão de imóveis da Caixa Econômica Federal, em São Paulo. Bancos públicos são os que mais investem no financiamento à habitação

FONTES DIVERSIFICADAS Para substituir o FAT e lastrear sua capacidade de financiamento, o banco tem utilizado recursos do Tesouro Nacional. Entre 2007 e 2010, a participação dessa fonte nos passivos da instituição saltou de 7% para 46%. No biênio 2009-2010, o Tesouro capitalizou o BNDES em R\$ 180 bilhões; em 2011, esse valor atingiu R\$ 55 bilhões; e são esperados mais R\$ 55 bilhões em 2012.

10%
é a taxa

de crescimento dos bancos privados
no ano de 2010

A transição de fontes de recursos tem gerado um debate sobre seus custos. Como os empréstimos a empresas são feitos a taxas relativamente baixas, na prática o BNDES subsidia o setor produtivo, o que poderia limitar economicamente e até politicamente essa geração de recursos.

O que garante a manutenção dessa estratégia, entre outras razões, é a percepção de que a atuação de instituições públicas como



O governo, através do Banco do Brasil, entrega máquinas agrícolas do programa *Mais Alimentos*. Ao todo, foram disponibilizados 11 kits com tratores, caminhões e máquinas agrícolas

o BNDES, em operações anticíclicas, tem sido fundamental para amenizar os efeitos da crise externa no país.

BANCO DO BRASIL E CAIXA É o mesmo papel desempenhado, aliás, por Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal nos últimos anos e, sobretudo, após o início da turbulência internacional, em 2008. O tema foi objeto de estudo realizado pelos técnicos do **Ipea** em 2011, quando se divulgou o comunicado *Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal: a atuação dos bancos públicos federais no período 2003-2010*.

O trabalho mostra que, embora o estoque de crédito dos bancos privados tenha cres-

Atraves do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o governo tem ampliado a capacidade produtiva das empresas nacionais. Entre 2003 e 2010, os desembolsos da instituição saltaram de um patamar de R\$ 33,5 bilhões para R\$ 180 bilhões, quase seis vezes mais. O montante representa um aumento significativo em termos reais, pois a inflação medida pelo IPCA no período foi de 43%

cido entre 2004 e 2008 a taxas mais elevadas que a dos bancos públicos, estes tiveram um desempenho mais relevante quanto ao crédito setorial.

No início, as instituições privadas nacionais lideraram a taxa de crescimento real do estoque de crédito até 2007. Em média, esse índice avançou 8,7% em 2004 (ante 2,5% entre os bancos públicos), 23,9% em 2005 (14,8%), 17,5% em 2006 (15,8%) e 25,9% em 2007 (10,2%).

DIANTEIRA ESTATAL A partir de 2008, porém, Banco do Brasil, Caixa e BNDES tomaram dianteira. As operações cresceram 27% entre essas instituições em 2008 (ante

16,5% entre as privadas) e 34,3% em 2009 (9,8%). Apenas em 2010 os bancos privados voltaram a liderar a expansão (10,2% ante 9,1%). “Após a crise, essa expansão só foi possível por causa da atuação dos bancos públicos, que supriram a lacuna dos privados”, analisou na ocasião Victor

3%
do PIB é a taxa

de investimento público federal a partir de 2010,
o dobro do registrado na década de 1990

Araújo, técnico da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do **Ipea**, um dos autores do estudo.

Além da atuação anticíclica em momentos de crise, a pesquisa afirma que as instituições públicas desempenham no Brasil a função de estímulo ao desenvolvimento, sobretudo ao fornecerem linhas de crédito de longo prazo ou de maior risco – pouco disponíveis pela banca privada. Nesse aspecto, destaca-se a atuação do BNDES para o fomento da indústria, do Banco do Brasil para a agricultura, e da Caixa para o setor da habitação.

Isso só é possível porque a atuação dos bancos públicos está associada à gestão de “fundos de natureza para-fiscal”, que possibilitam fontes estáveis de recursos de baixo custo. Além da gestão do FAT pelo BNDES, já mencionada, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é gerido pela Caixa, e linhas de desenvolvimento regionais, como o Fundo Constitucional de Financiamento para o Centro-Oeste (FCO), estão sob responsabilidade do BB.

INVESTIMENTOS FEDERAIS A importância do setor público brasileiro para a formação da taxa de investimento do país não se resume à atuação dos bancos públicos. Recursos do orçamento fiscal da União são as principais fontes de construção da infraestrutura de transportes do país, em sua maior parte sob gestão estatal.

Além da atuação anticíclica em momentos de crise, as instituições públicas desempenham no Brasil a função de estímulo ao desenvolvimento, sobretudo ao fornecerem linhas de crédito de longo prazo ou de maior risco – pouco disponíveis pela banca privada. Nesse aspecto, destaca-se a atuação do BNDES para o fomento da indústria, do Banco do Brasil para a agricultura, e da Caixa para o setor da habitação. Isso só é possível porque a atuação dos bancos públicos está associada à gestão de “fundos de natureza para-fiscal”, que possibilitam fontes estáveis de recursos de baixo custo

Mantendo-se acima de 3% do PIB desde 2010, os investimentos públicos federais vêm se elevando paulatinamente desde a década de 1990, quando permaneciam abaixo de 1,5% do PIB. Houve soluços no período, é claro, e também uma maior aceleração a partir de 2008.

Segundo Rodrigo Octávio Orair, também técnico da Dimac/**Ipea**, “a expansão dos investimentos da União pode ser atribuída à flexibilização da política fiscal e a uma

mudança de orientação do governo, ainda embrionária, no sentido de reassumir seu papel no planejamento estratégico”.

O técnico do **Ipea** explica que a maior parte da expansão desses investimentos se deve ao setor de transportes rodoviários. Outro destaque foram os desembolsos do Grupo Petrobras a partir de 2007. A aceleração dos gastos da empresa coincidiu com o anúncio da descoberta de petróleo leve na camada do pré-sal, em meados de 2007, e do início das explorações, no ano seguinte, além de sua retirada do cálculo da meta com superávit primário, já em 2009.

“As pessoas não enxergam que, mesmo com as reformas liberalizantes da década de 1990, o setor público e as estatais continuam sendo decisivos em áreas estratégicas da infraestrutura. O governo deixou o setor industrial de transformação e privatizou as telecomunicações, mas petróleo e gás seguem muito concentrados”, diz Orair, ressaltando o papel dessas companhias para o investimento.

BARREIRAS A SUPERAR Ainda que haja mais disposição do governo federal em investir, uma série de barreiras dificulta esse processo. Carlos Alvares da Silva Campos Neto, coordenador de Infraestrutura Econômica do **Ipea**, resalta que “pela primeira vez na histórica econômica, há recursos fiscais no orçamento que não estão sendo utilizados, por entraves administrativos ou de gestão”. Ele cita cinco dificuldades:

- A Lei de Licitações (8.666) possui dispositivos que tornam mais lenta execução dos investimentos;
- Má elaboração de projetos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Valec, onerando e atrasando as obras;
- Intervenções do Tribunal de Contas da União;
- Demora no licenciamento ambiental dos projetos;

- Lentidão nas desapropriações, como as necessárias para construção de linhas de transmissão de energia.

Segundo Campos Neto, o governo federal já tem essas dificuldades mapeadas e age para superá-las. Ele alerta, porém, que não bastará para o país suprir suas necessidades

60%

do salto de

operações de crédito dos seis maiores bancos privados nacionais estão comprometidos com operações de até um ano

em infraestrutura o simples uso dos recursos fiscais disponíveis. É necessário mais. Ainda que o país tenha elevado em quase quatro vezes os aportes em infraestrutura, para 0,7% do PIB, entre 2003 e 2010, outras nações emergentes chegam a gastar 3,4%.

Para isso, é preciso mais ação pública e não se deve esperar pelo setor privado. O coordenador do **Ipea** admite que, para setores como energia elétrica, petróleo e gás, companhias privadas têm mais interesse, seja individualmente ou em parceria com estatais.

DESINTERESSE PRIVADO Mas isso não ocorre no ramo de transportes, em que muitos projetos possuem baixa viabilidade financeira e, por isso, não atraem o setor privado. Campos Neto lembra que 13,5% da malha rodoviária federal já estão concedidos à iniciativa privada, restando poucas estradas que possam despertar interesse. “Entre 75% e 80% da malha sempre precisarão de recursos fiscais”, diz ele.



Maurício Soares

Plataforma de petróleo perfurando em alto mar

É o mesmo para os aeroportos. Segundo o técnico, apenas entre 10 e 12 aeroportos interessam aos gestores privados. Se todos forem repassados, a Infraero ainda manterá sob sua gestão mais de 50 unidades, que sempre demandarão recursos públicos. E novos precisarão ser construídos para ampliar a integração do território.

Esse cenário revela, por um lado, a dificuldade em se contar com o setor privado

como financiador de projetos de médio e longo prazo. Conforme cálculos do próprio **Ipea**, 60% do salto de operações de crédito dos seis maiores bancos privados nacionais estão comprometidos com operações de até um ano. Por outro, revela a importância em manter fortes os instrumentos públicos de investimentos, não só em termos de fontes de recursos, mas também na eficiência de sua gestão. **i**

Compêndio traça as bases para um projeto nacional

Em dois volumes, Brasil em Desenvolvimento faz radiografia de carências do país e aponta caminhos para o investimento público em diversas áreas

Se quiser alcançar um patamar superior de desenvolvimento econômico e social, o Brasil terá dois grandes desafios pela frente. Em primeiro lugar, elevar a quantidade de recursos destinada a setores como educação, saúde e infraestrutura, cujos níveis permanecem baixos. Em segundo, criar novas estratégias para financiamento daquelas demandas, uma vez que as fontes atuais aproximam-se do esgotamento.

Essas conclusões são o resultado que unifica o compêndio *Brasil em Desenvolvimento 2011 – Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, produzido a partir do trabalho de quarenta técnicos do **Ipea**.

Com 17 capítulos divididos em dois volumes, a publicação traz um diagnóstico ricamente embasado sobre a demanda e a oferta de recursos voltados ao desenvolvimento do país. Além disso, também oferece – o que é melhor – algumas propostas para a superação das mazelas nacionais. A íntegra do trabalho está disponível gratuitamente na página do instituto na internet (www.ipea.gov.br).

INSUFICIÊNCIA NA EDUCAÇÃO Ao apresentar o estudo em um seminário em São Paulo, o coordenador do projeto, Aristides Monteiro Neto, técnico do **Ipea**, lembrou que o Brasil ainda investe em educação uma porcentagem de seu PIB que equivale a pouco mais da metade do que é aplicado em nações desenvolvidas. Em termos de investimentos totais, a situação é ainda pior: aqui não chegamos sequer à

metade do que é registrado pela China.

É preciso elevar esses patamares, segundo ele. “São investimentos necessários para superarmos nossas carências históricas e nosso subdesenvolvimento”, diz Monteiro Neto. “Essa publicação problematiza essas questões e nos traz informações para pensarmos em que vamos investir recursos e como vamos obtê-los”, completa.

Segundo dados contidos na obra, os gastos brasileiros em educação, saúde, mobilidade urbana e transportes alcançam hoje 9,92% do PIB. Para que um nível médio de desenvolvimento fosse atingido, seria necessário ampliar esse número para 19,5%. Esse patamar até poderia ser reduzido à medida que uma nova infraestrutura fosse consolidada. Mas, nos campos da educação e da saúde, o **Ipea** lembra que a obrigação é eminentemente pública, como determina a própria Constituição de 1988.

DEMANDAS URGENTES O problema é que falta dinheiro. Logo na primeira das quatro partes do trabalho, que contém cinco capítulos e intitula-se “A demanda por recursos”, os autores alertam que a regulamentação da Emenda Constitucional nº 29 aumentará o gasto no setor da saúde, na melhor hipótese, em apenas 0,8%. A crítica recai sobre o serviço desigual oferecido pelo SUS no território, as isenções fiscais de despesas médicas e a judicialização do acesso a medicamentos, na maioria das vezes em



benefício de estratos sociais já favorecidos.

Quando educação é o tema analisado, os técnicos também não se furtam a apontar caminhos. Segundo eles, 3,55 milhões de brasileiros entre 4 e 17 anos estão fora da escola, a maior parte nos extremos dessa faixa etária. Assim, é para este público – crianças até cinco anos e adolescentes entre 15 e 17 anos – que o esforço governamental deve ser direcionado.

MOBILIDADE E TRANSPORTES A questão dos transportes também é tratada. Ao debater o sistema de mobilidade nas metrópoles brasileiras, os pesquisadores afirmam que o padrão de ocupação do solo empurra os mais pobres para a periferia, onerando-os em seu deslocamento. Além disso, o crescimento econômico recente permitiu a intensificação

dos deslocamentos, sem que os meios de transporte avançassem na mesma proporção.

O problema é que não há sinais de que isso se resolverá no curto prazo. Conforme o estudo, o PAC 2 aponta para investimentos de 0,45% do PIB no setor, ante uma neces-



sidade de 2,1%. Há também insuficiência dos investimentos em aeroportos, rodovias, ferrovias e portos, inclusive diante do aguardado aumento de demanda gerado pelos grandes eventos esportivos.

A primeira parte da publicação termina com um capítulo sobre os mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional. Nessa seção, há o alerta de que os recursos, mesmo quando existentes, como os do BNDES, destinam-se majoritariamente a bancar as estruturas produtivas das regiões mais ricas do país, ou seja, o Sul e o Sudeste. Já os fundos constitucionais de Norte, Nordeste e Centro-oeste, ainda que sejam fontes estáveis, são pouco representativos diante das necessidades dessas regiões do país.

O ARRANJO FEDERATIVO A segunda parte de *Brasil em Desenvolvimento*, chamada

“Elementos institucionais que afetam a demanda de recursos”, traz três capítulos que investigam a questão do investimento em infraestrutura social e urbana. A partir do pressuposto de que a Constituição de 1988 estabelece um “federalismo por cooperação jurídica singular que reconhece os municípios como entes federativos, responsáveis pela gestão de seu território”, os trabalhos questionam as condições efetivas que têm as cidades para financiar investimentos.

Em um capítulo que discute os novos instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades, em especial aqueles que podem ampliar os recursos disponíveis, os autores apontam um cenário marcado pela desigualdade, condicionada pela posição do município na “hierarquia da rede urbana”. Sob esse aspecto, pouco pode ser feito a partir das cidades, uma vez que os investimentos seguem concentrados pela União, a despeito do preconizado pelo arranjo federativo.

OFERTA DE RECURSOS Essa abordagem colocada na segunda parte da obra traz o gancho para a terceira seção, chamada “A oferta de recursos”. Seus quatro capítulos tratam dos instrumentos, eminentemente sob controle federal, responsáveis por abastecer com dinheiro os projetos de desenvolvimento.

Há discussão, por exemplo, sobre o esgotamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), gerido pelo BNDES, como fonte de financiamento. Também é analisada a possibilidade de mecanismos privados, como o mercado de capitais, cumprirem esse papel. Nesse ponto, a nota é negativa. Ainda que os autores apontem como “desejável” a atuação complementar entre BNDES e mercado de capitais, esse último tem se mostrado distante de prover o financiamento de longo prazo e viabilizar o ciclo de investimentos.

MOTORES DO DESENVOLVIMENTO Na quarta e última parte da publicação, chamada “Elementos que afetam a disponibilidade de recursos para o desenvolvimento”, os técnicos do Ipea se debruçam não sobre a questão estrutural do financiamento (*funding*), já abordada na seção anterior, mas sobre aspectos difusos que afetam a disponibilidade de recursos.

Em cinco capítulos, discute-se a atual crise financeira internacional, as pressões inflacionárias, a difícil harmonização de políticas de distribuição de renda com a atual carga tributária regressiva, e a necessidade de articular sustentabilidade socioambiental e crescimento econômico com distribuição de renda.

Ao analisar o potencial das exportações brasileiras, por exemplo, os pesquisadores afirmam que a trajetória futura até 2014 dependerá muito mais do diferencial entre o aumento das rendas externa e interna do que da variação cambial. Assim, possíveis desvalorizações do real não resolveriam, ao menos no curto prazo, problemas referentes à restrição externa.

OPORTUNIDADES Se, por um lado, o cenário internacional ameaça, por outro também traz oportunidades, diz a publicação. O deslocamento do eixo dinâmico da economia global do Ocidente para a Ásia exige que o Brasil fique atento para também se apropriar dos ganhos que se realizam naquela região. Ainda que as regras dessa disputa estejam sendo construídas, o Brasil tem condições de ser protagonista. “Está em jogo, neste momento, a possibilidade de o país produzir um salto qualitativo em sua trajetória histórica de desenvolvimento”, escreveu na apresentação do compêndio o ex-presidente do Ipea Marcio Pochmann.