TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1206

UMA ANÁLISE DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE), NORTE (FNO) E CENTRO-OESTE (FCO)

Mansueto Facundo Almeida
Alexandre Manoel Angelo da Silva
Guilherme Mendes Resende

Brasília, agosto de 2006

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1206

UMA ANÁLISE DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE), NORTE (FNO) E CENTRO-OESTE (FCO)*

Mansueto Facundo Almeida**
Alexandre Manoel Angelo da Silva**
Guilherme Mendes Resende**

Brasília, agosto de 2006

* Este trabalho é um resumo da primeira etapa da avaliação dos fundos constitucionais de financiamento no convênio Ministério da Integração Nacional (MI)/Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec)/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Gostaríamos de agradecer ao diretor da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur), Marcelo Piancastelli, ao diretor-adjunto, Aroudo Mota e ao coordenador, Alexandre Carvalho, pela estrutura técnica e pelos incentivos fornecidos no desenvolvimento da pesquisa.
** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Reginais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva
Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Luiz Henrique Proença Soares

Diretora de Estudos Sociais
Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças
Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais
João Alberto De Negri

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos
Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Murilo Lôbo

URL: http://www.ipea.gov.br

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL H70, H80

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE 8

3 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE 20

4 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE 29

5 CONCLUSÃO 35

REFERÊNCIAS 38

SINOPSE

O objetivo principal deste trabalho é descrever os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – por município, investigando se a alocação dos recursos desses fundos se concentra naqueles municípios que já são mais dinâmicos e se há concentração de empréstimos para grupos de municípios. Nessa investigação, dentre outras análises, descrevem-se as disponibilidades de recursos nesses fundos, empréstimo por município e a taxa de inadimplência. A principal conclusão deste estudo é que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento não se direcionam de forma prioritária para os estados mais pobres ou para os municípios mais pobres.

ABSTRACT

The main goal of this paper is to describe Northeast, North and Center-West Constitutional Financing Fund loans by municipalities, investigating if the resources allocations of the funds are concentrated in the most dynamics municipalities and if there are concentration loans for groups of municipalities. In this investigation, among other analyses, we describe the fund resource supply, loans by municipalities and default rate. The main conclusion of this paper shows that the Constitutional Financing Fund loans have not been directed to the poorest states or to the poorest municipalities.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo descrever os empréstimos dos três fundos constitucionais de financiamento – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – por município, investigando se a alocação dos recursos desses fundos se concentra naqueles municípios que já são mais dinâmicos e se há concentração de empréstimos para grupos de municípios. A base de dados utilizadas neste trabalho é composta pelos relatórios anuais dos três fundos constitucionais de financiamento divulgados pelo Ministério da Integração Nacional, dados econômicos e sociais do Censo 1991 e 2000 (IBGE, 1991 e 2000) e base de dados de empréstimo por município repassado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) pelos três bancos responsáveis pela concessão de empréstimos com os recursos dos fundos constitucionais – Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB). Este trabalho tem uma visão macro do funcionamento dos fundos constitucionais de financiamento e serve como ponto de partida para a avaliação mais detalhada dos impactos econômicos e sociais dos empréstimos desses fundos, tarefa empreendida em outro estudo.[1]

Antes de se iniciar a análise de cada um dos três fundos constitucionais de financiamento, cabe uma breve explicação de como esses fundos funcionam. Conforme se pode observar no diagrama 1, as transações entre pessoas físicas e jurídicas formam a base para os dois tipos de impostos: Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cujo montante de 3% da arrecadação desses dois impostos representam as transferências do Tesouro Nacional para os três fundos constitucionais de financiamento. Desse total, o FNE fica com a parcela de 1,8% e os outros dois fundos (FCO e FNO) ficam cada um com uma parcela de 0,6%.

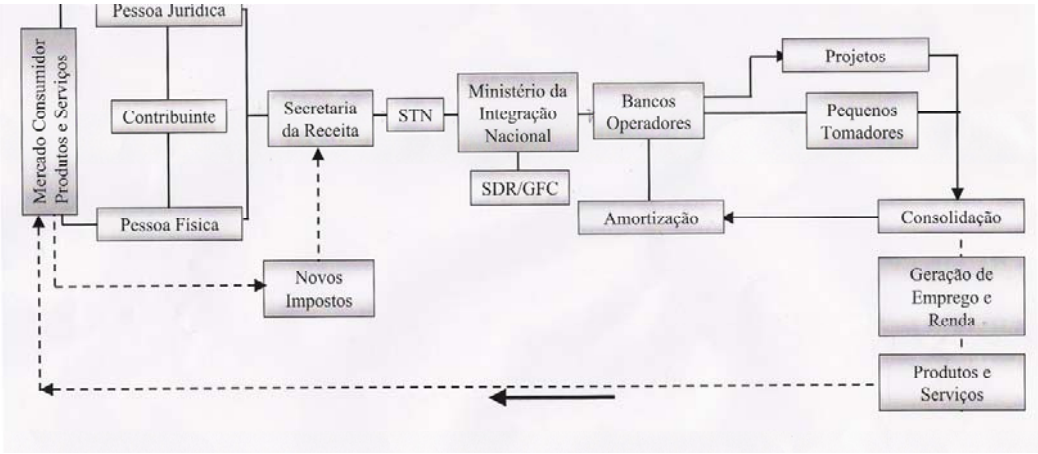
Esses recursos são transferidos pelo Tesouro Nacional, por meio do Ministério da Integração, aos bancos que efetuam operações de empréstimos com vistas à geração de emprego e renda que contribui para parte do crescimento da arrecadação de IR e IPI e, assim, gera uma nova receita para esses fundos. Além da receita (de IR e IPI) e do retorno das operações de empréstimos (amortização = principal + juros) descritos no diagrama 1, os juros do Sistema Especializado de Liquidação e de Custódia (Selic) dos valores não emprestados são as outras fontes de receita dos fundos constitucionais de financiamento.

Além desta Introdução, este trabalho está dividido em quatro seções. A segunda seção descreve os empréstimos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, enfatizando a distribuição de recursos por município, ao fazer uma série de cruzamentos com os dados censitários. O mesmo é feito nas duas seções seguintes para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste. A quinta seção mostra as principais conclusões.

1. Essa tarefa é objeto de análise do Texto para Discussão do Ipea nº 1207.

DIAGRAMA 1

O ciclo dos fundos constitucionais de financiamento



Elaboração dos autores.

2 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE

Uma vez entendida a dinâmica de funcionamento dos fundos, passar-se-á para a análise do FNE. Conforme se pode observar na tabela 1, o FNE é o fundo com maior volume de recursos dentre os três fundos constitucionais de financiamento. Para 2005, a estimativa era de que os três fundos constitucionais de financiamento recebessem do Tesouro Nacional por volta de R$ 3,5 bilhões, dos quais R$ 2,1 bilhões deveriam ser transferidos para o FNE. As transferências do Tesouro para os fundos constitucionais determinam também o limite máximo de remuneração dos bancos operadores, visto que esses não podem receber mais do que 20% das transferências anuais do Tesouro Nacional a título de remuneração pela administração dos fundos.[2]

Cabe ressaltar que os valores da tabela 1 não representam a disponibilidade real anual de empréstimo desses fundos. O volume disponível para emprestar em cada ano depende não só da parcela de transferência do IR e do IPI que cada fundo tem direito, mas também do retorno dos empréstimos feitos em anos anteriores, acrescido do volume de recursos disponíveis não emprestados nos exercícios fiscais anteriores e são remunerados pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). Acrescida desses valores, a disponibilidade dos fundos para empréstimos em 2005 mais do que duplica, passando para R$ 7,7 bilhões. Essa diferença é particularmente elevada para o FNE, que conta atualmente com uma disponibilidade de recursos para empréstimo da ordem de quase R$ 5 bilhões, perante o baixo volume de empréstimos concedidos no período 1998-2002. Como se pode observar no gráfico 1, em apenas

2. O Basa e o BNB são remunerados com a taxa de administração de 3% sobre o patrimônio Líquido do FNO e FNE, respectivamente. Como o patrimônio desses fundos cresceu muito, essa taxa já ultrapassa o valor de 20% dos repasses anuais do Tesouro Nacional para esses fundos. Alguns economistas defendem a idéia de que essa taxa é excessivamente elevada e que termina por prejudicar as operações de empréstimos, pois os bancos operadores seriam remunerados quer efetuem operações de empréstimo, quer não emprestem e (conseqüentemente) apliquem os recursos desses fundos em títulos públicos.

dois anos, no período de 1996 a 2004, as aplicações do FNE superaram os repasses anuais feitos pelo Tesouro Nacional.

TABELA 1

Recursos anuais repassados pelo Tesouro Nacional para os fundos constitucionais (1994-2005)

(R$ mil)

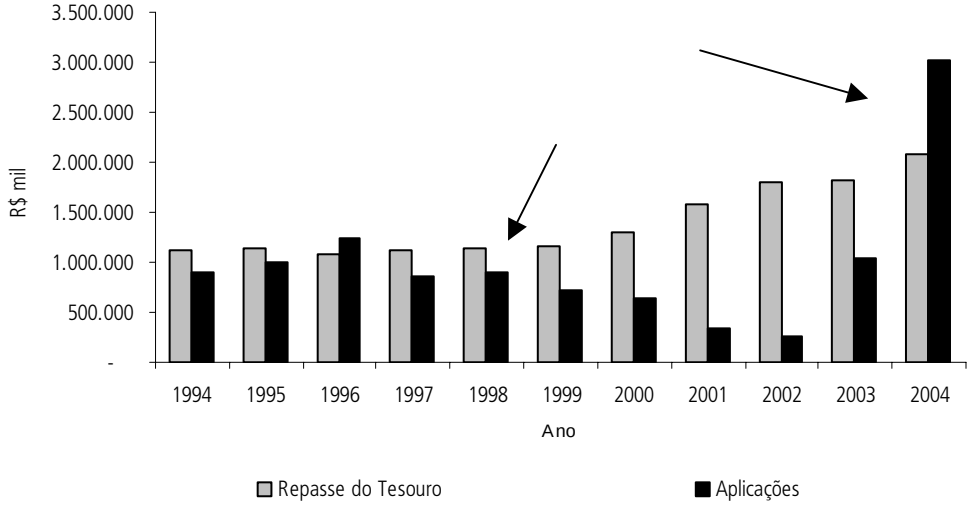
Ano	FCO	FNO	FNE	**Total**
1994	372.300	372.300	1.116.901	**1.861.501**
1995	382.472	382.472	1.147.416	**1.912.360**
1996	359.379	359.379	1.078.147	**1.796.905**
1997	370.889	370.889	1.112.713	**1.854.491**
1998	377.092	377.092	1.131.274	**1.885.458**
1999	388.549	388.549	1.165.648	**1.942.746**
2000	433.367	433.367	1.300.113	**2.166.847**
2001	523.624	523.624	1.570.872	**2.618.120**
2002	602.074	602.074	1.806.224	**3.010.372**
2003	626.346	677.506	1.826.432	**3.130.284**
2004	695.440	695.440	2.086.319	**3.477.199**
2005*	705.300	705.300	2.115.954	**3.526.554**

Fonte: Brasil (vários anos a, b e c).

Obs.: * Valores de 2005 correspondem a previsão de repasses para 2005 em 36 liberações a cada dez dias.
Valores atualizados pela TR.

GRÁFICO 1

Repasses anuais do Tesouro Nacional e aplicações do FNE (1994-2004)



Fonte: Ministério da Integração Nacional.
Elaboração dos autores.

É interessante questionar o que ocorreu pós-1998 com o FNE, visto que houve continuação na administração do BNB e essa administração havia adotado várias medidas para facilitar a liberação de empréstimos entre 1995 e 1998. Há duas explicações complementares para a forte queda na concessão de empréstimos pelo Banco do Nordeste com recursos do FNE no segundo mandato (1998-2002) da administração anterior. Em primeiro lugar, o volume de empréstimos do banco em relação a seu

capital próprio cresceu muito, alcançando o limite estabelecido pelo Acordo da Basiléia – que o BNB passou a ter de observar a partir de 1998. Assim, a redução dos empréstimos decorreria de um limite natural imposto pela nova legislação bancária modificada ao longo da segunda metade dos anos 1990 por ocasião do Programa de Reestruturação e Ordenamento do Sistema Financeiro Nacional (Proer).

Em segundo lugar, o crescimento rápido dos empréstimos do FNE no período 1995-1998 ocorreu, simultaneamente, ao crescimento elevado da inadimplência. Como a legislação em vigor na época estabelecia que 100% do risco do empréstimo era de responsabilidade dos bancos operadores e não do fundo, o Banco do Nordeste ficou com um volume elevado de provisão para devedores duvidosos, reduzindo sua capacidade de conceder novos empréstimos, o que levou a uma intervenção do Banco Central (Bacen). A questão até hoje não respondida é: o que levou os empréstimos com recursos do FNE a atingirem um nível de inadimplência tão elevado no período pós-1998? Alguns pesquisadores culpam a possível influência política no Banco do Nordeste, teoria que carece de comprovação. Não se explica, por exemplo, porque essa influência política seria maior no caso do BNB e não no do Basa ou mesmo no do Banco do Brasil, que também são bancos públicos.

Em resumo, com os novos limites estabelecidos pelo Acordo da Basiléia e o crescimento expressivo da provisão para devedores duvidosos, o Banco do Nordeste ficou sem possibilidade de transformar o aumento dos repasses do Tesouro Nacional em novas operações de crédito. Fez-se necessário uma capitalização no Banco do Nordeste pelo governo federal, que ocorreu em 2002 e permitiu ao BNB aumentar a concessão de empréstimos com recurso do FNE, a partir de 2003.

2.1 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE

O FNE tem como área de atuação 1.952 municípios da Região Nordeste, norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. Na tabela 2, pode-se observar que Bahia, Ceará e Pernambuco são os três estados que mais receberam recursos do FNE de 1989 a 2004. No entanto, quando se observa o critério de saldo *per capita*, os Estados de Minas Gerais, Piauí e Sergipe passam a ser os três de maior acesso aos recursos do FNE.

Um ponto importante no debate sobre as liberações de recursos dos fundos constitucionais de financiamento é saber se existe uma relação negativa entre saldo dos empréstimos *per capita* e PIB (ou renda) *per capita*. Se a liberação dos recursos do FNE responderem puramente à demanda das empresas, essa relação deve ser positiva,visto que os estados mais ricos (PIB *per capita* maior) demandariam mais recursos do fundo. Se as liberações tivessem como objetivo principal reduzir as desigualdades intra-regionais, essa relação deveria ser negativa: quanto maior o PIB *per capita* do estado, menor o saldo do empréstimo *per capita* para aquele estado.

Conforme se pode ver no gráfico 2, não existe relação entre PIB *per capita* e saldo dos empréstimos do FNE *per capita*. Mesmo quando se excluem Espírito Santo e Minas Gerais, os saldos dos empréstimos *per capita* para os estados do Nordeste não mostram uma relação clara.

TABELA 2

Saldo FNE e PIB *per capita* dos estados da área de atuação do FNE

Estados	Saldo FNE 2004	População em 2000	Saldo FNE *per capita*	PIB *per capita* 2002 (em R$ de 2000)
Alagoas	903.112.000	2.822.621	320	2.544,00
Bahia	3.494.267.000	13.070.250	267	3.911,00
Ceará	2.405.165.000	7.430.661	324	2.643,00
Maranhão	1.050.725.000	5.651.475	186	1.647,00
Paraíba	782.672.000	3.443.825	227	2.798,00
Pernambuco	2.278.216.000	7.918.344	288	3.787,00
Piauí	1.115.712.000	2.843.278	392	1.785,00
Rio G. do Norte	701.623.000	2.776.782	253	3.412,00
Sergipe	654.718.000	1.784.475	367	4.294,00
Espírito Santo	94.456.000	736.427	128	6.447,00
Minas Gerais	968.624.000	2.417.239	401	5.724,00
Total	**14.449.290.000**	**50.895.377**	**284**	

Fonte: Brasil (vários anos a, b e c) e IBGE (2000).

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados de população para Minas Gerais e Espírito Santo se referem apenas à população daqueles municípios da área de atuação do FNE.

Na verdade, quando se excluem além dos dois estados do Sudeste, o Estado do Piauí, a relação entre PIB *per capita* e saldo do FNE *per capita* se torna positiva, sinalizando que os empréstimos *per capita* do FNE foram maiores naqueles estados que já possuíam um maior PIB *per capita*. Essa relação positiva pode ser claramente identificada se fosse traçada uma reta no gráfico 2 para os Estados do Maranhão, da Paraíba, do Rio Grande do Norte, de Pernambuco e de Sergipe.[3]

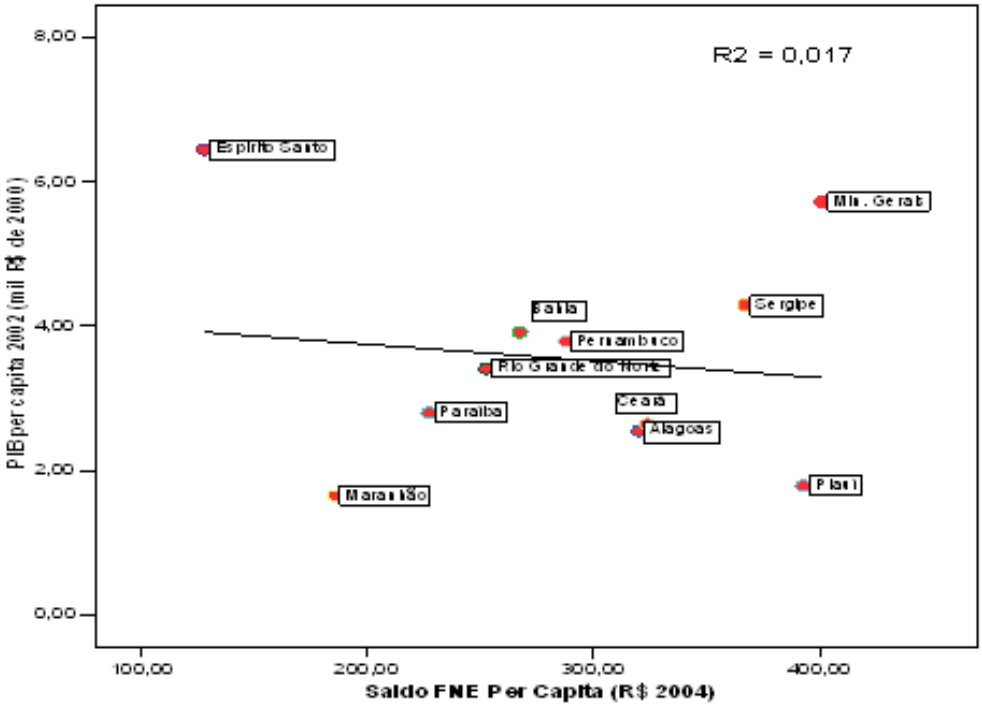
Em resumo, as liberações do FNE por estado não mostram nenhuma relação clara seja com o PIB *per capita,* seja com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Isso significa, em outras palavras, que as liberações do fundo devem ser fortemente influenciadas pela demanda, e não apenas pelo objetivo principal do fundo, que é a redução das desigualdades regionais. Apenas dois estados apresentam claramente uma relação inversa entre riqueza (mensurada pelo PIB *per capita* ou IDH) e saldo de empréstimos: Espírito Santo e Piauí, respectivamente, o estado mais rico e o segundo mais pobre da área do FNE.

Um problema da análise anterior decorre do fato de terem sido utilizados dados para estados e não para municípios. Esse seria o caso, por exemplo, de Minas Gerais, um estado de elevado PIB (ou renda) *per capita* quando comparado com os estado do Nordeste, mas cujos municípios na área de atuação do FNE (norte de Minas Gerais) têm um PIB *per capita* menor. Da mesma forma, as liberações do FNE em um determinado estado podem estar sendo direcionadas para aqueles municípios mais pobres. Assim, seria mais adequado analisar os empréstimos do FNE por município em vez de empréstimos por estado.

3. Dado que não existe uma relação clara entre PIB *per capita* e saldo dos empréstimo do FNE *per capita,* pode-se tentar identificar se existe alguma relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano dos estados e o saldo dos empréstimos *per capita* do FNE. Novamente não foi encontrada nenhuma relação clara entre essas duas variáveis, o que indica que as liberações do FNE não se direcionam prioritariamente para os estados mais pobres.

GRÁFICO 2

PIB *per capita* e saldo de empréstimos do FNE *per capita*



Elaboração dos autores.

Nas figuras 1 e 2, identificam-se, respectivamente, os municípios na área de atuação do FNE com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) (inferior 0,6) e os municípios com maior saldo do FNE *per capita* (superior a R$ 300,00). Caso os empréstimos do FNE fossem prioritariamente dirigidos para aquelas áreas de menor IDH-M, essas duas figuras deveriam ser iguais, isto é, a área marcada na figura 1 deveria ser idêntica à marcada na figura 2. No entanto, não é isso que ocorre.[4]

Dos 761 municípios na área de atuação do FNE com IDH-M inferior a 0,6, apenas 262 (34%) estão entre aqueles que receberam mais de R$ 300,00 *per capita* de empréstimo do FNE até dezembro de 2004. Ou seja, historicamente, os empréstimos do FNE não foram alocados para aqueles municípios de menor IDH-M, o que sugere que as liberações de recursos do FNE devem responder à demanda por financiamento naqueles municípios em que existe algum dinamismo econômico. Na figura 2, isso é particularmente fácil de ser observado na parte oeste da Região Nordeste, onde predominam as plantações de soja.

4. A figura 1 representa um total de 761 municípios e a figura 2, o total de 686 municípios. Apenas 262 municípios aparecem simultaneamente nas duas figuras: IDH-M inferior a 0,6 e saldo de FNE *per capita* maior que R$ 300,00.

FIGURA 1
Municípios de menor IDH-M (IDH-M < 0,6)

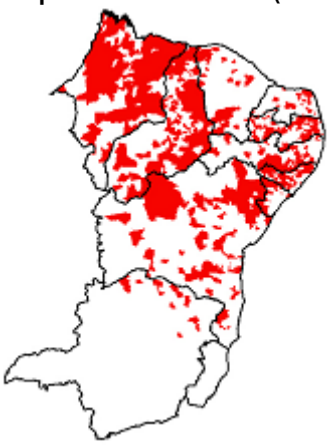
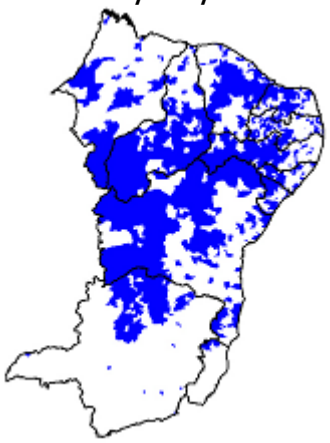


FIGURA 2
Municípios com saldo *per capita* do FNE > R$ 300



Elaboração dos autores.

Dado que a maior parcela dos recursos dos fundos é alocada para municípios que não são aqueles de menor IDH-M, é possível que exista o paradoxo de que os recursos do FNE estejam contribuindo para o aumento do dinamismo econômico da Região Nordeste, norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, ao mesmo tempo em que contribui para o crescimento das desigualdades intra-regionais. Essa é justamente a crítica que se fazia à forma tradicional de caracterizar o problema regional como um problema macrorregional, pois, no Nordeste, existem sub-regiões com algum dinamismo econômico e com capacidade de atrair investimentos produtivos, enquanto outros espaços geográficos dessa região carecem de um dinamismo econômico capaz de atrair investimentos privados. Apenas no vigente governo, na atual gestão do Ministério da Integração Nacional, com a caracterização do problema regional na esfera sub-regional, tem-se procurado melhorar a alocação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento para áreas mais pobres dentro de cada região.

2.2 SALDO DE EMPRÉSTIMOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE: MUNICÍPIOS QUE MAIS RECEBERAM RECURSOS

Na tabela 3, apresenta-se, por faixa de IDH-M, o número de municípios na área de atuação do FNE e o número de municípios cujo saldo *per capita,* em dezembro de 2004, era superior a R$ 1.500,00. Apenas 3% dos municípios da área de atuação do FNE tinham saldo *per capita* superior a esse valor, em 2004, e, desses municípios, o maior número absoluto estava naquelas áreas de maior IDH-M (acima de 0,591). Adicionalmente, o grupo de municípios de maior IDH-M (0,649-0,862) tem uma representação percentual maior no grupo dos que mais recebem recursos do FNE. Isso sugere, conforme alertou-se anteriormente, que os empréstimos do FNE respondem mais à demanda daquelas áreas mais desenvolvidas que ao objetivo de redução das desigualdades intra-regionais.

TABELA 3

Número de municípios com saldo *per capita* de empréstimo do FNE acima de R$ 1.500,00 por faixa de IDH

IDH	Municípios com saldo FNE *per capita* > R$ 1.500 (a)	Municípios na área de atuação do FNE (b)	a / b (%)
0,469-0,591	11	614	2
0,591-0,649	31	887	3
0,649-0,862	16	447	4
Total	**58**	**1.948**	**3**

Elaboração dos autores.

Quando se cruzam os dados de empréstimo do FNE para o grupo de 58 municípios com saldo do FNE *per capita* acima de R$ 1.500,00 com dados de renda *per capita* ou IDH-M, não é possível encontrar nenhuma relação. Uma característica que se destaca na identificação da principal atividade econômica dos municípios com maior saldo *per capita* do FNE é a presença dos municípios plantadores de soja no Nordeste. Esse é o caso, por exemplo, dos municípios de Correntina, Jaborandi, Riachão das Neves e Formosa do Rio Preto, na Bahia; e Tasso Fragoso, no Maranhão. Os Estados do Piauí e da Bahia são os com maior número de municípios com saldo *per capita* do FNE superior a R$ 1.500,00 18 e 19 municípios, respectivamente. Como o Piauí tem 222 municípios e a Bahia quase o dobro (417), o Piauí se destaca como o estado com maior participação percentual de municípios (8%) dentre aqueles que mais receberam recursos do FNE pelo critério *per capita*.

É importante não confundir os municípios que mais receberam recursos *per capita* com aqueles de maior saldo do FNE. Os municípios que mais receberam recursos *per capita* (acima de R$ 1.500,00) são, geralmente, municípios de população pequena, enquanto os municípios com maior saldo do FNE (acima de R$ 50 milhões) são, na sua maioria, municípios populosos, incluindo todas as capitais dos estados do Nordeste. O grupo de 58 municípios com saldo *per capita* do FNE superior a R$ 1.500,00 tem uma população de 1 milhão de habitantes. Por sua vez, aqueles municípios que receberam um volume de recursos do FNE superior a R$ 50 milhões representam 41 municípios com uma população de 13,7 milhões de habitantes.

Nas figuras 3 e 4, apresentam-se, respectivamente, os municípios com saldo do FNE *per capita* superior a R$ 1.500,00 (58 municípios) e aqueles com saldo do FNE total acima de R$ 50 milhões. Apenas 12 dos 58 municípios com saldo *per capita* superior a R$ 1.500 estão também entre aqueles que receberam mais de R$ 50 milhões de empréstimos do FNE. Dentre esses municípios, destacam-se aqueles localizados na região metropolitana de capitais (Simões Filho – BA – e São Cristóvão – SE) e aqueles municípios que têm sido foco de políticas públicas de desenvolvimento (Petrolina – PE – e Horizonte – CE).

FIGURA 3

Municípios com saldo *per capita* do FNE superior a R$ 1,5 mil

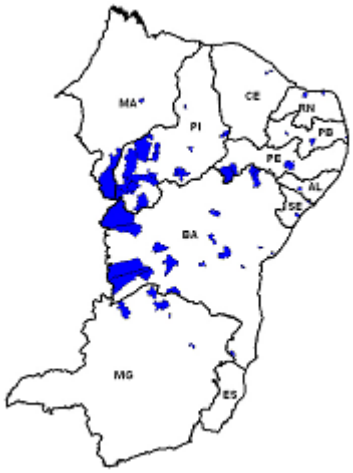


FIGURA 4

Municípios com saldo do FNE superior a R$ 50 milhões

Elaboração dos autores.

2.3 TAXA DE INADIMPLÊNCIA DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE

É reconhecido que o FNE tem a maior taxa de inadimplência dentre os três fundos constitucionais de financiamento. No fim de dezembro de 2004, a taxa de inadimplência do FNE estava em 48,5%, a qual se reduz para apenas 10,9%, no caso dos empréstimos compartilhados (50% do risco do banco e 50% do risco do fundo) concedidos a partir de 1998. Ainda não é claro por que a taxa de inadimplência do FNE é tão elevada para os empréstimos concedidos antes de 1998. Na verdade, antes de 1998, o risco do crédito dos empréstimos dos fundos constitucionais era de responsabilidade integral do Banco do Nordeste, o que significa que esse banco deveria ter sido mais rigoroso, e não menos, na análise de risco e na concessão de crédito.

Ou seja, como o risco do empréstimo até 1998 era de responsabilidade integral do banco, poder-se-ía esperar que os critérios de concessão de crédito fossem mais rígidos e a taxa de inadimplência menor, mas ocorreu justamente o contrário: a taxa de inadimplência diminuiu quando o risco de inadimplência passou a ser compartilhado entre o banco e o fundo. Contudo, essa aparente contradição pode ser explicada pela expectativa de *bailout*,[5] seja por parte dos tomadores dos empréstimos, seja por parte do próprio Banco do Nordeste.

Em relação aos devedores, sempre houve a expectativa de que o saldo devedor com o Banco do Nordeste pudesse ser renegociado com descontos e taxas menores.

5. *Bailout* é um termo em inglês utilizado na literatura econômica para caracterizar aquelas situações em que o governo federal, por exemplo, assume dívidas de estados ou municípios. Esse termo também é utilizado quando há expectativa de que o governo assuma as dívidas de suas empresas estatais ou de seus bancos públicos. No caso em questão, argumenta-se que, apesar de o Banco do Nordeste, antes de 1998, ser responsável integral pelo risco das operações de empréstimos com recursos do FNE, essa aparente rigidez da legislação pode não ter ocasionado o efeito desejado pela expectativa de parte dos seus recursos administradores de que qualquer problema financeiro do banco seria coberto pelo Tesouro Nacional. Na verdade, aparentemente, essa expectativa auto-realizou-se, pois a inadimplência relacionada aos empréstimos com recursos do FNE, até 1998, foi inteligentemente arcada pelo patrimônio do fundo, e não pelo Banco do Nordeste, como estava previsto na legislação.

Do lado do banco, o fato de o banco ser público poderia induzir seus administradores a um comportamento menos avesso ao risco, pois, em caso de perdas expressivas, o banco poderia ser capitalizado pelo seu controlador (Tesouro Nacional). Nesse caso, a legislação atual, de compartilhamento do risco, embora pareça ser menos rígida do que a anterior, termina funcionando de uma forma mais eficiente para evitar um comportamento de risco moral (*moral hazard*)[6], visto que as perdas decorrentes de empréstimos não pagos passam a afetar o patrimônio líquido do FNE e, portanto, a remuneração do Banco do Nordeste. O que não está claro nessa explicação é por que o mesmo fato não ocorreu com os outros dois fundos constitucionais de financiamento, que tinham a mesma regra, e apesar disso, a inadimplência do FCO ficou em apenas 3,1% e a do FNO, em 22,8% (posição de dezembro de 2004). Em resumo, ainda não é claro o porquê de diferenças tão grandes entre as taxas de inadimplências entre os três fundos constitucionais de financiamento.[7]

Não foi possível detectar nenhuma relação clara entre a taxa de inadimplência e o saldo total dos empréstimos, saldo médio dos empréstimos, ou mesmo saldo *per capita*[8] pelo uso apenas de estatísticas descritivas e correlação simples entre duas variáveis. Isso indica, em outras palavras, que a inadimplência pode ser elevada tanto em municípios que receberam poucos recursos (absoluto ou *per capita*) quanto naqueles que receberam recursos do FNE acima da média. Assim, o que será feito em seguida é definir uma série de perguntas para subsidiar uma investigação posterior sobre a elevada inadimplência do FNE.

Uma primeira característica sobre a questão das taxas de inadimplência é que a distribuição dessas taxas nos vários municípios de cada estado é muito semelhante. Com exceção do Espírito Santo, todos os demais estados têm áreas com baixa, média e alta inadimplência. Na figura 5, verificam-se aqueles municípios com taxa de inadimplência superior a 50%. Com se pode observar, esse municípios não mostram uma definição espacial clara: são encontradas taxas de inadimplência elevadas tanto em municípios localizados nas áreas menos desenvolvidas (semi-árido) do Nordeste quanto naqueles localizados nas áreas mais dinâmicas dessa região.

Um fato que poderia explicar as elevadas taxas de inadimplência dos empréstimos do FNE seria a obrigatoriedade constitucional de que 50% dos recursos desse fundo sejam emprestados para empreendimentos na região do semi-árido. No entanto, pela figura 5, pode-se observar que vários municípios do semi-árido não possuem uma taxa de inadimplência elevada e municípios em regiões dinâmicas não afetadas pela seca, como a área irrigada de Petrolina (PE)/Juazeiro (BA), na divisa de Pernambuco e Bahia, apresentam uma das mais elevadas taxas de inadimplência. O mesmo ocorre com municípios na região oeste do Nordeste, onde há plantação de grãos.

---

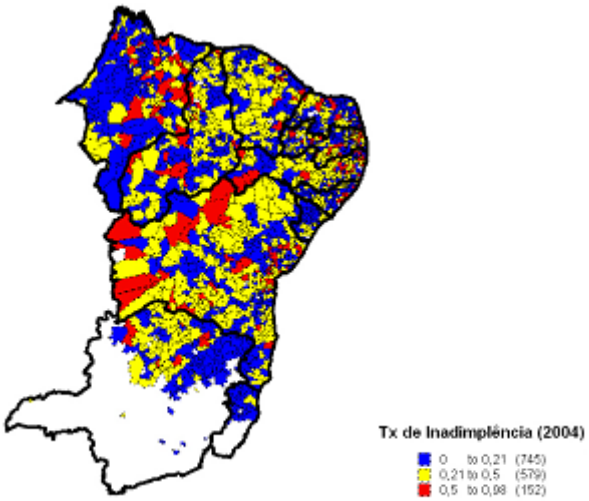
6. A expressão "risco moral" *(ou moral hazard)* é comumente utilizada na literatura econômica. No caso da concessão de crédito discutida, o risco moral refere-se a uma situação na qual o banco sabe que ele não arcará com as perdas decorrentes das suas operações de empréstimo e, baseado nessa expectativa, não toma os cuidados necessários ao analisar o risco do crédito e a recuperação das parcelas dos empréstimos em atraso.

7. Uma possível explicação para a baixa taxa de inadimplência do FCO é a de que o Banco do Brasil é mais rápido que o Basa e o BNB na liquidação de empréstimos em atraso. Uma vez feito isso, o empréstimo em atraso passa a ser reconhecido como perda e sai da estatística da taxa de inadimplência (empréstimo em atraso/empréstimo concedido).

8. No entanto, no modelo econométrico, no final desta seção, encontrar-se-á uma relação positiva entre os saldos dos empréstimos *per capita* e a taxa de inadimplência.

FIGURA 5

Taxa de inadimplência FNE (2004)



Elaboração dos autores.

Um segundo ponto que merece ser destacado é a diferença das taxas de inadimplência entre as capitais dos Estados do Nordeste. Conforme se pode observar na tabela 4, Natal e Aracaju despontam com uma taxa de inadimplência inferior a 15%, enquanto, em geral, as demais capitais têm uma inadimplência superior a 30%. No entanto, essa diferença parece estar fortemente relacionada com as datas de concessão dos empréstimos. De fato, quando se analisam os dados referentes às datas de concessão dos empréstimos para as capitais com menores taxas de inadimplência, constata-se que 70% dos saldos dos empréstimos para Natal, 97% para Aracaju e 80% para Salvador decorrem de empréstimos efetuados a partir de 2002. No caso de São Luís, a capital com maior taxa de inadimplência, 80% dos empréstimos são anteriores a 2002. Ou seja, as capitais com menores taxas de inadimplência são aquelas cuja maior parcela dos empréstimos concedidos são recentes e, portanto, ainda estão na fase de carência.

TABELA 4

Indicadores de empréstimo e inadimplência das capitais dos estados do Nordeste (2004)

	Saldo total (R$) 2004	Saldo médio (R$) 2004	Saldo *per capita* (R$) 2004	Taxa de inadimplência (%) 2004
São Luís (MA)	**106.727.159,77**	132.725,92	122,7	71
Teresina (PI)	**122.243.583,48**	81.060,46	170,9	54
Fortaleza (CE)	**251.582.563,13**	243.826,96	117,5	40
Natal (RN)	**91.214.727,26**	372.150,94	128,1	9
João Pessoa (PB)	**101.773.140,35**	255.002,42	170,2	49
Recife (PE)	**157.649.622,41**	1.210.383,36	110,8	42
Salvador (BA)	**161.858.694,41**	564.715,63	66,3	30
Maceió (AL)	**202.161.332,66**	438.749,57	253,4	65
Aracaju (SE)	**113.024.705,77**	128.206,71	244,9	14

Fonte: Brasil (vários anos a, b e c).

Elaboração dos autores.

Uma relação clara que se pode identificar na questão da inadimplência é que essa é maior para o grupo de municípios com saldo do FNE maior que R$ 50 milhões.

Esse grupo de municípios (41 municípios) tem uma taxa de inadimplência conjunta de 49%, enquanto os demais municípios (1.885 municípios) da área de atuação do FNE apresentam uma inadimplência conjunta de 31%. No entanto, quando se observa apenas o grupo de municípios com saldo do FNE acima de R$ 50 milhões, mais uma vez fica difícil estabelecer qualquer relação clara entre inadimplência e variáveis econômicas (renda *per capita*, saldo médio de empréstimos, saldo dos empréstimos *per capita*, etc.).

Um fato particularmente interessante nesse grupo de municípios, o qual tinha saldo de empréstimos superior a R$ 50 milhões em 2004 (41 municípios), é o fato de municípios vizinhos ou na mesma área geográfica apresentarem elevada variância da taxa de inadimplência. Isso ocorre, por exemplo, para Camaçari (4%) e Simões Filho (67%),[9] municípios vizinhos e próximos a Salvador; Petrolina (70%) e Juazeiro (39%), municípios estes separados apenas por uma ponte; Horizonte (70%) e Fortaleza (40%), que estão em um raio de 50 km de distância. O mesmo acontece quando se observa a região oeste da Bahia e o sul do Maranhão. Mesmo nessa região, há uma grande diferença das taxas de inadimplência entre os municípios onde predominam as plantações de soja: Correntina (65%) e Barreiras (56%), na Bahia; e Balsas (12%), no Maranhão. Apenas os municípios do norte de Minas Gerais apresentam homogeneidade espacial das taxas de inadimplência (na faixa de 40%-49%).

Em resumo, com exceção do fato de a inadimplência ser maior para o grupo de municípios com maior saldo de empréstimos do FNE (saldo individual dos municípios acima de R$ 50 milhões), não foi possível estabelecer uma relação clara entre taxa de inadimplência e algumas variáveis econômicas. Na próxima subseção, com base em um simples modelo econométrico, serão feitos alguns comentários mais conclusivos sobre a relação dos saldos *per capita* do FNE com a renda *per capita* dos municípios e com a taxa de inadimplência.

2.4 AVALIAÇÃO ESTATÍSTICA DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE

Nesta subseção, por meio da equação 1, será descrita uma avaliação estatística do FNE a fim de se captar uma correlação entre os saldos dos empréstimos do FNE (*per capita*) por município, os efeitos idiossincráticos dos municípios de cada estado, a taxa de inadimplência e a renda *per capita* desses municípios. Para isso, foi estimada a equação 1 pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

Na equação 1, FNEP*pc* é o saldo *per capita* dos empréstimos do FNE, em dezembro de 2004, em cada um dos municípios pertencentes à área de atuação do FNE. Com o intuito de captar-se os efeitos idiossincráticos dos municípios localizados em cada um dos estados na área de atuação do FNE, foram utilizadas dez variáveis *dummies* para representar os municípios do Maranhão (MA), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Alagoas (AL), Sergipe (SE), Bahia (BA), Minas Gerais (MG) e Espírito Santo (ES). Diante desse procedimento, é válido esclarecer

9. Mais uma vez essa diferença grande das taxas de inadimplência por municípios parece estar relacionada à data de concessão dos empréstimos. No caso de Camaçari, que tem uma taxa de inadimplência de apenas 4%, mais de 80% do saldo do FNE resulta de empréstimos concedidos após 2001, o que significa que grande parte desses empréstimos ainda está na sua fase de carência.

que, em virtude de problemas de multicolinearidade perfeita na estimação, é necessário excluir-se os municípios de algum estado, para que se possa estimar a equação 1. Excluíram-se, pois, os municípios do Estado do Ceará. Assim, os efeitos relativos aos municípios do Estado do Ceará são captados pelo termo constante da equação 1. Desse modo, os coeficientes das *dummies* desses outros estados têm como referência os municípios do Estado do Ceará.

Por que foram escolhidos os municípios do Estado do Ceará como referência? Na distribuição dos empréstimos do FNE, alguns acreditam existir alguma vantagem política para as empresas localizadas nos municípios cearenses, ou seja, há alguns pesquisadores que acreditam existir maior volume de empréstimos para as empresas localizadas nos municípios cearenses, localizados no mesmo estado em que se encontra a sede do Banco do Nordeste, responsável pela concessão de empréstimos do FNE.

Na análise da equação 1, quando se controla pela renda *per capita* e pela taxa de inadimplência, verifica-se que a crença desses pesquisadores pode ser refutada, pois os coeficientes das variáveis *dummies* dos municípios do Piauí, de Sergipe e de Minas Gerais foram significativos e positivos, mostrando que os municípios desses estados receberam, em média, respectivamente, R$ 256,00, R$ 189,00 e R$ 117,00 *per capita* a mais que os municípios do Ceará. Ademais, em virtude de não serem significativos os coeficientes das *dummies* dos municípios do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas e da Bahia, afirma-se que, em média, seus respectivos recebimentos de FNE *per capita* se igualam aos recebimentos dos municípios do Estado do Ceará. Contudo, no caso específico dos municípios do Maranhão, a análise deste trabalho evidencia uma menor percepção de empréstimos em relação aos municípios cearenses, em torno de R$ 95,00 *per capita*.

$$\underset{}{\mathrm{FNEP}pc_i} = \underset{(4,1)}{181,4} - \underset{(-2,0)}{94,9}*\mathrm{MA}_i + \underset{(5,4)}{256,0}*\mathrm{PI}_i + \underset{(1,2)}{63,8}*\mathrm{RN}_i + \underset{(0,0)}{1,3}*\mathrm{PB}_i - \underset{(-1,3)}{64,1}*\mathrm{PE}_i + \underset{(0,9)}{58,6}*\mathrm{AL}_i + \underset{(2,8)}{189,3}*\mathrm{SE}_i +$$

$$+ \underset{(1,0)}{42,5}*\mathrm{BA}_i + \underset{(2,2)}{117,7}*\mathrm{MG}_i + \underset{(0,3)}{33,3}*\mathrm{ES}_i - \underset{(-1,2)}{0,5}*\mathrm{RENDA}pc91_i + \underset{(11,0)}{656,3}*\mathrm{TXINAD}_i$$

$R^2 = 0,10$

Em que estão entre parênteses os valores da estatística *t-student*. Em um nível de 95% de confiança, foram considerados significativos os coeficientes com a estatística *t-student* igual ou maior que 1,9.

As outras variáveis evidenciadas na equação 1 são RENDApc91 e TXINAD, respectivamente, a renda *per capita* em 1991 e a taxa de inadimplência dos empréstimos. Ao analisar-se o coeficiente da renda *per capita* em 1991, observou-se os empréstimos que foram concedidos para os municípios mais pobres (ricos) em 1991. Na estimativa deste trabalho, o coeficiente da RENDApc91 não foi significativo, mostrando que existe uma ausência de relação entre nível de renda e empréstimos obtidos pelos municípios abrangidos pela área de atuação do FNE.

Por sua vez, a taxa de inadimplência visa a captar a relação entre os municípios que mais absorveram recursos do FNE com a menor (maior) taxa de inadimplência. Verificou-se, pois, uma relação positiva e significativa, isto é, em média, as empresas

localizadas nos municípios que mais captaram recursos do FNE, em termos *per capita*, foram aquelas que apresentaram uma maior taxa de inadimplência. Do ponto de vista econômico, isso gera indícios de *moral hazard* na relação entre os tomadores de empréstimos (agente) e o Banco do Nordeste (principal). Em outras palavras, no período em análise, considerando que o BNB não consegue perceber todas as ações dos tomadores de empréstimos, parece não ter existido um mecanismo que forçasse esses tomadores a revelarem suas ações no momento anterior à percepção de crédito, de modo que fosse captada uma propensão de pagadores inadimplentes a tomarem mais empréstimo do BNB. Em suma, parece haver espaço para uma melhoria na análise de risco dos empréstimos concedidos pelo BNB.

3 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Norte, mediante a execução de programas de financiamento às atividades produtivas dos setores agropecuário, industrial, agroindustrial, mineral, de infra-estrutura, turismo, comércio e serviços. Esse fundo é operacionalizado pelo Banco da Amazônia, o qual possui como área de atuação os estados da Região Norte – Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins – e seus 449 municípios.

Em relação aos repasses anuais do Tesouro e às aplicações, o FNO tem um histórico de aplicação melhor que o do FNE. No período 1994-2004, o FNO aplicou, em seis anos, valores superiores aos repasses anuais do Tesouro Nacional. No entanto, da mesma forma que o FNE, os recursos atuais do FNO (repasses anuais + disponibilidade de recursos de anos anteriores + retorno das aplicações) são superiores às suas aplicações anuais. Em 2004, por exemplo, o FNO tinha uma disponibilidade de recursos da ordem de R$ 1,7 bilhão, tendo aplicado R$ 1,3 bilhão equivalente a 77% dos recursos efetivamente disponíveis para serem emprestados.[10] Para o ano de 2005, o FNO conta com R$ 938,4 milhões de recursos disponíveis para empréstimos, o que poderá ser insuficiente perante o crescimento das aplicações desse fundo.

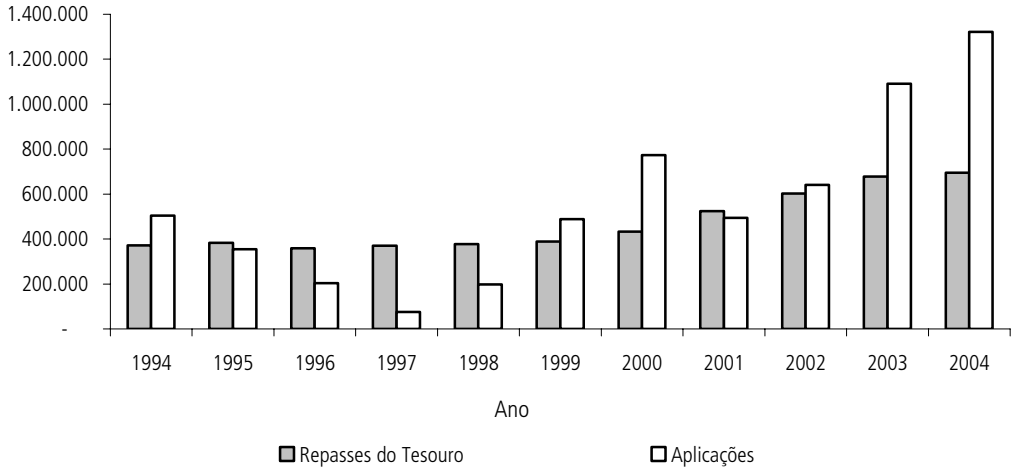
Da mesma forma que foi feito na seção anterior para o FNE, será analisado o saldo dos empréstimos do FNO, utilizando vários critérios e cruzando os dados de empréstimos com dados censitários. O objetivo desses cruzamentos é investigar se os recursos do FNO se direcionam, prioritariamente, para aqueles municípios menos desenvolvidos, se há alguma correlação espacial da inadimplência, etc.

10. Cabe destacar que o FNO e o FCO aplicaram em 2004 percentuais semelhantes frente à disponibilidade de recursos. Enquanto esses dois fundos aplicaram cerca de 76% dos recursos disponíveis, o FNE aplicou apenas 40% (R$ 2,6 bilhões) de suas disponibilidades. Ou seja, o resultado de 2004 mostra qu nesses fundos impera atualmente uma situação de excesso de recursos e não de excesso de demanda como seria de se esperar, já que o custo dos empréstimos dos funods é mais barato do que o custo dos demais empréstimos disponíveis no mercado.

GRÁFICO 3

Repasses anuais do Tesouro Nacional e aplicações do FNO (1994-2004)

(Em R$ mil)



Elaboração dos autores.

3.1 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE

A tabela seis mostra alguns indicadores básicos do FNO para os estados da Região Norte. Pode-se ver, de imediato, que metade dos recursos liberados pelo FNO até dezembro de 2004 foi para o Estado do Pará. Esse dado mostra que os empréstimos do FNO para os estados são mais concentrados que os empréstimos do FNE, mas essa concentração era de certa forma esperada, visto que o Pará concentra 48% da população residente da Região Norte. Quando os empréstimos foram corrigidos pelo critério *per capita*, o estado que se destacou na obtenção de recursos do FNO foi Tocantins, que, com o Acre, é o estado de menor Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* da Região Norte.

O Estado do Tocantins, por sua vez, tem um saldo *per capita* dos empréstimos efetuados pelo FNO quase o dobro do valor observado para Roraima, que é o estado com o segundo maior saldo *per capita* do FNO. A explicação para isso está ligada à mesma explicação para o elevado saldo do FNE na parte oeste da Região Nordeste: a presença das plantações de soja.

TABELA 5

Saldo FNO e PIB *per capita* dos estados da Região Norte

Estado	População (2000)	Saldo FNO (2004)	Saldo FNO *per capita* (2004)	PIB *per capita* 1990 (em R$ de 2000)
Acre	557.526	198.108.000	355,33	2.790,23
Amazonas	2.812.557	505.894.000	179,87	7.268,31
Amapá	477.032	144.847.000	303,64	4.666,00
Pará	6.192.307	2.935.616.000	474,07	3.494,91
Rondônia	1.379.787	691.475.000	501,15	3.610,38
Roraima	324.397	211.489.000	651,94	4.294,66
Tocantins	1.157.098	1.429.333.000	1.235,27	1.449,80
Total	**12.900.704**	**6.116.762.000**	**474,14**	**-**

Fonte: Brasil (vários anos a, b e c) e IBGE (2000).

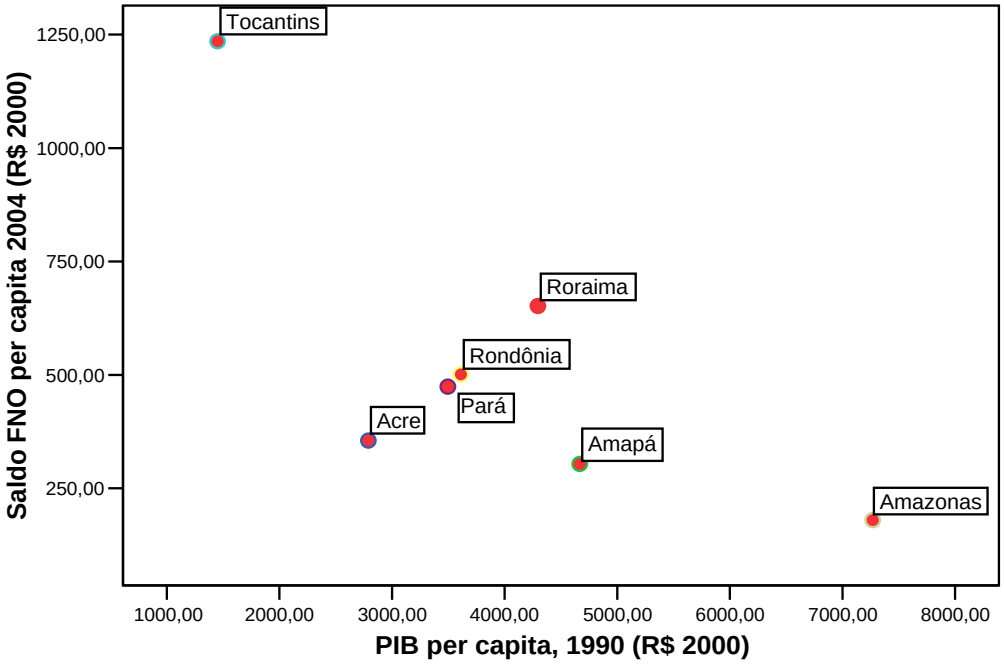
Elaboração dos autores.

Quando se coloca em um gráfico a relação entre o PIB *per capita* de 1990 com o saldo dos empréstimos do FNO em 2004 para identificar se houve uma liberação *per capita* maior ao longo dos anos 1990 para aqueles estados que eram mais pobres no início da década, essa relação não se confirma. Conforme se pode observar no gráfico 4 e na tabela 6, o Estado do Acre – que tinha um PIB *per capita* apenas superior ao de Tocantins em 1990 – recebeu ao longo dos anos 1990 menos recursos do FNO (*per capita*) que o Pará, Rondônia e Roraima. Assim, da mesma forma que o FNE, quando se observa a distribuição dos recursos dos empréstimos intra-regional, o FNO parece sofrer do mesmo problema do FNE: pode estar contribuindo para a redução das desigualdades regionais à custa do aumento das desigualdades intra-regionais.[11]

GRÁFICO 4

PIB *per capita* e saldo de empréstimos do FNO *per capita*

(Em R$ de 2000)



Elaboração dos autores.

Em resumo, da mesma forma que o FNE, as liberações do FNO por estado não guardam nenhuma relação clara, seja com o PIB *per capita,* seja com o IDH. Isso significa, em outras palavras, que as liberações desse fundo devem ser fortemente influenciadas pela demanda, e não apenas pelo objetivo principal desse fundo, que é a redução das desigualdades regionais. Apenas o estado mais pobre da Região Norte, Tocantins, apresenta claramente uma relação inversa entre riqueza (mensurada pelo PIB *per capita* ou IDH) e saldo de empréstimos. No entanto, o saldo maior dos empréstimos do FNO para esse estado pode ser resultado do *boom* do setor de *agribussiness,* representado pela expansão das plantações de soja.

11. Dado que não existe uma relação clara entre PIB *per capita* e saldo dos empréstimos do FNO *per capita*, pode-se tentar identificar se existe alguma relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano dos estados e o saldo dos empréstimos *per capita* do FNO. Novamente não se encontram nenhuma relação clara entre essas duas variáveis, o que indica que as liberações do FNO não se direcionam prioritariamente para os estados mais pobres.

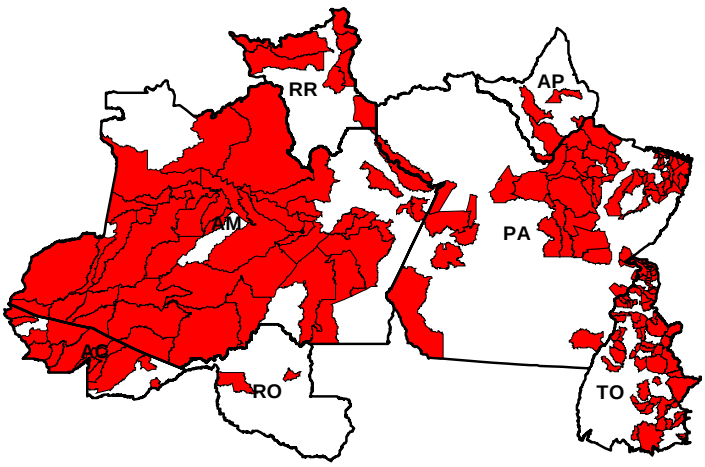
Uma vez que não foi possível estabelecer uma relação clara entre o saldo de empréstimos do FNO e a riqueza no âmbito dos estados, passar-se-á agora a tentar descobrir alguma relação entre os saldos dos empréstimos e as variáveis econômicas nos municípios. A idéia é a mesma da seção anterior, ou seja, investigar se os municípios mais pobres da Região Norte conseguem mais créditos do FNO que os municípios mais ricos.

As duas figuras a seguir identificam os municípios na área de atuação do FNO com menor IDH-M (inferior 0,663) e os municípios com maior saldo do FNO *per capita* (superior a R$ 486,00),[12] totalizando 199 municípios de um total de 449 municípios na Região Norte. Caso os empréstimos do FNO fossem prioritariamente dirigidos para aquelas áreas de menor IDH-M, essas duas figuras deveriam ser iguais, isto é, a área marcada da figura 6 deveria ser idêntica àquela marcada da figura 7. No entanto, não é isso o que ocorre.

Pode-se observar nas figuras a seguir, principalmente para os Estados do Amazonas e do Pará, que as áreas com maior saldo de empréstimo do FNO não coincidem com aquelas áreas de menor IDH-M. Na verdade, dos 199 municípios na área de atuação do FNO com IDH-M inferior a 0,633, apenas 65 desses municípios (33%) estão também entre aqueles que receberam mais de R$ 486,00 *per capita* de empréstimo do FNO até dezembro de 2004. Ou seja, historicamente, a maior parte dos empréstimos do FNO não foi alocada para aqueles municípios de menor IDH-M, o que sugere que as liberações de recursos devem responder à demanda por financiamento naqueles municípios em que há dinamismo econômico. Isso é particularmente fácil de ser observado nas figuras para os estados do Pará, do Amazonas e de Roraima. Esse é exatamente o mesmo resultado que foi encontrado para as liberações de recursos do FNE.

FIGURA 6

Municípios com IDH-M (2000) inferior a 0,663 – 199 municípios

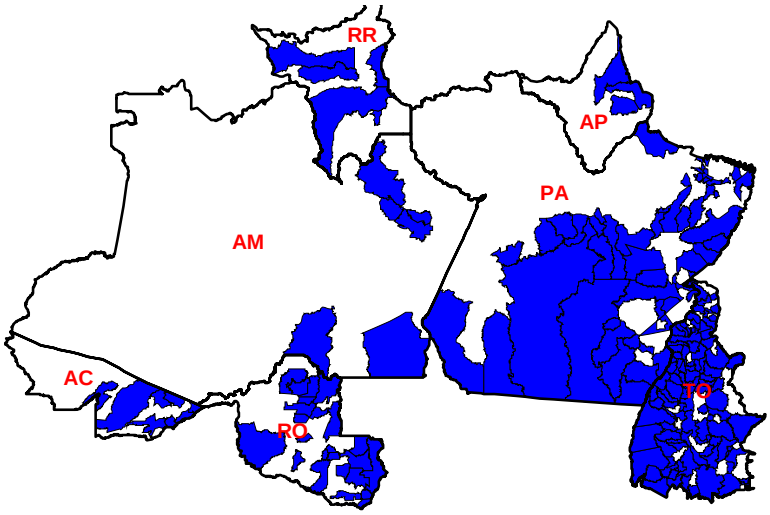


Elaboração dos autores.

12. O critério para estabelecer o valor de corte foi a média do IDH-M para o grupo de municípios da Região Norte: 0,663. Como existem 199 municípios abaixo dessa média, calcula-se o valor do saldo *per capita* do FNO, no qual se tem um grupo equivalente de 199 municípios acima desse valor.

FIGURA 7

Municípios com saldo do FNO superior a R$ 486,00 – 199 municípios (2004)



Elaboração dos autores.

Dado que a maior parcela dos recursos dos fundos é alocada para municípios de maior IDH-M, tem-se para o FNO o mesmo paradoxo identificado para o caso do FNE: os recursos do fundo podem contribuir para aumentar o dinamismo econômico da região ao mesmo tempo em que pode estar ocasionando o crescimento das desigualdades intra-regionais.

3.2 SALDO DE EMPRÉSTIMOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE: MUNICÍPIOS QUE MAIS RECEBERAM RECURSOS

A tabela 6 mostra, por faixa de IDH-M, o número de municípios na área de atuação do FNO e o número de municípios cujo saldo *per capita,* em dezembro de 2004, era superior a R$ 1.500,00. Cerca de 15% dos municípios da área de atuação do FNO tinham saldo *per capita* superior a esse valor no fim de 2004. Desses municípios, o maior número absoluto está naquelas áreas de IDH-M médio (acima de 0,663 e menor que 0,693). Ao comparar-se com o FNE, um maior número absoluto e relativo de municípios na Região Norte tem saldo *per capita* superior a R$ 1.500,00. Nesse grupo, os municípios que predominam são aqueles de IDH-M médio e alto. Isso sugere, conforme foi alertado, que os empréstimos dos fundos constitucionais parecem responder mais à demanda que ao objetivo de redução das desigualdades intra-regional.

TABELA 6

Número de municípios com saldo *per capita* de empréstimo do FNO acima de R$ 1.500,00 por faixa de IDH

IDH	Municípios com saldo FN0 *per capita* > R$ 1.500,00 (a)	Municípios na área de atuação do FNO (b)	a / b (%)
0,475-0,633	10	117	9
0,633-0,693	36	195	18
0,693-0,806	21	137	15
Total	**67**	**449**	**15**

Elaboração dos autores.

Quando se cruzam dados de empréstimo do FNO *per capita* com dados de renda *per capita* ou IDH-M para o grupo de 67 municípios com saldo *per capita* acima de R$ 1.500,00, não é possível encontrar nenhuma relação, uma vez que os índices de correlação (R^2) são inferiores a 2% em ambos os casos.

Em relação à comparação do saldo total com o saldo *per capita,* é importante não confundir os municípios que mais receberam recursos *per capita* com aqueles que mais receberam recursos absolutos do FNO. Os municípios que mais receberam recursos *per capita* eram, geralmente, municípios de população pequena. Apenas quatro do total de 67 municípios desse grupo têm uma população superior a 20 mil habitantes, sendo o maior município o de Paragominas, no Pará. No total, a população dos municípios com saldo *per capita* dos empréstimos do FNO superior a R$ 1.500,00 é de apenas 598 mil habitantes, enquanto a população dos demais municípios na área de atuação do FNO é de 12 milhões de habitantes.

Em relação aos municípios que tinham saldo total superior a R$ 50 milhões, em 2004, esses são, na sua maioria, municípios populosos, totalizando 5,6 milhões de habitantes em um grupo de apenas 26 municípios, incluindo seis das sete capitais dos estados da Região Norte. Esses 26 municípios responderam por R$ 2,6 bilhões (42%) do total de R$ 6 bilhões emprestados até dezembro de 2004 pelo FNO e são municípios com IDH-M elevado (acima de 0,69).

Um ponto importante a ser destacado é que semelhantemente ao FNE – no qual 20% dos municípios com saldo *per capita* superior a R$ 1.500,00 estão também entre aqueles com saldo maior que R$ 50 milhões –, o mesmo ocorre no caso do FNO. Cinco municípios de um total de 26 – Paragominas (PA) Miracema do Tocantins (TO), Altamira (PA), São Felix do Xingu (PA) e Bonfim (RR) – estão entre aqueles com maior saldo *per capita* e também com maior saldo total (acima de R$ 50 milhões).

Em resumo, não é possível estabelecer uma relação clara entre os saldos dos empréstimos *per capita* com a renda *per capita* ou com o IDH-M. Em relação aos saldos totais, os 26 municípios com saldo total acima de R$ 50 milhões são normalmente municípios populosos (apenas três desses municípios têm uma população inferior a 40 mil habitantes), e cinco desses municípios estão também entre aqueles de maior saldo *per capita*.

3.3 TAXA DE INADIMPLÊNCIA DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE

O FNO teve uma taxa de inadimplência (saldo das operações em atraso em relação ao saldo total) de 22,8% no fim de dezembro de 2004, basicamente a metade da taxa de inadimplência do FNE. Da mesma forma que o FNE, a taxa de inadimplência do FNO mostra uma forte queda quando se separam do total das operações de empréstimos as operações de risco compartilhado, que correspondem às operações efetuadas a partir de 1998. Para essas operações de risco compartilhado, a taxa de inadimplência do FNO se reduz para 7,8% (R$ 259 milhões em atraso), enquanto para as operações de empréstimo anterior a 1998, de risco não compartilhado, a taxa de inadimplência alcança 41% (R$ 1,14 bilhão).

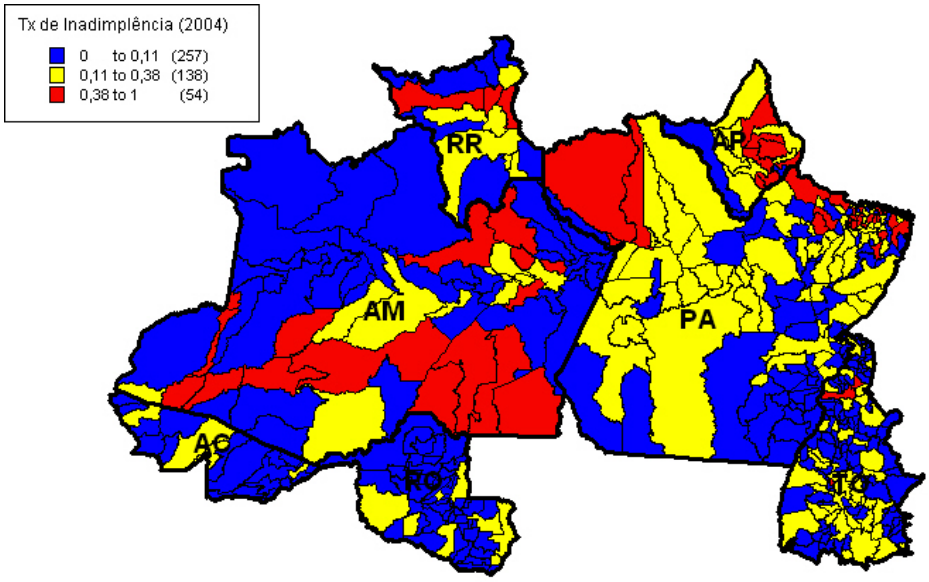
Da mesma forma que o FNE, não é claro o por quê de a taxa de inadimplência do FNO ser tão elevada para os empréstimos concedidos antes de 1998. Na verdade, antes de 1998, o risco do crédito dos empréstimos dos fundos constitucionais eram de responsabilidade integral do Banco da Amazônia, o que significa que esse banco deveria ter sido mais, e não menos, rigoroso na análise de risco de crédito e concessão de empréstimos. Assim, o mesmo problema que há na análise do FNE – o de entender como, sob uma legislação teoricamente mais rígida, a taxa de inadimplência foi mais elevada – aparece no caso do FNO.

Um ponto adicional a ser investigado refere-se à possível relação entre a taxa de inadimplência com o saldo dos empréstimos *per capita,* saldos totais, saldo médio dos empréstimos, renda *per capita* e IDH-M. Em relação ao comportamento da taxa de inadimplência e do saldo dos empréstimos *per capita*, não é possível identificar uma relação clara entre essas variáveis, o mesmo valendo para a relação da taxa de inadimplência com o saldo médio dos empréstimos, saldo total dos empréstimos e renda *per capita*. No entanto, quando se adota um controle mais rigoroso, por meio do uso de métodos econométricos, encontra-se uma relação positiva entre saldo dos empréstimos *per capita* e taxa de inadimplência.

Ao contrário do caso do FNE, podem-se inferir algumas conclusões mais claras sobre a distribuição espacial da taxa de inadimplência por município. Primeiro, conforme se pode observar na figura 8, mais da metade dos municípios (257 municípios) na área de atuação do FNO têm uma taxa de inadimplência inferior a 11%. Assim, em relação ao FNE, além de taxas menores, o perfil de distribuição das taxas de inadimplência na Região Norte é melhor que aquele para área de atuação do FNE, onde mais da metade dos municípios têm uma taxa de inadimplência superior a 19%.

FIGURA 8

Taxa de inadimplência FNO (2004)



Elaboração dos autores.

Conforme se pode observar na figura 8, os Estados do Acre e de Rondônia não têm nenhum município com taxa de inadimplência superior a 38%. As capitais desses estados até mesmo mostram uma taxa de inadimplência bem inferior à das demais capitais: Rio Branco (AC) tinha uma taxa de inadimplência de 6% e Porto Velho (RO), de 8%, em dezembro de 2004, ante uma taxa de inadimplência de 33% para o conjunto das capitais dos estados da Região Norte.

TABELA 7
Indicadores de empréstimo e inadimplência do FNO nas capitais dos estados do Norte (2004)

	Saldo total (R$)	Saldo *per capita*	Saldo médio	Taxa inadimplência (%).
Belém (PA)	273.763.243,00	213,77	641.131,72	35
Manaus (AM)	256.742.985,00	182,63	380.924,31	17
Macapá (AP)	108.991.618,00	384,71	167.421,84	77
Boa Vista (RR)	78.333.500,00	390,56	227.053,62	66
Rio Branco (AC)	66.247.137,00	261,79	36.988,91	6
Porto Velho (RO)	57.523.288,00	171,89	22.149,90	8
Palmas (TO)	46.286.410,00	336,98	73.939,95	13

Brasil (vários anos a, b e c) e IBGE (2000)
Elaboração dos autores.

Constata-se também que a taxa de inadimplência é maior para o grupo de municípios com saldo do FNO maior que R$ 50 milhões. Esse grupo de municípios (26 municípios) tem uma taxa de inadimplência conjunta de 30%, enquanto os demais municípios (423 municípios) da área de atuação do FNO apresentam uma inadimplência conjunta de 18% para um saldo de crédito 36% maior. Os 26 municípios que tinham mais de R$ 50 milhões de saldo do FNO, em 2004, receberam em conjunto R$ 2,6 bilhões e têm R$ 768 milhões de créditos em atraso. Os demais municípios receberem R$ 3,5 bilhões do FNO e têm R$ 625 milhões de créditos em atraso. Esse resultado se assemelha ao encontrado para o FNE.

Por fim, uma característica que se destaca na figura da inadimplência anterior e não ocorre para o FNE é uma distribuição espacial mais homogênea de municípios com taxas de inadimplência maiores. Os municípios com taxa de inadimplência igual ou superior a 38% formam *clusters* de municípios bem definidos nas regiões sul e nordeste do Estado do Amazonas, na região central de Roraima e na parte nordeste do Amapá e Pará.

Em resumo, com exceção do fato de a inadimplência ser maior para o grupo de municípios com maior saldo de empréstimos do FNO (saldo individual dos municípios acima de R$ 50 milhões), não foi possível estabelecer uma relação clara entre taxa de inadimplência e algumas variáveis econômicas apenas pelo uso de estatística descritiva.

Na subseção seguinte, será explorada em um modelo econométrico simples a possibilidade de serem tecidos alguns comentários mais conclusivos sobre a relação dos saldos *per capita* do FNO, renda *per capita* dos municípios e taxa de inadimplência.

3.4 AVALIAÇÃO ESTATÍSTICA DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE

Nesta subseção será feita uma avaliação estatística do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte por meio da equação 2, a fim de se captar uma correlação

entre os saldos dos empréstimos do FNO (*per capita*) por município, os efeitos idiossincráticos dos municípios de cada estado, a taxa de inadimplência e a renda *per capita* desses municípios. Para isso, foi estimada a equação 2 pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários.

Na equação 2, FNOP*pc* é o saldo *per capita* dos empréstimos do FNO, em dezembro de 2004, em cada um dos municípios pertencentes à área de atuação do FNO. Com o intuito de captarem-se os efeitos idiossincráticos dos municípios localizados em cada um dos estados na área de atuação do FNO, foram utilizadas seis variáveis *dummies* para representar os municípios de Rondônia (RO), do Acre (AC), do Amazonas (AM), de Roraima (RR), do Amapá (AP) e de Tocantins (TO). Diante desse procedimento, é válido esclarecer que, em virtude de problemas de multicolinearidade perfeita na estimação, é necessário excluir os municípios de algum estado para que se possa estimar a equação 2. Excluíram-se, pois, os municípios do Estado do Pará. Assim, os efeitos relativos aos municípios do Estado do Pará são captados pelo termo constante da equação 2. Desse modo, os coeficientes das *dummies* desses outros Estados têm como referência os municípios do Estado do Pará.

Por que foram escolhidos os municípios do Estado do Pará como referência? Há alguns pesquisadores que acreditam existir alguma vantagem (maior volume de empréstimos) na distribuição dos empréstimos do FNO para as empresas localizadas nos municípios paraenses, localizadas no mesmo estado em que se encontra a sede do Banco da Amazônia, responsável pela concessão de empréstimos do FNO.

Na análise da equação 2, ao controlar-se pela renda *per capita* e pela taxa de inadimplência, verifica-se que a crença desses pesquisadores pode ser refutada, pois o coeficiente do termo constante, que capta os efeitos dos municípios localizados no Pará, não foi significativo. Somente os coeficientes das variáveis *dummies* dos Estados do Amazonas e de Tocantins foram significativos. O coeficiente da variável *dummy* do Estado do Amazonas foi negativo, mostrando, assim, que os municípios desse estado receberam, em média, em termos *per capita*, aproximadamente R$ 390,00 a menos que a média recebida pelos demais municípios abrangidos pelo FNO. Por sua vez, o coeficiente da variável *dummy* do Estado de Tocantins foi positivo, mostrando, assim, que os municípios desse estado receberam, em média, em termos *per capita*, aproximadamente R$985,00 a mais que a média recebida pelos demais municípios abrangidos pelo FNO.

$$\begin{aligned} \text{FNO}pc_i = {} & \underset{(1,4)}{190,9} + \underset{(0,5)}{78,6}*\text{RO}_i + \underset{(1,5)}{338,3}*\text{AC}_i - \underset{(-2,6)}{389,6}*\text{AM}_i + \underset{(0,3)}{96,9}*\text{RR}_i - \underset{(-1,1)}{337,5}*\text{AP}_i + \underset{(8,1)}{984,6}*\text{TO}_i + \\ & + \underset{(2,6)}{2,7}*\text{RENDA}pc91_i + \underset{(1,9)}{489,6}*\text{TXINAD}_i \end{aligned} \qquad (2)$$

$R^2 = 0,20$

Em que, entre parênteses, os valores da estatística *t-student*. Em um nível de 95% de confiança, foram considerados significantivos os coeficientes com a estatística *t-student* igual ou maior do que 1,9.

As outras variáveis evidenciadas na equação 2 são RENDA*pc*91 e TXINAD, respectivamente, a renda *per capita* em 1991 e a taxa de inadimplência dos empréstimos.

Ao analisar-se o coeficiente da renda *per capita* em 1991, observou-se se os empréstimos foram concedidos para os municípios mais pobres (ricos) em 1991. Na estimativa deste trabalho, o coeficiente da RENDApc91 foi significativo e positivo, mostrando que existe uma relação positiva entre nível de renda e empréstimos obtidos pelos municípios abrangidos pela área de atuação do FNO. Ou seja, os municípios de maior renda *per capita* são os mesmos em que estão presentes as empresas que receberam mais recursos do FNO pelo critério *per capita*.

Por sua vez, a taxa de inadimplência visa a captar a relação entre os municípios que mais absorveram recursos do FNO com a menor (maior) taxa de inadimplência. Verificou-se, pois, uma relação positiva e significativa, isto é, em média, as empresas localizadas nos municípios que mais captaram recursos do FNO, em termos *per capita*, foram aquelas que apresentaram uma maior taxa de inadimplência. Do ponto de vista econômico, isso gera indícios de *moral hazard* na relação entre os tomadores de empréstimos (agente) e o Banco da Amazônia (principal). Em outras palavras, no período em análise, considerando que o Basa não consegue perceber todas as ações dos tomadores de empréstimos, parece não ter existido um mecanismo que forçasse esses tomadores a revelarem suas ações no momento anterior à percepção de crédito, de modo que foi captada uma propensão de pagadores inadimplentes a tomarem mais empréstimo do Basa. Em suma, parece haver espaço para uma melhoria na análise de risco dos empréstimos concedidos pelo Basa.

4 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE

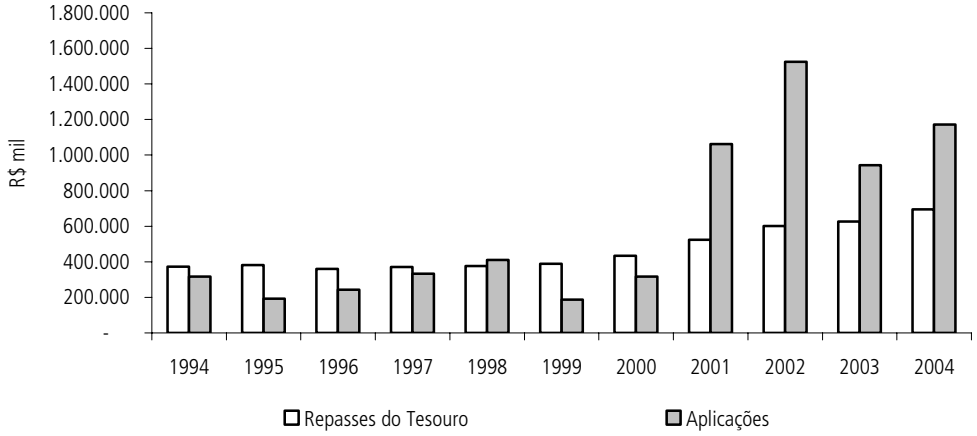
O Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Centro-Oeste, mediante a execução de programas de financiamento às atividades produtivas dos setores agropecuário, industrial, agroindustrial, mineral, infra-estrutura, turismo, comércio e serviços. Esse fundo é operacionalizado pelo Banco do Brasil, tendo como área de atuação os estados da Região Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás) mais o Distrito Federal, abrangendo 463 municípios.

O FCO tem disponibilidade de recursos semelhante ao FNO, visto que esses dois fundos recebem cada um o equivalente a 0,6% da arrecadação conjunta do Imposto de Renda e do Imposto sobre Operações Industrializadas. Da mesma forma que os demais fundos constitucionais, mas em proporção menor, o FCO não empresta todos os recursos anuais disponíveis para empréstimo. Em 2004, por exemplo, o FCO tinha uma disponibilidade de recursos da ordem de R$ 1,58 bilhão de reais, tendo emprestado R$ 1,17 bilhão, equivalente a 74% dos recursos efetivamente disponíveis para serem emprestados. Para o ano de 2005, o FCO conta com R$ 1,8 bilhão de recursos disponíveis para empréstimos.

Da mesma forma que foi feito nas seções anteriores, será analisado o saldo dos empréstimos do FCO utilizando vários critérios e cruzando os dados de empréstimos com dados municipais censitários. O objetivo desse cruzamento de dados é investigar se os recursos do FCO se direcionam, prioritariamente, para aqueles municípios menos desenvolvidos.

GRÁFICO 5

Repasses anuais do Tesouro Nacional e aplicações do FCO (1994-2004)



Elaboração dos autores.

4.1 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE

A tabela 8 mostra alguns indicadores básicos do FCO para os estados da Região Centro-Oeste e Distrito Federal. Pode-se ver de imediato que o maior percentual (38%) dos recursos liberados pelo FCO, até dezembro de 2004, foi para o Estado de Goiás. Esse dado era até certo ponto esperado, visto que Goiás concentra 43% da população residente da Região Centro-Oeste. Quando se observa o saldo dos empréstimos *per capita*, pode-se constatar que é o Estado de Mato Grosso o que mais recebe recursos, com um saldo *per capita* 72% maior do que o saldo *per capita* para Goiás, que é o estado de menor PIB *per capita* da região. No entanto, como o Estado do Mato Grosso era o de menor IDH-M no início dos anos 1990, os recursos do FCO deveriam ter sido direcionados prioritariamente para esse estado, como de fato o foram.

TABELA 8

Saldo FCO e PIB *per capita* dos estados da Região Centro-Oeste e Distrito Federal

Estado	População (2000)	Saldo FCO (2004)	Saldo FCO *per capita* (2004)	*Pib per capita* 1990 (em R$ de 2000)	IDH-M 1991
Distrito Federal	2.051.146	349.478.000	170,38	13.823,13	0,799
Goiás	5.003.228	2.037.108.000	407,16	5.002,82	0,700
Mato Grosso do Sul	2.078.001	1.257.614.000	605,20	5.991,75	0,716
Mato Grosso	2.504.353	1.755.059.000	700,80	5.722,00	0,685
Total	**11.636.728**	**5.399.259.000**	**463,98**	-	-

Fonte: Brasil (vários anos a, b e c), IBGE (2000) e Ipeadata (2006).

Elaboração dos autores.

Dado o número pequeno de estados na área de atuação do FCO, não serão apresentados nesta seção os gráficos de correlação de saldo *per capita* com PIB *per capita* e com IDH-M. Pode-se observar diretamente na tabela 8 que o saldo *per capita* do FCO é menor para o Distrito Federal, o qual possui o maior PIB *per capita* e maior IDH-M da região, e maior para o Estado de Mato Grosso que, como foi comentado,

era o estado de menor desenvolvimento no início dos anos 1990, quando os fundos constitucionais de financiamento começaram a funcionar.

Assim, do ponto de vista da alocação de recursos do FCO por estado, não há distorções da forma que ocorre com o FNE e FNO. No caso do FNE, por exemplo, Alagoas é um estado de baixo IDH-M e com baixo saldo do FNE *per capita* quando comparado aos demais estados da região. No caso do FNO, tem-se o caso do Acre, um dos estados de menor IDH-M da Região Norte, que tem um baixo saldo do FNO *per capita* quando comparado aos Estados do Pará, de Rondônia e de Roraima.

Por fim, ao contrário do FNO e FNE, onde as áreas de plantação de soja aparecem com destaque na alocação de recursos, esse fator perde importância no caso da Região Centro-Oeste, visto que essa atividade econômica é importante e predomina em todos os estados da região.

Da mesma forma que foi feito seções anteriores, passar-se-á a tentar identificar relações entre as liberações de recursos por município com indicadores econômicos e sociais. A idéia é investigar se os municípios mais pobres da Região Centro-Oeste conseguem mais créditos do FCO que os municípios mais ricos. Como a Região Centro-Oeste é uma das que mais cresceram ao longo dos anos 1990, serão comparados os dados de empréstimo do FCO de dezembro de 2004 com dados do Censo de 1991, quando os fundos constitucionais estavam na sua fase inicial, pois os critérios de alocação de recursos com a finalidade de promover o desenvolvimento regional e intra-regional deveriam seguir os indicadores do início da década anterior.

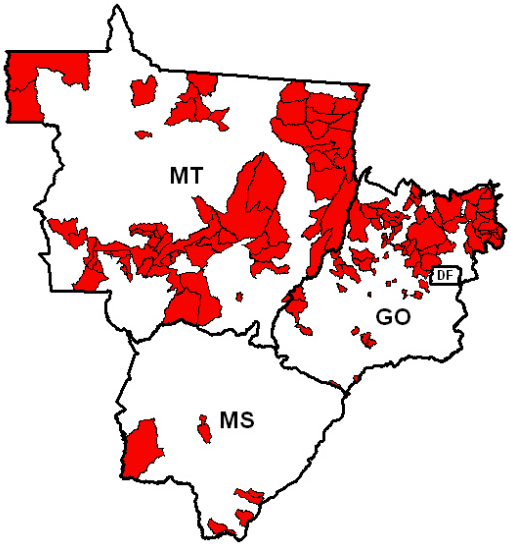
As figuras 9 e 10 identificam os municípios na área de atuação do FCO com menor IDH-M em 1991 (inferior 0,627) e os municípios com maior saldo do FCO *per capita* em 2004 (superior a R$ 1.266,00),[13] totalizando 134 municípios de um total de 463 municípios na área de atuação do FCO.

Caso os empréstimos do FCO fossem prioritariamente dirigidos para aquelas áreas de menor IDH-M, essas duas figuras deveriam ser iguais, isto é, a área marcada da figura 9 deveria ser idêntica à marcada da figura 10. No entanto, não é isso o que ocorre.

Pode-se, observar nas figuras anteriores, que as áreas com maior saldo de empréstimo do FCO não coincidem com aquelas áreas de menor IDH-M. Essa diferença fica mais clara para o Estado de Goiás, que tem sua área mais pobre no nordeste do estado, enquanto os municípios com maior saldo de empréstimos *per capita* se agrupam nas regiões sul e oeste do estado. Na verdade, dos 134 municípios na área de atuação do FCO com IDH-M inferior a 0,627, apenas 29 desses municípios (22%) estão também entre aqueles que receberam mais de R$ 1.266,00 *per capita* de empréstimo do FCO até dezembro de 2004. Isso significa que a maior parte dos empréstimos do FCO não foi alocada para aqueles municípios que tinha menor IDH-M, em 1991, o que sugere que as liberações de recursos desse fundo, como os demais, respondem à demanda por financiamento naqueles municípios onde já há dinamismo econômico.

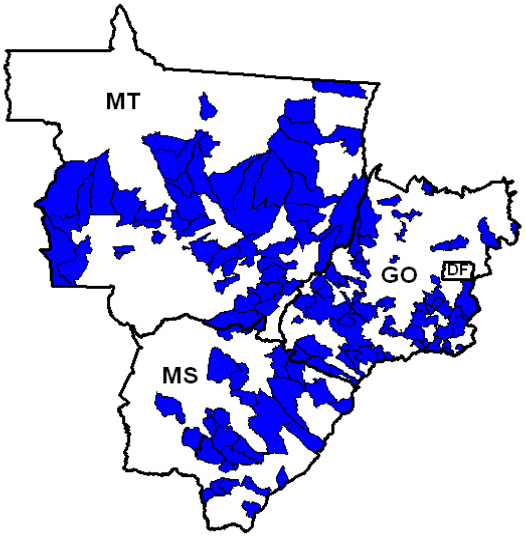
13. O critério para estabelecer o valor de corte foi a média do IDH-M para o grupo de municípios da Região Centro-Oeste: 0,627. Como existem 134 municípios abaixo dessa média, calcula-se o valor do saldo *per capita* do FCO, no qual se tem um grupo equivalente de 134 municípios acima desse valor.

FIGURA 9
Municípios com IDH-M (1991) inferior a 0,627 – 134 municípios



Elaboração dos autores.

FIGURA 10
Municípios com saldo do FCO superior a R$ 1.266,00 (2004) – 134 municípios



Elaboração dos autores.

4.2 SALDO DE EMPRÉSTIMOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE: MUNICÍPIOS QUE MAIS RECEBERAM RECURSOS

A tabela 9 mostra, por faixa de IDH-M, o número de municípios na área de atuação do FCO e o número de municípios cujo saldo *per capita,* em dezembro de 2004, era superior a R$ 1.500,00. Cerca de 22% dos municípios da área de atuação do FCO tinha saldo *per capita* superior a esse valor no fim de 2004, e, desses municípios, o maior número absoluto e relativo está naqueles de IDH-M alto (acima de 0,688). Ao comparar-se com o FNE e FNO, um maior número absoluto e relativo de municípios na

Região Centro-Oeste tem saldo *per capita* superior a R$ 1.500,00. Isso sugere, como nos outros fundos, que os empréstimos do FCO parecem responder mais à demanda que ao objetivo de redução das desigualdades intra-regionais.

TABELA 9

Número de municípios com saldo *per capita* de empréstimo do FCO acima de R$ 1.500,00 por faixa de IDH

IDH	Municípios com saldo FCO *per capita* > R$ 1.500,00 (a)	Municípios na área de atuação do FCO (b)	a / b (%)
0,50-0,627	18	134	13
0,627-0,688	52	240	22
0,688-0,80	31	89	35
Total	**101**	**463**	**22**

Elaboração dos autores.

Quando cruzam-se os dados de empréstimo do FCO *per capita* com dados de renda IDH-M para o grupo de 101 municípios com saldo *per capita* acima de R$ 1.500,00, não é possível encontrar nenhuma relação. Em relação à renda *per capita*, existe uma relação levemente positiva com um índice de correlação (R^2) de 5% entre renda *per capita* municipal e saldo *per capita* do FCO por município.

Em relação à comparação do saldo total com o saldo *per capita*, da mesma forma que nos outros dois fundos, os municípios com maior saldo *per capita* são municípios pouco populosos. Apenas dez dos 101 municípios com saldo *per capita* acima de R$ 1.500,00 têm mais de 20 mil habitantes. No total, a população dos municípios com saldo *per capita* dos empréstimos do FCO superior a R$ 1.500,00 é de 1,2 milhão de habitantes, enquanto a população dos demais municípios na área de atuação do FCO é de 10,4 milhões de habitantes.

No que concerne aos municípios que tinham saldo total superior a R$ 50 milhões, em 2004, esses são, na sua maioria, municípios populosos, totalizando 6 milhões de habitantes em um grupo de apenas 31 municípios, incluindo as capitais dos estados e Brasília. Esses seis municípios responderam por R$ 3,8 bilhões (46%) do total de R$ 8,3 bilhões emprestados até dezembro de 2004 pelo FCO, e são municípios com IDH-M elevado (acima de 0,75 pelo IDH-M 2000). Esse é exatamente o mesmo padrão encontrado para os municípios que mais recebem recursos do FNO.

Da mesma forma que nos demais fundos, parte dos municípios com maior saldo *per capita* está também entre aqueles com saldo total superior a R$ 50 milhões. No caso do FCO, essa intersecção é maior, visto que envolve 50% dos municípios com saldo total superior a R$ 50 milhões (16 dos 31 municípios). Esse índice é o maior entre os três fundos, o que reforça a percepção de que o FCO, mais que o FNE e FNO, responde fortemente à demanda daqueles municípios mais desenvolvidos.

Em resumo, não é possível estabelecer uma relação clara entre os saldos dos empréstimos *per capita* com a renda *per capita* ou com o IDH-M baseado apenas em estatísticas descritivas. Em relação aos saldos totais, os 31 municípios com saldo total acima de R$ 50 milhões são normalmente municípios populosos, e 16 desses municípios estão também entre aqueles de maior saldo *per capita*.

4.3 TAXA DE INADIMPLÊNCIA DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE

O FCO tem uma taxa de inadimplência (saldo das operações em atraso em relação ao saldo total) de apenas 3,1% (dezembro de 2004), o que o torna de longe o fundo constitucional de menor taxa de inadimplência. Uma primeira questão que surge quando se compara a taxa de inadimplência do FCO com a taxa do FNE (48,5%) e do FNO (22,8%) é entender o porquê dessa diferença. Uma hipótese para explicar tal diferença seria o fato de o FCO ter como área de atuação a região do Brasil que tem sido uma das mais dinâmicas nos últimos dez anos e também de o Banco do Brasil dar baixa aos empréstimos em atraso, retirando essas operações da estatística de inadimplência (empréstimos em atraso/empréstimos concedidos). Quando um banco demora em reconhecer como perda um empréstimo em atraso, essas operações aparecem na estatística de inadimplência utilizada ao longo deste trabalho.

Infelizmente, não há como aprofundar o estudo da questão da inadimplência, como foi feito no caso do FNO e FNE, pois não foram fornecidos os dados de saldos dos empréstimos em atraso por município na área de atuação do FCO. O único ponto adicional que se pode destacar, baseado nos relatórios dos fundos constitucionais elaborados pelo Ministério da Integração Nacional, é que as taxas de inadimplência do FCO são baixas para todos os estados do Centro-Oeste, sendo mais elevada para o Distrito Federal (8,3%), área de maior PIB *per capita* e maior IDH da Região Centro-Oeste.

Da mesma forma que foi feito para o FNE e FNO, na próxima seção será analisada a relação entre o saldo *per capita* do FCO por município e a renda *per capita*, utilizando a mesma regressão simples das seções anteriores.

4.4 AVALIAÇÃO ESTATÍSTICA DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE

Nesta subseção será investigada, por meio da equação 3, a correlação entre os saldos dos empréstimos do FCO (*per capita*) por município, os efeitos idiossincráticos dos municípios de cada estado e a renda *per capita* desses municípios. Para isso, foi estimada a equação 3 pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários. Cabe mencionar que, ao contrário das análises efetuadas para o FNE e FNO, não foi inserta a taxa de inadimplência, em virtude do não-fornecimento dessa variável pelo Banco do Brasil.

Na equação 3, FCO*pc* é o saldo *per capita* dos empréstimos do FCO, em dezembro de 2004, em cada um dos municípios pertencentes à área de atuação do FCO. Com o intuito de captarem-se os efeitos idiossincráticos do Distrito Federal e dos municípios localizados em cada um dos estados na área de atuação do FCO, foram utilizadas três variáveis *dummies* para representar o Distrito Federal e os municípios do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Diante desse procedimento, é válido esclarecer que, em virtude de problemas de multicolinearidade perfeita na estimação, é necessário excluírem-se os municípios de algum estado para que se possa estimar a equação 3. Excluíram-se, pois, os municípios do Estado de Goiás. Assim, os efeitos relativos aos municípios desse estado são captados pelo termo constante da equação 3. Desse modo, os coeficientes das *dummies* do Distrito Federal e dos outros estados têm como referência

os municípios do Estado de Goiás. Nesse caso, a escolha de Goiás não seguiu nenhuma hipótese preestabelecida.

Na análise da equação 3, ao controlar-se pela renda *per capita,* verificou-se que o coeficiente do termo constante, representante dos municípios do Estado de Goiás, foi significativo e positivo, evidenciando que esses municípios receberam, em média, R$ 360,00. Por sua vez, o coeficiente da variável *dummy* dos municípios do Mato Grosso foi significativo e positivo, mostrando que os municípios desse estado receberam, em média, R$ 255,00 *per capita* a mais que os municípios de Goiás. Ademais, em virtude de não serem significativos os coeficientes das *dummies* do Distrito Federal e dos municípios do Mato Grosso do Sul, afirma-se, neste trabalho, que, em média, seus respectivos recebimentos de FCO *per capita* se igualam aos recebimentos dos municípios do Estado de Goiás.

$$FCOpc_i = 360{,}1 + 208{,}8*MS_i + 255{,}6*MT_i - 2089{,}6*DF_i + 4{,}2*RENDApc91_i$$

$$(2{,}0) \qquad (1{,}3) \qquad (1{,}9) \qquad (-1{,}7) \qquad (3{,}8) \qquad (3)$$

$$R^2 = 0{,}05$$

Em que, entre parênteses, estão os valores da estatística *t-student*. Em um nível de 95% de confiança, foram considerados significantivos os coeficientes com a estatística *t-student* igual ou maior que 1,9.

A outra variável evidenciada na equação 3 é a RENDApc91, renda *per capita* em 1991. Ao analisar-se o coeficiente da renda *per capita,* em 1991, observou-se se os empréstimos foram concedidos para os municípios mais pobres (ricos) em 1991. Na estimativa deste trabalho, o coeficiente da RENDApc91 foi significativo e positivo, mostrando que existe uma relação positiva entre nível de renda e empréstimos obtidos pelos municípios abrangidos pela área de atuação do FCO, ou seja, na área de atuação do FCO, em termos *per capita*, as empresas localizadas nos municípios com maior nível de renda foram as que mais receberam recursos do FCO.

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho foi analisado o comportamento dos três fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO e FCO) com a finalidade de destacar alguns fatos estilizados. Dentre as principais conclusões a que se chegou, destacam-se as seguintes:

1) Excesso de oferta: nos últimos anos tem predominado uma situação de excesso de oferta nos fundos constitucionais de financiamento, apesar de nos últimos dois anos os bancos (BNB, Basa e Banco do Brasil) terem sido mais eficientes na liberação de recursos. O banco com o maior volume de recursos disponíveis e não aplicado é o BNB. Para 2005, o volume de recursos disponíveis para empréstimos nos três fundos foi de R$ 7,7 bilhões, mais que o dobro do repasse anual programado pelo Tesouro Nacional.

2) Empréstimos por município: mais da metade (2.864) dos municípios do Brasil estão na área atuação de um dos três fundos constitucionais de financiamento,

sendo 1.952 na área do FNE, 449 na área do FNO e 463 na área do FCO. Identificou-se que os recursos dos fundos constitucionais de financiamento não se direcionam prioritariamente para os municípios de menor IDH-M ou de menor renda per capita. Isso indica que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento parecem responder à demanda daqueles municípios que já possuem algum dinamismo econômico.

3) Municípios de menor IDH-M e saldo *per capita*: quando foram cruzados os municípios de maior saldo *per capita* com aqueles de menor IDH-M, constatou-se que apenas 34% dos municípios na área de atuação do FNO e FNE obedecem a esse critério e, no caso do FCO, apenas 22% dos municípios de menor IDH-M estão também entre aqueles de maior saldo *per capita*. Dado que o objetivo constitucional desses fundos é reduzir as desigualdades regionais, esse objetivo pode estar sendo alcançado pelo direcionamento dos empréstimos para aquelas áreas mais dinâmicas de cada região, o que pode estar contribuindo para a redução das desigualdades inter-regionais à custa do aumento das desigualdades intra-regional.

4) Empréstimos *per capita* por município: do total de municípios com saldo de empréstimos *per capita* superior a R$ 1.500,00, 58 deles estão na área de atuação do FNE, 67 da área de atuação do FNO e 101 municípios na área de atuação do FCO. Isso indica que um número maior de municípios na área de atuação do FCO tem empréstimos mais elevados que nas Regiões Norte e Nordeste.

5) Empréstimos por estado: não foi possível identificar uma relação clara entre o saldo dos empréstimos *per capita* e o nível de desenvolvimento dos estados (mesurado pelo IDH-M ou PIB *per capita*). No caso do FNE, por exemplo, os dois estados com maior saldo de empréstimo *per capita* são Piauí e Minas Gerais, enquanto um dos estados mais pobres da região, Alagoas, está entre aqueles de menor saldo *per capita*. O mesmo acontece com o FNO, no qual o estado do Acre, que é um dos estados mais pobres da região, tem um dos menores saldos de empréstimo *per capita*.

6) Taxa de inadimplência: não foi possível identificar nenhuma relação clara entre saldo *per capita* dos fundos constitucionais de financiamento (FNE, FCO e FNO) e taxas de inadimplência pelo uso de estatísticas descritivas. No entanto, quando foram feitas regressões para o FNE e FNO, encontrou-se uma relação positiva entre o saldo dos empréstimos *per capita* e a taxa de inadimplência. Esse resultado deve ser interpretado com cautela, visto que a taxa de inadimplência é sensível à data de concessão dos empréstimos. Aqueles estados ou municípios, cujos saldos dos empréstimos, em 2004, resultaram, na sua maior parte, de empréstimos concedidos pós-2001, tendem naturalmente a ter uma taxa de inadimplência menor que aqueles nos quais o saldo atual decorre, principalmente, de empréstimos anteriores a 2001. Isso indica que as quedas nas taxas de inadimplências verificadas nos empréstimos do FNE e FNO pós-1998 podem estar associadas não a uma melhora definitiva nos critérios de concessão dos empréstimos, e sim ao fato de os empréstimos mais recentes ainda estarem no seu período de carência.

7) Critério geográfico *versus* critério do porte das empresas: é importante destacar que o critério de alocação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento apenas baseado no porte das empresas não tem sido suficiente para que os recursos sejam aplicados naquelas áreas menos desenvolvidas. Embora haja, claramente, uma prioridade nos empréstimos a micros e pequenos produtores rurais, micros e pequenas empresas industriais, o crédito acaba sendo direcionado para os municípios mais desenvolvidos. Dessa forma, os fundos constitucionais de financiamento terminam por reforçar a tendência de concentração dos investimentos privados nas áreas mais dinâmicas de cada região. Em resumo, existe espaço para melhorar a alocação geográfica dos fundos constitucionais de financiamento.

Em resumo, as conclusões deste trabalho não permitem uma avaliação mais definitiva do impacto econômico dos fundos constitucionais de financiamento. Essa avaliação só é possível com os dados dos empréstimos dos fundos por empresa, permitindo um controle por setor e a utilização de técnicas estatísticas mais sofisticadas na formação dos grupos de empresas que tiveram acesso ao crédito e aquelas que não tiveram, mas possuíam características semelhantes àquelas que tomaram empréstimos. Essa tarefa é empreendida em outro artigo.[14]

A conclusão mais robusta deste trabalho é que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento não se direcionam de forma prioritária para os estados mais pobres ou para os municípios mais pobres. Isso indica que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento parecem responder fortemente à demanda de empresas em municípios que já contam com algum dinamismo econômico, o que implicaria um aumento da desigualdade intra-regional com impactos positivos para a redução das desigualdades inter-regionais, pois os empréstimos estariam sendo direcionados, sobretudo, para áreas de maior dinamismo econômico nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por fim, cabe destacar que não é objetivo explícito dos fundos constitucionais de financiamento priorizar a liberação de recursos para as áreas menos desenvolvidas das três regiões que formam sua área de atuação. Apenas recentemente isso parece ser uma preocupação na programação das aplicações dos fundos constitucionais de financiamento, com a atual gestão do Ministério da Integração Nacional, a qual incorpora a idéia do atual governo de que o combate às desigualdades regionais implica, também, o combate às desigualdades intra-regionais. No entanto, ainda é cedo para tecer conclusões sobre esse novo objetivo, que apenas recentemente foi incorporado à política de aplicação dos fundos constitucionais de financiamento.

14. No Texto para Discussão nº 1207 do Ipea.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Nordeste, nordestes: que nordeste? *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento.* São Paulo: Fundap, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste, 1959. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. 4, out. dez. 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico, 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. *Censo Demográfico*, *2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IPEADATA. *Dados regionais*. Disponível em: <http://www.ipeadata.com.br>. Acesso em: 25 jan. 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Programação de Financiamento para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste*. Vários anos a.

_____. *Programação de Financiamento para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte*. Vários anos b.

_____. *Programação de Financiamento para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste*.Vários anos c.

SANTANA, A. C. (Coord.). *O fundo constitucional de financiamento do Norte e o desenvolvimento da Amazônia.* Belém-Pará: M&S Editora, 2002.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO (FNE, FNO, FCO). Vários anos.

WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data.* Cambridge: MIT Press, 2002.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2006

EDITORIAL

Supervisão
Iranilde Rego

Revisão
Luísa Guimarães Lima
Maria Carla Lisboa Borba
Camila de Paula Santos (estagiária)
Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)
Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)
Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges
Lucas Moll Mascarenhas

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5090
Fax: (61) 3315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609
20044-900 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 2215-1044 R. 234
Fax: (21) 2215-1043 R. 235
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo
Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5406
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo