
RESULTADOS DA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE: ANÁLISE PRELIMINAR

"Na industrialização é preciso atravessar o deserto para chegar à terra prometida"

W. A. Lewis¹

RUBENS VAZ DA COSTA
Presidente do Banco do Nordeste do
Brasil S/A

A avaliação dos incentivos fiscais ao Nordeste requer pesquisa em profundidade que, ao ser empreendida, deve ter como ponto de partida a definição clara e precisa dos "indicadores de sucesso" a serem usados, isto é, as medidas com que se deseja mensurar os custos e benefícios do esforço que a Nação está fazendo na execução do que poderíamos denominar o "Projeto do Nordeste". As dificuldades inerentes a qualquer avaliação de cometimento tão vasto quanto os incentivos fiscais regionais, não devem ser motivo, no entanto, para que, com as devidas cautelas, não se procure divulgar alguns dos resultados obtidos. O Nordeste tem pecado por não avaliar o seu programa periodicamente e por não mostrar freqüentemente às autoridades, às lideranças e ao público, com isenção e objetividade, os resultados logrados. Afinal de contas, o País tem o direito de saber o que se está fazendo com os recursos cedidos pela União para o desenvolvimento do Nordeste

que, só em 1969, somaram Cr\$ 685 milhões.

A justificativa básica para o "Projeto Nordeste" está claramente expressa no documento em que se fundamentou a criação do CODENO e, conseqüentemente, da SUDENE, a qual colocou o problema nos seguintes termos: "O ritmo de crescimento da economia nordestina, nos últimos decênios, vem sendo substancialmente inferior ao da economia do Centro-Sul. No decorrer do período que se inicia em 1948, a diferença tem sido, aproximadamente, de 1 para 2. Projetadas estas tendências, chegaremos a 1970 com uma renda per capita de menos de 120 dólares no Nordeste e de cerca de 440 no Centro-Sul.² A conclusão da análise feita por Celso Furtado era

¹ "Reflections on Nigeria's Economic Growth" — OECD, Paris, 1967, pg. 27.

² "Uma política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste" — Departamento de Imprensa Nacional, Rio, 1959, pg. 7.

clara: "A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do País constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional.³

As diretrizes básicas, então propostas, para estruturar um Plano de Ação, foram as seguintes:

- "a. intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
- b. transformação da economia agrícola da faixa úmida com vista a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- c. transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e
- d. deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida".

O diagnóstico é tão claro quanto as soluções apontadas. As disparidades inter-regionais vinham aumentando, tornando-se intoleráveis em termos do desenvolvimento harmônico do Brasil e ameaçando institucionalizar-se e ficarem irreversíveis. O remédio indicado: a industrialização, entre outros. Pelas dificuldades expostas no documento referido, o processo de industrialização

seria lento e débil, pois o polo de desenvolvimento do Centro-Sul é extremamente convidativo, agindo como poderoso ímã para atrair capitais privados e capacidade gerencial do Nordeste. A necessidade imperiosa de industrializar para desenvolver o Nordeste poderia ter levado a aventuras estatizantes de duvidosa eficácia.

Como instrumento dinâmico da diretriz de industrialização, surgiram os incentivos fiscais dos artigos 34/18, que foram inicialmente apoiados por vários outros estímulos, hoje menos importantes do que esta grande invenção social brasileira que está revolucionando a economia nordestina. Através dos incentivos fiscais, o governo delegou à iniciativa privada importante parcela da tarefa de promover a industrialização do Nordeste, assegurando-lhe fonte importante de capital de risco e estabelecendo controles mínimos, porém suficientes para evitar desvirtuamentos na execução dos projetos.

Como é do conhecimento geral, a opção oferecida ao contribuinte (pessoa jurídica) do Imposto de Renda é irresistível: pagar apenas a metade do imposto devido e depositar a outra metade no Banco do Nordeste à ordem da SUDENE, para aplicação na compra de ações de empresas nordestinas por ela aprovadas. O empresariado nacional valeu-se da opção transferindo para o Nordeste recursos vultosos e estabelecendo empresas que os estão absorvendo em ritmo acelerado eficazmente, colaborando com o governo na execução da política oficial que objetiva criar "um centro autônomo de expansão manufatureira" na região nordestina.

³ Idem, idem.

Os recursos que o Governo entregou ao setor privado para aplicação no Nordeste elevaram-se a Cr\$ 2,9 bilhões, de poder de compra de 1969, num período de 8 anos. Nos primeiros dois anos, os incentivos fiscais representaram cerca de 1% da receita tributária da União, subindo gradualmente para atingirem, em 1967, a 7%, passando então a declinar, para corresponder a 4,6% em 1968 e 4,8% da arrecadação dos impostos federais no ano passado. Este descenso relativo é decorrência dos vários incentivos fiscais concorrentes criados pelo Governo e que disputam a preferência dos empresários. É expressivo, sem embargo, que o programa de industrialização do Nordeste possa ser realizado com parcela tão diminuta dos impostos federais.

Os 651 projetos industriais aprovados pela SUDENE, até 31/mar/70, requerem recursos dos incentivos fiscais no valor de Cr\$ 2,1 bilhões, elevando-se os investimentos totais necessários à sua execução a aproximadamente Cr\$ 4 bilhões. O impacto de tais projetos, no Nordeste e no Brasil, vai muito além dos efeitos econômicos imediatos. Os 100.000 empregos diretos criados representam oportunidades de trabalho a níveis tecnológicos e de produtividade elevados e, por conseguinte, asseguram remuneração compensadora e condições de vida condignas, para as famílias dos que estão sendo chamados a participar da industrialização do Nordeste. Se aceitarmos a estimativa de que cada emprêgo industrial direto gera quatro oportunidades indiretas de trabalho, concluiremos que o programa de industrialização regional está afetando positivamente a vida de 500.000 trabalhadores. Le-

vando esta especulação um pouco adiante e estimando uma média de seis pessoas por família, cerca de 3 milhões de nordestinos, ou seja, 10% da população da região, beneficiam-se das indústrias criadas com a ajuda dos incentivos fiscais.

O empresariado sulista que auferir mais de 90% dos incentivos fiscais, pois é aos empresários e não ao Nordeste que o Governo oferece a dádiva do incentivo fiscal, embora a transferência de recursos reais aumente o estoque de capital da Região, vendeu grande parte do equipamento, materiais e serviços utilizados na construção das fábricas no Nordeste. A expansão do mercado nordestino lhe foi assegurada através do estabelecimento de indústrias totalmente de sua propriedade em cujo financiamento o Banco do Nordeste geralmente participou com empréstimos a taxas de juros módicas ou de subsídio.

Apesar do êxito incontestável do programa regional de industrialização, as atividades manufatureiras continuam se concentrando em São Paulo. Recente estudo da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado⁴ mostra que a participação da indústria paulista na produção industrial do Brasil aumentou de 48,1% em 1949, para 61,2%, em 1964. A concentração em certos setores continua aumentando vertiginosamente. Por exemplo, São Paulo já contribuía com 84% da produção da indústria de borracha em 1949, elevando-se sua participação para 84,2% em 1959, e 90,1% em 1964; na indústria mecânica, de material elétrico e de transporte sua parti-

⁴ Publicado em "O Estado de São Paulo, de 30/abr./70."

cipação se eleva de 72% para 83% e para 87%, nos anos referidos. Esta concentração é decorrência de elevadas taxas de crescimento da produção industrial paulista que, no período 1953/66, foi de 7,1% ao ano no que toca à categoria de bens de consumo não duráveis, e de 17,3% ao ano, para os bens de capital e de consumo duráveis. É tal o dinamismo da indústria paulista que dificilmente poderão os programas regionais evitar continue aumentando a concentração manufatureira no grande Estado sulista.

Contrariamente ao que ocorre em São Paulo, a participação do Nordeste na produção industrial declinou de 9,6% em 1950, para 6,8% em 1967, o que confirma estar o processo de industrialização avançando mais rapidamente no País como um todo, do que no Nordeste. Se tomarmos como indicador a arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, vemos que o Nordeste participou com apenas 6,42% do total nacional em 1968, caindo ligeiramente para 6,28% em 1969, o que parece confirmar não só sua pequena contribuição à industrialização do País, como também o ritmo mais rápido do crescimento da produção industrial noutras regiões. Apenas a título de comparação, vale ressaltar que a arrecadação do IPI no Rio Grande do Sul é superior à de todo o Nordeste, elevando-se a mais de 7% da receita total daquele imposto.

Sem embargo, a entrada em funcionamento dos projetos em implantação certamente aumentará a participação do Nordeste na produção industrial do País, elevando-a a nível mais consentâneo com a importância da Região na economia nacional ou, pelo menos,

evitando que se deteriore ainda mais sua posição. É interessante recapitular as magnitudes básicas do Nordeste na comunidade brasileira, para se ter uma perspectiva da sua diminuta industrialização. Representa o Nordeste:

- 28,6% da população do Brasil;
- 18,2% da área geográfica;
- 23,5% da produção agropecuária;
- 9,7% da potência elétrica instalada;
- 6,8% da produção industrial;

enquanto a renda per capita do nordestino ainda é menos da metade da renda per capita do brasileiro.

Apesar de os efeitos do programa de industrialização serem modestos no contexto nacional, sua importância para o Nordeste é transcendental. Não é difícil imaginar o que seria a Região sem os benefícios e a esperança trazidos pelas novas indústrias financiadas com a ajuda dos incentivos fiscais e pelo Banco do Nordeste, mas não há dúvida que a nação seria chamada a dispender somas elevadas em obras públicas e em outros programas destinados a minorar o desemprego e a fome que provavelmente assumiriam proporções que poderiam afetar a segurança nacional. É justo, não obstante, perguntar se o orçamento federal recebe alguma compensação direta dos nordestinos pelos recursos de que a União abre mão em favor do empresariado nacional, através dos incentivos fiscais.

Uma comparação da arrecadação federal no Nordeste nos últimos anos, auxilia a responder objetivamente a esta indagação. Em 1960, a receita tri-

butária da União no Nordeste correspondia a 5,5% do total, diminuindo constantemente até 1963, quando caiu a 5,1%. Passou a elevar-se desde então a esta parte, para ultrapassar 7% em 1968 e 1969. Assim, se tomarmos a porcentagem da receita tributária de 1963 como base, conclui-se que o aumento da arrecadação no Nordeste em 1969, representou 61% dos incentivos concedidos em 1968 (ano base da arrecadação de 1969), ou 40% dos Cr\$ 685 milhões transferidos ao setor privado nacional em 1969, através do mecanismo dos artigos 34/18. É óbvio que nenhum outro programa federal apresenta um retôrno tão rápido dos recursos orçamentários quanto os investimentos do "Projeto Nordeste".

Mas o teste mais importante dêste projeto é a evolução da renda per capita do nordestino em relação à do brasileiro. O êxito aqui é igualmente evidente, pois a renda per capita do nordestino que era cêrca de 40% da renda per capita do brasileiro em começos da década de 1950, elevou-se a quase 50% em fins da década de 1960. A renda social do Nordeste que se reduziu entre 1948 e 1956 de 15,5% para 13,4%, recuperou-se para 15% em 1965. Considerando-se o diagnóstico inicialmente feito para fundamentar a reformulação da política do Governo Federal para o Nordeste e os objetivos definidos, não se pode negar o êxito do programa, embora a Região continue sendo a mais populosa e mais extensa área do mundo ocidental com renda per capita inferior a US\$ 200 por ano.

Não obstante os resultados positivos da política federal em relação ao Nordeste, são muitos os seus detratores e

frequentes as críticas. Permitam-nos examinar algumas das mais repetidas restrições ao "Projeto Nordeste". Diz-se, por exemplo, que a industrialização apoiada pela SUDENE não resolveu o problema do desemprego. As novas indústrias, alega-se, são tècnica-mente sofisticadas, usam teconologia moderna, pouco empregam e é elevado o investimento feito para criar uma oportunidade de trabalho. Há quem proclame que as novas indústrias competem deslealmente com as do Centro-Sul, ali vendendo seus produtos devido à limitada capacidade de absorção do mercado nordestino. Apregoam outros que a agricultura foi preterida devido à política de industrialização, enquanto alguns qualificam as indústrias nordestinas de "artificiais" e não faltou até quem atribuisse o suposto "esvaziamento" da Guanabara à industrialização do Nordeste, sem falar naqueles que consideram "excessivos" os incentivos à Região.

Cada uma dessas críticas representa visão parcial e geralmente distorcida da política federal para a Região, e supõe que seu objetivo é resolver êste ou aquêlê problema, de acôrdo com o gôsto ou os interêsses de cada um. Não é difícil, no entanto, colocar a questão em suas exatas perspectivas, esclarecendo os críticos bem intencionados. Vejamos, por exemplo, a complexa questão do emprêgo que dá tanto o que falar aos "avaliadores" menos avisados. Não é objetivo dos incentivos fiscais solucionar o problema do desemprego e do subemprêgo do Nordeste. É injusto, portanto, avaliá-los em função do aumento da desocupação. Sem as indústrias que foram implantadas e as que estão sendo construídas, a situação seria muito mais grave. O pro-

blema da pequena absorção relativa de mão-de-obra pela indústria manufatureira que emprega apenas cerca de 10% de força de trabalho é idêntico ao do País, como este é semelhante ao da América Latina e dos demais países subdesenvolvidos.

A tecnologia industrial moderna utiliza pouca mão-de-obra e usa relativamente muito equipamento. Por isto, a estrutura do emprego das nações em desenvolvimento é tão desequilibrada, com a indústria participando com um décimo do emprego total, enquanto nos países industrializados sua contribuição é de 20% ou mais. Se fôssemos aceitar o julgamento de que a industrialização do Nordeste está fracassando porque não soluciona este grave problema, embora contribua para minorá-lo, o mesmo teríamos que dizer do Brasil e dos demais países em desenvolvimento. A solução geralmente apontada é usar tecnologia ultrapassada, que emprega mais gente, ou comprar equipamentos de segunda mão. Com tal política apenas eternizaríamos o nosso subdesenvolvimento. O problema do desemprego só será solucionado quando formos às suas raízes que estão no excessivo crescimento demográfico. Qualquer política de "forçar" o emprego deve ser transitório e objetivar o setor público e não pode deixar de estar correlacionada com uma política demográfica racional. Por outro lado, não existe, para o setor privado, a opção de usar tecnologia mais intensiva de mão-de-obra, porque é obrigado a comprar as máquinas que há no mercado, ou encomendar o equipamento que é corrente nos centros produtores de bens de capital. A questão, é pois, hipotética, não consubstanciando opção válida.

Intimamente ligado a este argumento está o de que é elevado o investimento de Cr\$ 30.000,00 feito no Nordeste para se criar uma oportunidade de emprego industrial. No entanto, o custo não é diferente no Centro-Sul, ou noutros países subdesenvolvidos onde, para criar-se uma ocupação industrial, são investidos cerca de .. US\$ 8-12 mil. Não há razão para que, no estabelecimento de idêntica fábrica em São Paulo ou no Nordeste, o investimento por oportunidade de trabalho seja aqui mais elevado. O que muitos não sabem ou esquecem é que o investimento necessário à criação de um emprego na agropecuária moderna, aqui e alhures, é geralmente mais elevado.

Uma análise das indústrias aprovadas pela SUDENE mostra que 85% dos projetos destinarão a totalidade de sua produção ao mercado nordestino, enquanto apenas 2% faturarão exclusivamente para o resto do país e 5% para o exterior, enquanto 8% venderão parte da produção no Nordeste, no resto do País e no exterior. A competição com as indústrias do Sul é portanto mínima, embora possa ser incômoda nalguns casos, e em vez de ser tomada como uma distorção do sistema de incentivos fiscais, deveria ser considerada como uma indicação do êxito da política de industrialização do Nordeste. Afinal de contas, as indústrias do Sul continuam vendendo no Nordeste os produtos que também são manufaturados pelas modernas fábricas instaladas na Região, demonstrando sua capacidade competitiva. Isto evidencia, por outro lado, que o argumento da concorrência no Sul é especioso ou tópico, representando casos isolados e não regra geral.

A crítica de que a concorrência é desleal não procede. Os incentivos fiscais facilitam capital para a construção de fábricas. É capital acionário a ser remunerado se o empreendimento der lucro. Não há, pois, qualquer subsídio à empresa instalada no Nordeste, cujos sócios aportam recursos dos incentivos fiscais. Estes é que recebem o subsídio. As empresas nordestinas compram matérias-primas e serviços, pagam impostos e salários, vendem sua produção a preços de mercado, sem subsídios, competindo lealmente.

Como medir o pretenso excesso de incentivos ao Nordeste? Os projetos aprovados pela SUDENE ultrapassam o valor dos recursos depositados no BNB, pelo que seria lícito concluir que há insuficiência e não excesso de incentivos. A arrecadação do imposto de renda vem aumentando ano a ano no País, donde se infere que os incentivos não representam sangria insuportável para a União. Conforme mencionado antes, o Nordeste está devolvendo rapidamente os valores recebidos através do aumento de arrecadação federal na Região. Além do mais o montante dos impostos que o Governo deixou de arrecadar e transferiu ao setor privado, sob a forma de incentivos, corresponde a apenas um cruzeiro por nordestino, por mês, modesta quantia que não deve intranquilizar os que se preocupam com as finanças federais.

Recentemente vem sendo sugerida a gradual eliminação dos incentivos ao Nordeste, sob a alegativa de que é necessário reduzir a carga tributária. Há, na propositura, engano básico. Os incentivos fiscais representam uma redução da carga tributária, pois em vez de

as empresas pagarem a totalidade do imposto de renda devido, só pagam a metade. A outra metade é depositada no BNB e o seu valor é levado à conta de capital da empresa beneficiária. Obviamente, não se pode incluir tais recursos, que são incorporados ao patrimônio privado, na carga tributária. A justificativa para a concessão de incentivo está na obrigação de os recursos não recolhidos ao Tesouro serem aplicados no desenvolvimento do Nordeste. Ademais, a sugestão peca por excesso de ingenuidade. Se o Governo decidisse terminar os incentivos fiscais por que razão iria reduzir à metade o imposto de renda da pessoa jurídica, beneficiando os acionistas das empresas? Quando desejar reduzir a carga tributária e o equilíbrio orçamentário o permitir, o lógico será que o Governo diminua a incidência do imposto sobre produtos industrializados, ou o imposto sobre combustíveis, ou o imposto de renda das pessoas físicas, mas dificilmente adotando medida que favorecerá apenas o setor empresário, através da redução da tributação sobre o lucro das empresas.

As críticas feitas são, pois, facilmente contestáveis. Isto não quer dizer que o sistema seja perfeito e sua administração não possa ser melhorada. Mas o elenco de êxitos e o apoio que dá no setor privado — executor de parcela importante da política federal para o Nordeste — representam acervo a preservar e aperfeiçoar. Todos juntos, classes empresariais sulistas, nordestinas e de outras partes do país, governos estaduais, organismos da administração federal e o povo em geral, devemos cerrar fileiras na defesa dos incentivos fiscais, sem os quais não pode-

rá haver desenvolvimento industrial no Nordeste e estará ameaçada a constituição de vasto mercado comum em

nosso país, condição indispensável à unidade nacional e ao progresso da Pátria.

S U M M A R Y

The author tries, through a preliminary analysis, to evaluate the industrialization policy of Northeastern Brazil, which has been carried out upon the economic basis provided by the fiscal incentives of Articles 34/18 of the laws which have approved SUDENE's "Master Plans".

The basic justification to reorientate the Federal Government policy towards the region was the disparity of the income level between the Brazilian Northeast and the Central and Southern regions of the country. Year by year such disparity increased, threatening to remain as that and to become irreversible, and thus becoming unbearable for the harmonic development of the country as a whole. Among other solutions presented in order to correct the situation, industrialization was recommended.

As dynamic element of the industrialization program, the government created the incentives of the Articles 34/18. In a period of eight years the government has handed to private sectors amounts around 2.9 billion cruzeiros, at buying power rate of 1969, from the fund constituted by these 34/18 incentives.

Since the launching of the program until March 31, 1970, SUDENE has approved 651 industrial projects, whose total investments amount to 4 billion cruzeiros from the fiscal incentive fund.

In the evaluation of the program, the author mentions some signs that assert the relevance of this policy both for the Northeast and for the country itself.

The industrial projects approved by SUDENE have created 100,000 direct and steady job at highly productive technological level. Accepting the estimate that each direct job generates 4 other indirect working opportunities the author reaches to the conclusion that the industrialization program is affecting the lives of 500,000 workers. Assuming that the average family in Northeast consists of 6 persons, he comes at the conclusion that around 3 million people, i.e., 10% of the regional population is being benefited by the industries created with the support of the fiscal incentives.

Another sign is the increase in the participation of the federal revenue of Northeast in the last few years. In 1960 the Union's revenue in Northeast was 5.5% of the total revenue. That rate fell steadily until 1963, when it was 5.1%. From that year on it increased until surpassing 7%, between 1968 and 1969.

As the most important test of the success of the program, the author mentions the income growth. The per capita income of Northeast was about 40% of the Brazilian rate at the beginning of the decade of 1960. At the end of the decade it attained nearly 50%. In the other hand, the social income of Northeast which had been reduced from 15.5% to 13.4% between 1948 and 1956, rose to 15% in 1965.

Although the positive results of the federal policy towards the Northeast, critics have been aimed at the program. It has been spread out, for instance, that industrialization sponsored by SUDENE has not solved the unemployment problem; that Northeastern industries compete unloyally with those of the Central and Southern regions, and that the investment needed to create one job is very high. It is also mentioned that agriculture has been disregarded in favor of industrialization, and that the incentives are too large for the region. The author, based on data and rich reasoning, answers the critics and shows that, although the effects of the industrialization program are modest in the national consensus, its importance for the Northeastern region of Brazil is transcendental.