

REPERCUSSÕES DA POLÍTICA DE INCENTIVOS AO SETOR PRIVADO NO NORDESTE

*Valfrido Salmito Filho**

Resumo: Em junho de 1987, o sistema de incentivos completou 25 anos de existência. Durante esse período, desempenhou o mais importante papel para o soerguimento do setor privado do Nordeste, cabendo ressaltar os seguintes aspectos: a) introdução de uma política racional de infra-estrutura industrial, representada pelo sistema de distritos industriais e formas adequadas de qualificação de mão-de-obra especializada, cujo melhor exemplo é o Centro de Treinamento Têxtil para mestres e contra-mestres de fiação e tecelagem, na cidade do Recife — único no Norte e Nordeste; b) modernização e expansão das indústrias tradicionais, notadamente as de fiação e tecelagem, de curtimento e de agroindústrias; c) forte expansão de indústrias de minerais não-metálicos, como as de cimento, cerâmica vermelha e cerâmica branca; d) surgimento e/ou ampliação dos chamados ramos dinâmicos, sobretudo de metais ferrosos e não-ferrosos, de química e petroquímica. Ainda do ponto de vista econômico, contribuiu o sistema de incentivos decisivamente para assegurar o crescimento do Produto Industrial do Nordeste a taxas elevadas, mesmo durante os ciclos recessivos da Economia Brasileira. Do ponto de vista do setor governamental vem contribuindo, através da geração de tributos federais e estaduais, com volumes crescentes de recursos. Sob o aspecto social, tem sido o fator de criação do maior número de oportunidades de empregos diretos e permanentes dos setores produtivos. Fundamental nesse trabalho foi a estreita articulação entre as duas mais importantes agências de desenvolvimento regional: SUDENE e BNB.

* Advogado, ex-Diretor do Banco do Nordeste do Brasil e ex-Superintendente da SUDENE.

1. INTRODUÇÃO

Em junho passado alcançou 25 anos de existência o Decreto nº 1.166, que regulamentou dispositivo (Art. 34) da Lei nº 3.995 do I Plano-Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste. Disciplinava-se, então, a concessão de incentivo financeiro ao setor privado da Região e, seis meses depois, a SUDENE dava início efetivo às operações com os projetos de empresas incentivadas, enviando ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. as primeiras ordens de liberação de recursos. Por iniciativa do Congresso Nacional fora criado instrumento financeiro que se afigurava próprio para dinamizar o setor industrial da área.

As observações aqui registradas vão se restringir ao sistema de incentivo financeiro atualmente denominado FINOR. Outros incentivos, de natureza cambial, fiscal e creditícia também criados, ou foram pouco utilizados ou não tiveram eficácia e/ou importância equivalente, representando papel de menor significado na dinamização dos setores produtivos e, conseqüentemente, do desenvolvimento da Região.

Ao longo desse período ocorreram significativas mudanças na vida política, institucional e econômica do Brasil, cujo crescimento, a elevadas taxas anuais (exceto, obviamente, durante dois breves ciclos recessivos) fez emergir um país de considerável Produto Interno Bruto, não isento, porém, de graves distorções na distribuição da renda e em vários setores sociais.

Particularmente a fase do centralismo de decisões econômicas do Governo Federal trouxe reflexos negativos para as regiões periféricas, mormente para organismos regionais, como a SUDENE e o BNB, que sofreram o impacto do enfraquecimento institucional, acompanhado de simultâneo debilitamento financeiro, embora as atribuições do desenvolvimento econômico e das transformações sociais cometidas aos citados órgãos não lhes tenham sido retiradas nem reduzidas.

Mais grave ainda, e que passou despercebida, foi a inversão trazida pelo planejamento centralizado, no enfoque do desenvolvimento regional: reorientou-se e deslocou-se para o Centro-Sul a prometida prioridade ao desenvolvimento do Nordeste. Essa mudança de enfoque ocorreu na fase incipiente do novo modelo proposto para a Região subdesenvolvida, quando os programas regionais não haviam ainda conquistado a credibilidade interna nem conseguido dinâmica própria.

Sob os argumentos de consolidar o desenvolvimento econômico do País, assegurar autonomia nacional para a indústria de bens de capital e atender melhor o grande mercado consumidor, o Governo intensificou seus investimentos de infra-estrutura no Centro-Sul e, nessa área, concentrou também sua crescente expansão na produção de bens e serviços, particularmente através de seus monopólios estatais, na maior parte, cronicamente deficitários, como o de siderurgia de laminados planos.

Se a obtenção de lucros não havia sido o fator determinante para a localização das empresas estatais, no Centro-Sul e se apenas o Governo podia suportar o prejuízo operacional de unidades produtoras sem ir à falência, a distribuição espacial dos empreendimentos governamentais deveria guardar equidade. Concentrando-se naquela área, penalizou demasiadamente o Nordeste, no setor secundário, com efeitos negativos que inibiram o crescimento não só de ramos industriais dinâmicos, como a mecânica e a metalurgia, mas até mesmo a agroindústria, cuja expansão, embora estimulada, ainda não alcançou resultados satisfatórios.

Enquanto isso, os organismos regionais do Nordeste exauriam formas de racionalização de recursos para tornarem mais eficazes os seus usos e, assim, compensar a gradativa redução dos orçamentos dos programas remanescentes. Conviveram com dotações penosamente exíguas, mesmo durante o período em que o País absorveu largas poupanças, através dos empréstimos externos.

As restrições institucionais e financeiras que lhes foram impostas determinaram a dilatação dos cronogramas de seus projetos e a protelação das soluções e dos resultados anunciados. Essas restrições foram, ainda, agravadas por outras decisões diretas do Poder Central, referentes à criação e a mudanças meramente formais de programas, que causaram fragmentação cada vez maior das fontes de financiamentos, reduzindo a eficácia e até determinando o encerramento de programas formulados na Região e mais consentâneos com sua realidade.

De toda maneira, foi decisiva a contribuição dos organismos regionais no esforço para soerguer o Nordeste da estagnação econômica em que se encontrava.

O processo desenvolvimentista, iniciado pelo BNB, foi intensificado pela SUDENE com suas intervenções na infra-estrutura e seus incentivos aos setores de produção. Afora outros benefícios decorrentes da ação da SUDENE, apoiada pelo Banco do Nordeste, que variam de intensidade em cada setor produtivo, dois resultados da maior relevância devem ser assinalados: em primeiro lugar a dinamização e crescimento da economia nordestina, a taxas equivalentes e, eventualmente até superiores às alcançadas pelo Brasil, em sua fase de intenso desenvolvimento econômico; e, em segundo, o soerguimento da Região a custos inferiores aos exigidos pelo País, como um todo, e sem qualquer sacrifício para os programas regionais e setoriais do Centro-Sul.

2. INCENTIVOS AO SETOR PRIVADO DO NORDESTE

Os incentivos financeiros, administrados pela SUDENE, não encontraram, de início, junto aos beneficiários, a mesma acolhida que uma linha de crédito especializada obtém por parte dos clientes dos bancos. Os empresários mais confiantes nos propósitos governamentais de modernização e dinamização da economia nordestina recorriam à Superintendência para obter isenção de impostos sobre importação de equipamentos e do imposto de renda, comportamento que tinha as seguintes razões básicas:

- a) eles dispunham de créditos de longo prazo no BNB, com encargos bastante inferiores às taxas inflacionárias;
- b) preferiam o endividamento de suas empresas à abertura para novos sócios;
- c) o próprio contexto político despertava desconfianças relativas à estatização das empresas privadas, particularmente aquelas que se beneficiassem de favores financeiros, com recursos “doados” pelo próprio Governo.

Enquanto a SUDENE procurava superar a fase de expectativa inicial, desenvolvia intenso trabalho pioneiro de estabelecimento de normas reguladoras da concessão desses benefícios. A adoção de critérios técnicos, baseados no aproveitamento de matérias-primas regionais, de insumos da área, da mão-de-obra disponível, do favorecimento às exportações e da implantação de empresas de bens de capital, entre outras, resultaram no estabelecimento de uma política de desenvolvimento industrial coerente com as necessidades regionais, sem as distorções constatadas a nível nacio-

nal, tais como a excessiva concentração de investimentos em São Paulo, os desastres ecológicos da Baixada Santista, ou obras gigantescas e improvisadas, como a Ferrovia do Aço.

Constituiu privilégio do Nordeste só o primeiro ano de funcionamento dos incentivos financeiros ao setor privado, estendendo-se, em seguida ao restante do País. Por isso, durante o primeiro exercício operacional a SUDENE desenvolveu intenso trabalho criativo, relacionado com o estabelecimento de normas técnicas. Tais normas conciliaram o objetivo de intensificação de investimentos industriais, adequando-os subsetorial e espacialmente às necessidades da Região, com formas eficazes de controle interno e externo.

Alguns procedimentos foram instituídos em caráter pioneiro no Brasil. Com efeito, pela primeira vez, uma autarquia federal gerenciava uma carteira de investimentos de longo prazo, controlando títulos representados por participações societárias, introduzindo características específicas na Lei das Sociedades Anônimas.

O aproveitamento das normas que disciplinam a concessão de crédito bancário, que vão do sistema de cadastro ao modelo próprio de registros contábeis, não foi suficiente para os incentivos administrados pela SUDENE. Outras exigências peculiares ao setor público federal foram instituídas nos controles internos, técnicos e burocráticos, a fim de que fossem atendidas, também, imposições de órgãos como o Tribunal de Contas da União e a Comissão Nacional de Valores Mobiliários.

De outra parte, o Banco do Nordeste do Brasil, como agente operador, contribuiu também, de forma relevante, para a institucionalização do sistema de incentivos. A estreita articulação entre as duas instituições, a permanente permuta de informações técnicas e o empenho real dos dois órgãos no sentido de obter desse instrumento financeiro o melhor rendimento para a Região, tem sido o compromisso constante de ambos.

O estágio atual do sistema de incentivos ao setor privado difere bastante do modelo posto inicialmente em operação.

Sobretudo a partir da mudança do denominado 34/18 para o FINOR, há 13 anos, tem-se mantido intensa e constante a demanda desse apoio por parte dos empresários interessados em investimentos no Nordeste. Considerando-se os projetos em fase de implantação, em análise, aguar-

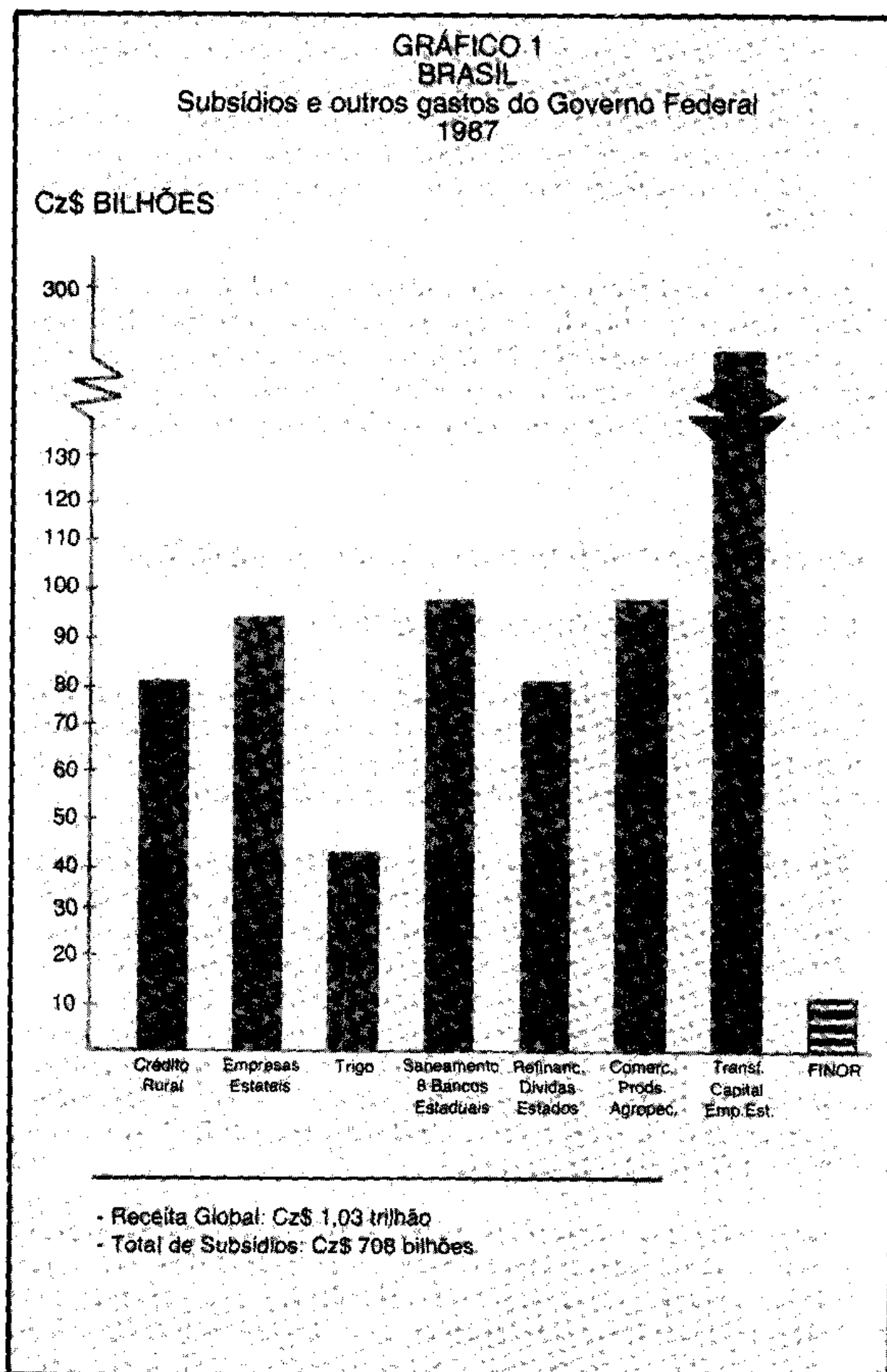
dando análise e as cartas formais de intenção (carta-consulta), a SUDENE administra anualmente quantidade média superior a mil projetos industriais, agropecuários, de pesca, de turismo e de telecomunicação). Importante assinalar, também, que o interesse dos investidores não tem arrefecido nos períodos recessivos da economia brasileira. Cabe indagar, então, de onde deriva a dinâmica do sistema de incentivos do Nordeste.

Vale ressaltar que a SUDENE vem administrando dotações financeiras anuais do FINOR, as quais, convertidas em dólares, têm ultrapassado a média de US\$ 300 milhões, montante que, sem dúvida, é expressivo e requer atenção especial. Por isso mesmo, a Superintendência tem cercado a administração dos incentivos com a proteção de instrumental normativo amplo e rigoroso, fazendo com que as leis, decretos e portarias se sobreponham às pressões exercidas sobre seu gerenciamento. Convém ressaltar, entretanto, que os orçamentos anuais do FINOR representam, apenas, modesta parcela no cômputo geral dos subsídios no GRÁFICO 1.

Pesa também, a seu favor, a continuidade das equipes técnicas, oriundas dos quadros da instituição e, portanto, comprometidas com os resultados a serem obtidos. Essa continuidade, durante tão longo tempo, torna as equipes bastante experientes e especializadas. A experiência e a especialização acumuladas constituem-se valiosas fontes de sugestões para os ajustamentos e aprimoramentos do Sistema. Cada grupo técnico especializado já analisou e fiscalizou dezenas de projetos, estando habilitado para avaliar e aprofundar informações e dados básicos de cada empreendimento sob exame.

O exame dos dados relacionados com todos os sistemas de incentivos revela que a maioria das pessoas jurídicas optantes por aplicações em projetos incentivados preferiu o FINOR, ao qual também foi destinado o maior valor dos recursos financeiros. Observa-se, ainda, que tem sido sempre crescente o número de empresários que encaminha projetos ou cartas-consulta à SUDENE, o que traduz a confiança e a credibilidade de que o FINOR se fez merecedor. Para conquistar esse respeito contribuíram, principalmente:

- a) a prevalência dos critérios técnicos definidos em leis, decretos e normas para a concessão dos benefícios;
- b) a experiência e a especialização das equipes técnicas responsáveis pelo gerenciamento dos incentivos;



- c) o modelo aberto e transparente de administração dos incentivos pela SUDENE, com a participação de seu Conselho Deliberativo, além da divulgação sistemática de todos os dados;
- d) o empenho constante na evolução qualitativa do Sistema com vistas à introdução de ajustamentos para aprimorar a administração; e
- e) a estreita articulação entre as equipes técnicas da SUDENE e do BNB.

Ademais, considerando-se a acentuada instabilidade econômica e institucional registrada no Brasil, ao longo da existência do Sistema de Incentivos, pode-se afirmar que o FINOR resistiu às crises vividas pelos próprios organismos regionais, graças à criteriosidade com que foi administrado e aos resultados positivos que produziu, conforme será demonstrado.

3. INCENTIVOS AO SETOR PRIVADO DO NORDESTE:

3.1. EFEITOS SOBRE A INFRA-ESTRUTURA

Os primeiros tempos de administração de incentivos ao setor privado do Nordeste revelaram deficiências no setor governamental, particularmente junto aos estados, que deveriam ser corrigidas, a fim de que fossem intensificados os investimentos, sobretudo no setor industrial.

A perspectiva de dinamização do setor secundário impôs a necessidade de o Governo Federal reexaminar as metas de expansão da geração de energia elétrica, antes estabelecidas. Também foram alocadas, pela SUDENE, dotações com vistas a novos projetos de geração de energia elétrica, inclusive no Nordeste Ocidental, além da modernização das redes distribuidoras e do estabelecimento da tarifa unificada em toda a Região. Igual esforço foi feito com relação às necessidades de água e de transportes, conforme se depreende das consignações feitas no I e no II Planos-Diretores. A geração de energia elétrica pelo sistema CHESF passou de 180 MW em 1959 para 5.718 em 1986.

À proporção que empresários do Nordeste ou de fora da Região procuravam as autoridades estaduais, com vistas à definição de local para instalação de novos empreendimentos ou realocização dos existentes, foram aflorando falhas na estrutura de apoio: inexistência de equipes técnicas qualificadas, falta de levantamentos de potencialidades estaduais, de novas

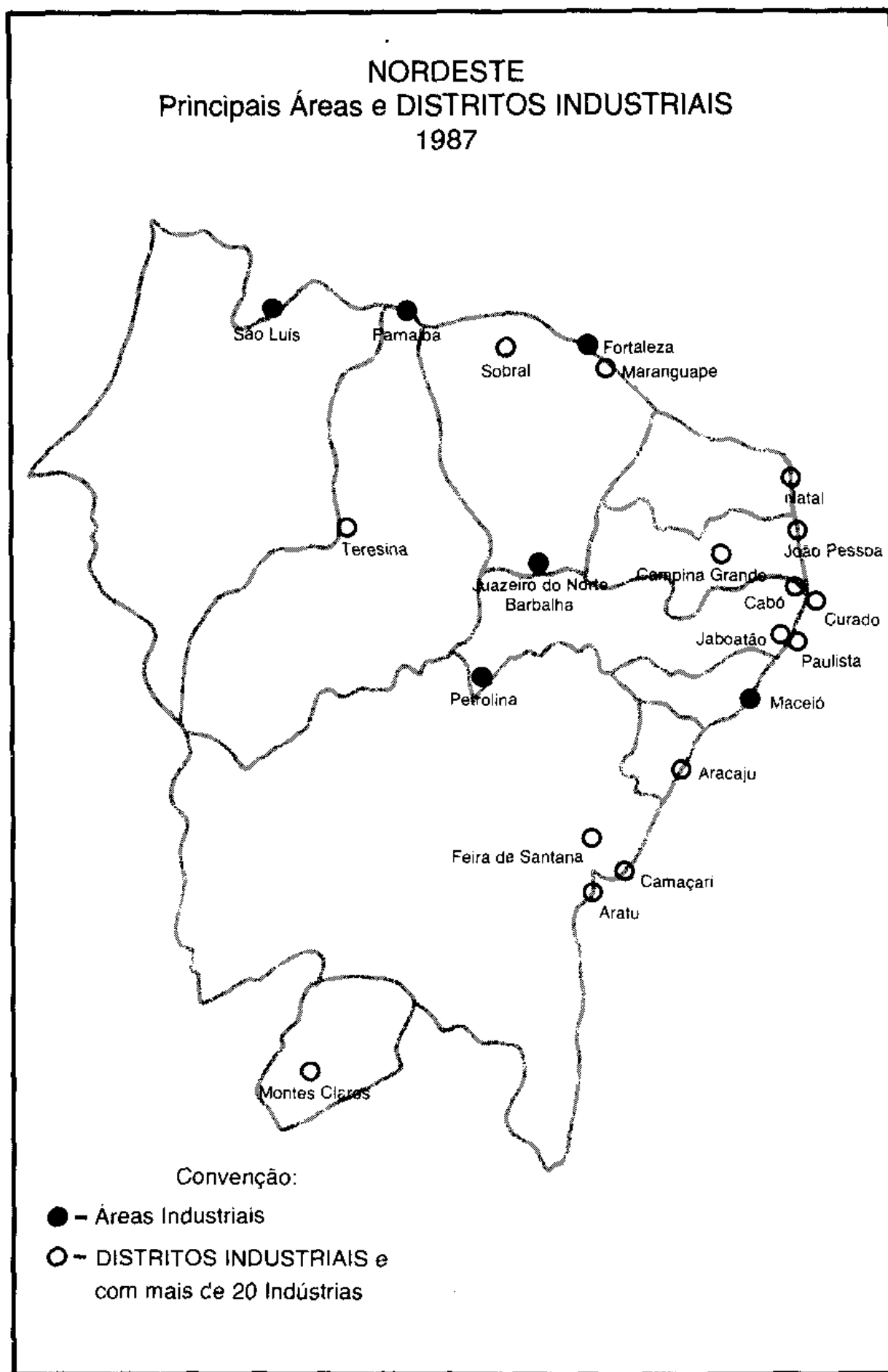
oportunidades de investimentos e de áreas destinadas a distritos industriais, com respectivos projetos de infra-estrutura, entre outras.

Compreendendo os governadores do Nordeste que a dinamização da economia de seus estados dependeria, em grande parte, dos projetos incentivados, começaram a realizar vasta obra de infra-estrutura: foram reequipadas secretarias de Estado, equipes técnicas foram treinadas, criaram-se órgãos para administração especializada de áreas e de distritos industriais, e, ainda, multiplicaram-se os levantamentos e pesquisas de recursos naturais, matérias-primas e minérios que ofereciam vantagens comparativas para localização de novas fábricas. Paralelamente, foi realizado significativo trabalho de divulgação, dentro e fora do Nordeste, das vantagens oferecidas aos empresários para investimentos dentro de um modelo organizado e completo, que oferecia desde a infra-estrutura adequada até os financiamentos e incentivos financeiros, além de isenção de tributos.

Notadamente a política de distritos industriais, iniciada na Bahia e em Pernambuco, com os projetos estaduais bem-sucedidos de Aratu, Camaçari, Cabo, Curado e Paulista, alcançou áreas mais distantes, como Montes Claros, em Minas Gerais, Fortaleza, João Pessoa e Campina Grande. Outros estados receberam ajuda técnica e financeira da própria SUDENE, como Sergipe e Piauí. No caso específico de Sergipe, a SUDENE assegurou assistência técnica de especialistas de Israel e hoje constitui igualmente completo êxito, com suas áreas totalmente ocupadas por modernas indústrias. Em outros casos os distritos industriais absorveram empresas instaladas dentro das cidades, cuja relocação foi apoiada, também, pelo Sistema de Incentivos.

Vale ressaltar que o Sistema de Incentivos teve significativos reflexos sobre a política de distritos e áreas industriais surgidas no Nordeste. Os incentivos permitiram elevar o nível de racionalização no uso das áreas industriais, não somente no que se refere a infra-estrutura de apoio, acessos e conjuntos residenciais, mas também instalações de controle ambiental, evitando formas de poluição nocivas à comunidade.

Atualmente já se incorporou às rotinas administrativas dos Governos Estaduais a prioridade conferida à política de distritos e áreas industriais, dentro de modelo organizado e de uso racional do espaço urbano. Não resta dúvida de que essa foi uma contribuição relevante do Sistema de Incentivos à modernização de setores administrativos dos estados nordestinos.



3.2. RESULTADOS PARA O SETOR PÚBLICO

O exame de informações relacionadas com alguns tributos federais e estaduais revela dados até agora desconhecidos, ou pouco divulgados. Trata-se da contribuição proporcionada pelas empresas incentivadas para os erários públicos. Seu número é diminuto no rol de todas as demais pagadoras de imposto. Segundo a própria SUDENE, 1.269 empresas já se implantaram, tiveram seus projetos incentivados concluídos, desenvolvendo suas atividades normalmente em todo o Nordeste. Uma parte dessas 1.269 empresas se constitui de unidades de agropecuária e de hotelaria. Considerando-se apenas as empresas incentivadas dos ramos industrial, de pesca e de telecomunicações, certamente o número deve situar-se em torno de mil pessoas jurídicas. Cabe, pois, verificar a contribuição das empresas incentivadas, em termos de tributos pagos aos estados e ao Governo Federal, como forma de se aferirem, pelo menos, efeitos diretos na arrecadação de impostos.

Outros estudos poderão ser realizados com vistas à estimativa dos efeitos indiretos dos incentivos sobre a arrecadação de impostos, em decorrência do seu impacto sobre a demanda e o consumo e o conseqüente recolhimento de tributos. Este estudo limita-se ao exame de dois tributos, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), de competência dos estados, e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), arrecadado pelo Governo Federal. Esses dois impostos, no entanto, não representam a arrecadação total feita pelas empresas incentivadas, pois ficam excluídos os encargos sociais e outros tributos, como o Imposto de Renda, por exemplo.

3.2.1. *O Imposto sobre Circulação de Mercadorias — ICM e as Empresas Incentivadas*

Os estados do Nordeste já se beneficiam com os tributos pagos pelas empresas incentivadas que se implantaram ou que estão em fase de implantação, mas operando parcialmente. Os valores variam de estado para estado, em função do número de empreendimentos, capacidade de produção, valor das inversões e natureza dos produtos.

Sabe-se que a distribuição espacial pelas dez Unidades Federativas não pode obedecer a uma divisão aritmética porque os fatores locacionais que motivam os empresários são bastante variados e a SUDENE não pode estabelecer condicionantes impositivas que neutralizem as vantagens

oferecidas pelo mercado, pela oferta de matérias-primas, recursos naturais, ou pela melhor infra-estrutura disponível. Constata-se ainda que os estados cujos Governos se anteciparam na preparação da infra-estrutura dos distritos industriais, em campanhas de promoção e no empenho direto e permanente, conseguiram maior número de investimentos incentivados.

Informações atualizadas da SUDENE demonstram que apenas quatro estados receberam 74,3% do FINOR liberado para os 1.269 projetos concluídos. Essas mesmas Unidades Federativas foram contempladas com 879, ou seja, 69,2% dos empreendimentos que já se encontram em funcionamento. Assim, é inevitável que alguns estados sejam mais beneficiados do que outros, embora todos sejam contemplados.

Os dados de recolhimento do ICM relativos ao exercício de 1986 revelam que existe um pequeno grupo de empresas de grande porte que é geralmente responsável pela maior parte da receita de ICM, em meio a milhares, e às vezes, dezenas de milhares, de contribuintes.

Por essa razão, pareceu mais conveniente não se examinar nem o universo dos contribuintes de ICM de cada Estado, nem o total das empresas incentivadas nesse contexto. Ao verificar-se que nos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, o ICM pago pelas cem maiores empresas contribuintes representou uma participação que varia de 48,5 a 86,4% do total do ICM recolhido, afigurou-se representativa a contribuição das empresas incentivadas, constantes da relação das cem maiores pagadoras. A TABELA 1 esclarece melhor a contribuição de ICM das empresas incentivadas:

TABELA 1
 RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS ESTADUAIS NO NORDESTE
 Imposto sobre Circulação de Mercadorias — ICM
 Exercício de 1986
 Cz\$ 1.000,00

ESTADOS	ICM — Total	ICM — 100 Maiores Contribuintes (A)	ICM de Empresas Incentivadas entre 100 Maiores Contribuintes (B)	% (B/A)	(B/ICM Total (%) (C)
Maranhão	1.322.637	750.830	98.382	13,10	7,44
Piauí	896.230	567.767	86.713	15,27	9,68
Ceará	3.296.062	1.598.865	547.502	34,24	16,61
Rio Grande do Norte	1.078.791	704.530	214.192	30,40	19,85
Paraíba	1.479.256	833.680	186.173	22,33	12,59
Pernambuco	6.534.200	2.844.400	1.395.343	49,6	21,35
Alagoas	1.829.845	1.581.619	116.181	7,35	6,35
Sergipe	1.013.803	613.272	210.560	34,33	20,77
Bahia	10.957.042	5.939.725	3.534.675	59,51	32,26
Total	28.407.866	15.434.688	6.389.712	41,40	22,49

FONTE: Dados de ICM fornecidos pelas Secretarias da Fazenda de cada Estado.
 OBS.: Para efeito de conversão em dólar: cotação média anual do dólar em 1986:

3.2.2. *O Imposto sobre Produtos Industrializados: IPI e as Empresas Incentivadas*

O Governo Federal vem recebendo, de igual forma, crescente receita tributária, recolhida pelas empresas incentivadas. A Secretaria da Receita Federal dispõe de dados bastante atualizados e, assim, foi possível examinar-se os resultados do primeiro semestre de 1987, quanto ao desempenho das receitas de IPI, nos nove estados do Nordeste, ou seja, do Maranhão à Bahia. Os nove estados se encontram agrupados em três regiões fiscais, da seguinte forma:

3: Região Fiscal	4: Região Fiscal	5: Região Fiscal
Ceará	Pernambuco	Bahia
Piauí	Paraíba	Sergipe
Maranhão	Rio Grande do Norte	
	Alagoas	

Sem dúvida, a quarta e a quinta regiões fiscais possuem um setor secundário mais diversificado e, contando com complexos agroindustriais açucareiros e petroquímico, são mais industrializados e asseguram receitas de IPI muito mais elevadas que a terceira região fiscal. Verificou-se também que, no universo de empresas pagadoras de tributos existe forte concentração no grupo das cem maiores, à semelhança do que ocorre com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Por isso, afigurou-se também bastante representativa a amostragem que inclui as empresas incentivadas, conforme se depreende da TABELA 2.

TABELA 2
 RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS FEDERAIS NO NORDESTE
 Imposto sobre Produtos Industrializados — IPI
 Exercício de 1987 — Janeiro/Junho
 Cz\$ 1.000,00

Regiões Fiscais	(A) IPI Total	(B) 100 Maiores	(C) Empresas Incentivadas nos 100 Maiores IPI	(D) C/B %	(E) C/A %
3: Região Fiscal (CE, PI, MA)	960.884	924.408	756.040	81,7	78,6
4: Região Fiscal (PE, PB, RN, AL)	3.756.923	3.669.188	1.134.985	30,9	30,2
5: Região Fiscal (BA, SE)	3.104.770	3.041.170	1.797.048	59,0	57,8
Total	7.822.580	7.634.766	3.688.073	48,0	47,1

FONTE: Dados de IPI fornecidos pela Secretaria da Receita Federal e SUDENE.

3.3. EFEITOS SOBRE A ECONOMIA REGIONAL

O soerguimento do Nordeste, a partir da década de cinqüenta, vem-se realizando com o apoio do planejamento regional, que indica metas a serem perseguidas tanto pelo Governo, como pelo setor privado. Não cabe aqui avaliar a intervenção governamental na infra-estrutura, mas deve pelo menos ficar registrado que o setor público cumpriu razoavelmente seu papel. Além disso, durante mais de 20 anos, continua oferecendo incentivos com vistas à dinamização e expansão dos setores produtivos, particularmente a indústria.

O principal incentivo, o FINOR, teve seu desempenho avaliado por equipes técnicas especializadas do BNB e da SUDENE, por recomendação da Comissão Interministerial de Avaliação de Incentivos.

Com este trabalho o que se pretende é apresentar algumas considerações complementares quanto ao papel desempenhado pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste sobre a economia regional.

Criado com o objetivo inicial de intensificar os investimentos industriais, beneficiou posteriormente outros setores, mas a maior parte de seus recursos foi aplicada no setor secundário.

O primeiro aspecto que chama a atenção é a força indutora de investimentos do FINOR.

Com efeito, segundo dados básicos da SUDENE, o investimento total de todos os projetos aprovados alcançava em 31 de julho de 1985 e a preços de junho daquele ano, cerca de Cr\$ 121,9 trilhões, enquanto os incentivos liberados limitavam-se a Cr\$ 28,3 trilhões. Citados valores, convertidos em dólares, às taxas cambiais prevaescentes à época, equivalem a 21,4 mil milhões de dólares de investimentos totais para 4,9 mil milhões de dólares de incentivos liberados.

TABELA 3
DADOS GERAIS SOBRE O SISTEMA 34/18 — FINOR
Posição: Até 31/jul/85

Discriminação	Valor
I — Investimento Total Aprovado (Preços de jun. 85)	Cr\$ 121,9 trilhões
II — Incentivos (34/18-FINOR) Aprovados (preços de jun. 85)	Cr\$ 42,8 trilhões
III — Incentivos Liberados (Preços de jun. 85)	Cr\$ 28,3 trilhões
IV — Número de Projetos Aprovados (Unidades)	2.263
V — Número de Empregos Gerados	461 mil

FONTE: Dados básicos fornecidos pela SUDENE.

Como pesquisa realizada junto a empresários revelou que a causa principal que determinara a decisão de investir no Nordeste foi a oferta de incentivos os dados apresentados confirmam esse interesse.

Examinando-se a distribuição dos investimentos aprovados no setor secundário, verifica-se que a maior parte dos valores foi aplicada nos ramos dinâmicos, não obstante os resultados positivos conseguidos também junto a ramos tradicionais, como têxteis, confecções e produtos alimentares.

Com efeito, mais de 60% dos recursos liberados para as indústrias beneficiaram os denominados ramos dinâmicos, contribuindo, sem dúvida, para as mudanças ocorridas no perfil da indústria de transformação, conforme revela o quadro seguinte:

TABELA 4
NORDESTE
Sistema de Incentivos Fiscais
Recursos Liberados por Setor/Ramo
Posição: 31.07.85

Discriminação	Valores Absolutos Cr\$ Milhões de Jun/85	Estrutura Percentual
INDUSTRIAL	22.231.295	78,3
. Minerais Não-metálicos	2.313.417	8,2
. Metalúrgica	3.135.503	11,1
. Mecânica	744.962	2,6
. Material de Transporte	261.499	0,9
. Material Elétrico e de Comunicação	1.102.917	3,9
. Madeira	330.877	1,2
. Mobiliário	128.906	0,5
. Papel e Papelão	1.064.558	3,8
. Couros e Peles e Produtos Similares	410.819	1,4
. Borracha	419.447	1,5
. Química	4.712.501	16,5
. Perfumaria, Sabões e Velas	106.999	0,4
. Produtos Farmacêuticos e Veterinários	164.576	0,6
. Produtos de Materiais Plásticos	345.099	1,2
. Têxtil	3.460.469	12,2
. Vest. Calçados e Artef. de Tecidos	1.312.834	4,6
. Produtos Alimentares	1.569.229	5,5
. Fumo	3.853	0,0
. Editorial e Gráfica	85.651	0,3
. Bebidas	293.026	1,0
. Diversos	264.154	0,9
<u>Setor Agrícola</u>	<u>624.388</u>	<u>2,2</u>
<u>Setor Pecuário</u>	<u>4.414.188</u>	<u>15,6</u>
<u>Setor Turismo</u>	<u>469.415</u>	<u>1,7</u>
<u>Setor Serviços</u>	<u>140.687</u>	<u>0,5</u>
<u>Setor Telecomunicações</u>	<u>416.539</u>	<u>1,5</u>
<u>Extrativa Mineral</u>	<u>62.535</u>	<u>0,2</u>
Total	28.359.048	100,0

FONTE: Dados básicos fornecidos pela SUDENE.

TABELA 5
NORDESTE
Indústria de Transformação
Estrutura Percentual do Valor da Transformação Industrial
Segundo Gêneros Industriais (a)
1959-1980

Gêneros Industriais	1959	1980
TRADICIONAIS	<u>70,0</u>	<u>45,6 (b)</u>
1. Produtos Alimentares	29,7	16,8
2. Bebidas	3,0	1,8
3. Fumo	3,1	0,5 (b)
4. Couros e Peles e Produtos Similares	2,3	0,5
5. Têxtil	24,1	10,8
6. Vest. Calçados e Art. de Tecidos	2,2	5,3
7. Madeira	1,7	2,0 (b)
8. Mobiliário	1,6	1,4
9. Editorial Gráfico	1,9	1,8
10. Diversos	0,4	0,3 (b)
11. Unidades Aux. de Apoio (Utilidades) e Serviços de Natureza Industrial	—	4,4 (b)
DINÂMICOS	<u>30,0</u>	<u>53,9 (b)</u>
12. Minerais Não-metálicos	8,1	8,2
13. Metalúrgica	2,1	5,6
14. Mecânica	0,2	4,7
15. Material Elétrico e de Comunicações	0,2	2,4 (b)
16. Material de Transporte	0,8	0,8
17. Papel e Papelão	1,7	1,7 (b)
18. Borracha	0,3	0,5
19. Química	14,9	27,1
20. Produtos Farmacêuticos e Veterinários	0,3	0,3 (b)
21. Perfumarias, Sabões e Velas	1,4	0,6
22. Produtos de Matéria Plástica	0,0	2,0 (b)
Total da Indústria de Transformação	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

FONTE DE DADOS ORIGINAIS: Censo Industrial — 1960-1970-1975 e 1980 — por Estado e Brasil F. IBGE.

NOTAS: (a) — Dados referentes a todos os estabelecimentos recenseados.

(b) — Percentual diminuído pela falta de informações em um ou mais Estados.

Dentre, ainda, os ramos industriais dinâmicos, alguns chamam a atenção, não tanto pelos valores de incentivos que receberam, mas pelo incremento da produção alcançada e pela distribuição espacial das unidades produtivas. No caso das indústrias de minerais não-metálicos, o cimento elevou-se de 575.000 t/ano, proveniente de quatro modestas fábricas instaladas anteriormente, para 5,3 milhões de toneladas atuais e, com as novas implantações e expansões, deverá ultrapassar 10 milhões de toneladas/ano, beneficiando todos os estados nordestinos.

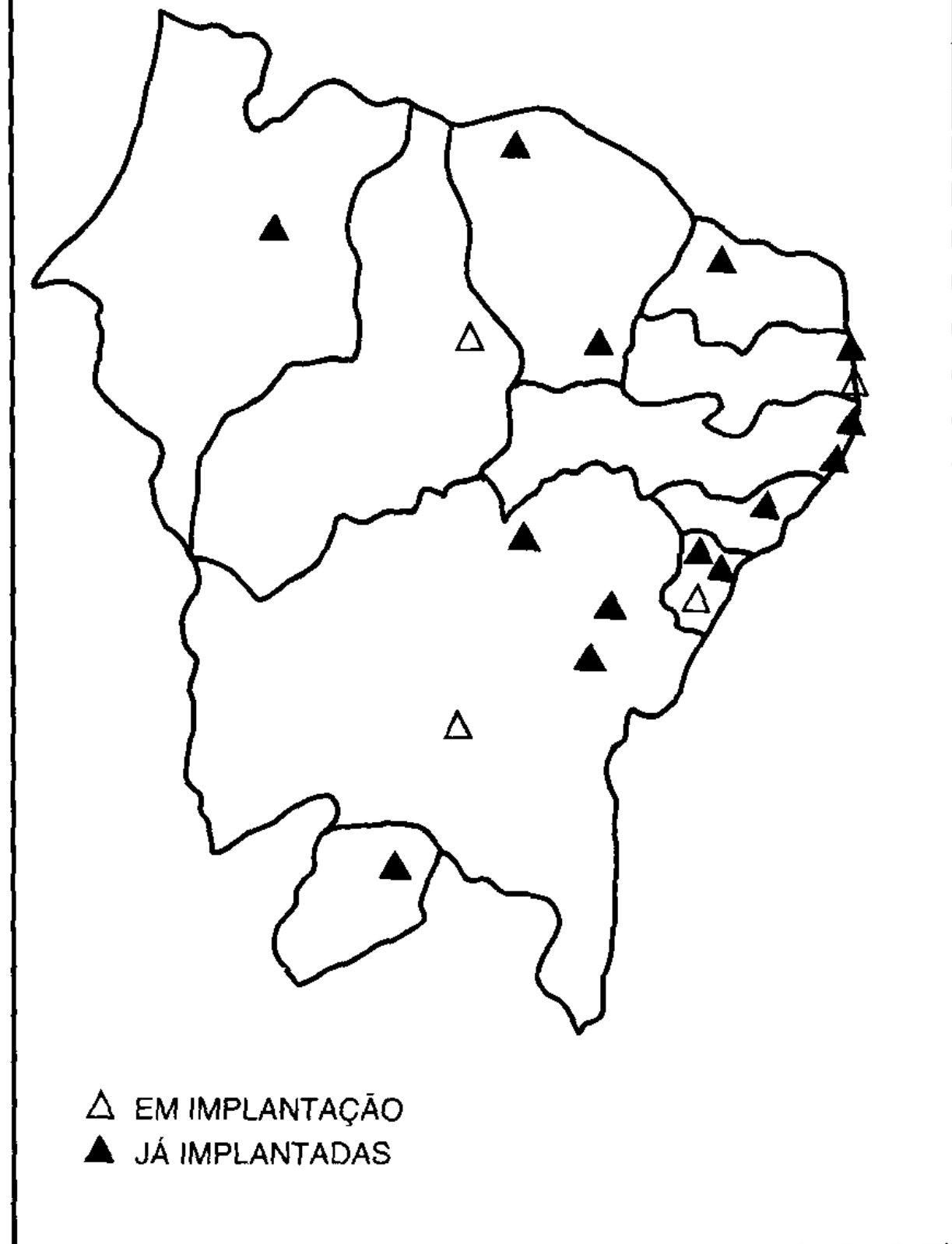
Ao contrário dos investimentos realizados no ramo de minerais não-metálicos, cuja distribuição espacial beneficia todos os estados nordestinos, os empreendimentos incentivados de química e de petroquímica, sobretudo, têm localização bastante concentrada, favorecendo de forma acentuada a economia baiana, afora outros reflexos positivos para o País.

Quanto ao ramo metalúrgico, o incremento conseguido com o apoio do FINOR elevou a produção de vergalhões de aço comum e aço fino (127.000 ton.), de chapas (73.000 ton.), tubos (10.200 ton.), cabos e fios (16.400 ton.) e de cobre (cabos e fios: 17.300 ton.), sem dúvida reduziu a dependência de importações do Centro-Sul, enquanto a produção de ligas especiais de ferro-cromo, molibdênio, vanádio, silício magnésio (num total de 170.000 ton.) constituem itens de exportação. Entretanto, não conseguiu o Nordeste a implantação de unidades siderúrgicas de laminados planos, com reflexos negativos para a expansão das indústrias mecânicas e metalúrgicas.

No conjunto das indústrias tradicionais, os programas específicos implementados pela SUDENE e BNB, determinaram relevantes transformações, particularmente nas indústrias têxtil e de confecções. A modernização e a acelerada expansão conseguidas tiveram desdobramento na qualificação da mão-de-obra regional, pois exigiu a instalação de moderno centro de treinamento e especialização em Recife, que atende toda a área. A produção anual superior a 250 milhões de metros de tecidos diversos, através de uma indústria têxtil que renovou seus equipamentos e hoje opera com cerca de 2 milhões de fusos e 18.000 teares modernos, assegura elevada competitividade no mercado nacional.

Em resumo, foram destinados durante a existência dos incentivos, recursos financeiros nacionais equivalentes a cerca de 3,6 mil milhões de dólares, distribuídos com os diversos ramos da indústria nordestina, determinando investimentos não inferiores a 14 mil milhões de dólares.

INDÚSTRIAS DE CIMENTO NO NORDESTE



A esse estímulo, o setor industrial respondeu de forma muito dinâmica. O exame das taxas de crescimento do setor secundário durante uma longa série histórica de 25 anos (1960-84), apresenta índices de crescimento anuais de até 15% e contribuiu decisivamente para dinamizar a economia nordestina como um todo, com desdobramentos positivos sobretudo no setor de serviços. Obviamente o notável desempenho do setor secundário do Nordeste não pode ser atribuído exclusivamente ao Sistema de Incentivos, pois agentes financeiros como o BNB e o BNDES deram valiosa contribuição. Mas é certo que o Sistema de Incentivos do FINOR foi instrumento adequado à intensificação dos investimentos industriais no Nordeste e a continuidade de sua ação foi mais intensa até o início da década de oitenta.

A apreciação histórica das taxas de crescimento anual do setor secundário demonstra seu impacto na economia regional.

Como era de se esperar, o comércio do Nordeste com o exterior também mostra a influência crescente do setor secundário. Basta citar o fato de que a participação dos **produtos industrializados** nas exportações do Nordeste para o Exterior, nos últimos quatro anos, já foi superior a 60% do total, quando há 30 anos não ultrapassava os 25%.

No que diz respeito ao setor primário, também contemplado com os incentivos, cerca de 860 projetos vem desempenhando papel bastante variado. Culturas permanentes foram diversificadas e ampliadas. Vale ressaltar a viticultura, a cultura do coco, do caju e de citros, que já apresentam resultados que justificam o incentivo, pois movimentam valores muito elevados e asseguram expressiva contribuição para a economia de alguns estados. Exemplo disso é a amêndoa da castanha de caju, cujas projeções para a safra 87/88 permitem estimar exportações no total de 120 milhões de dólares.

Ressalte-se, ainda, os dados sobre a avicultura incentivada, os quais revelam crescente importância na produção e oferta de alimentos, levando a Região a tornar-se auto-suficiente quanto à oferta dos diversos produtos, conforme o quadro específico demonstra.

TABELA 6
NORDESTE
Comércio Exterior
Participação do Valor das Exportações de Produtos
Industrializados no Valor das Exportações Totais
1972-84
Valor em US\$ Milhões FOB

Anos	Exportações Totais (A)	Exportações de Produtos Industrializados (B)	B/A (%)
1972	556	137	24,6
1973	743	235	31,6
1974	1.448	464	32,0
1975	1.487	439	29,5
1976	948	390	41,1
1977	1.505	647	43,0
1978	1.637	762	46,5
1979	1.964	952	48,5
1980	2.314	1.046	45,2
1981	2.688	1.399	52,0
1982	1.956	1.094	55,9
1983	2.370	1.513	63,9
1984	2.718	1.886	69,4

FONTE: BB-CACEX, ("NORDESTE EM DADOS" — SUDENE até 1979; nos demais anos, estatística mensal da CACEX-BB).

OBS.: Os dados se referem a exportações no conceito da zona produtora.

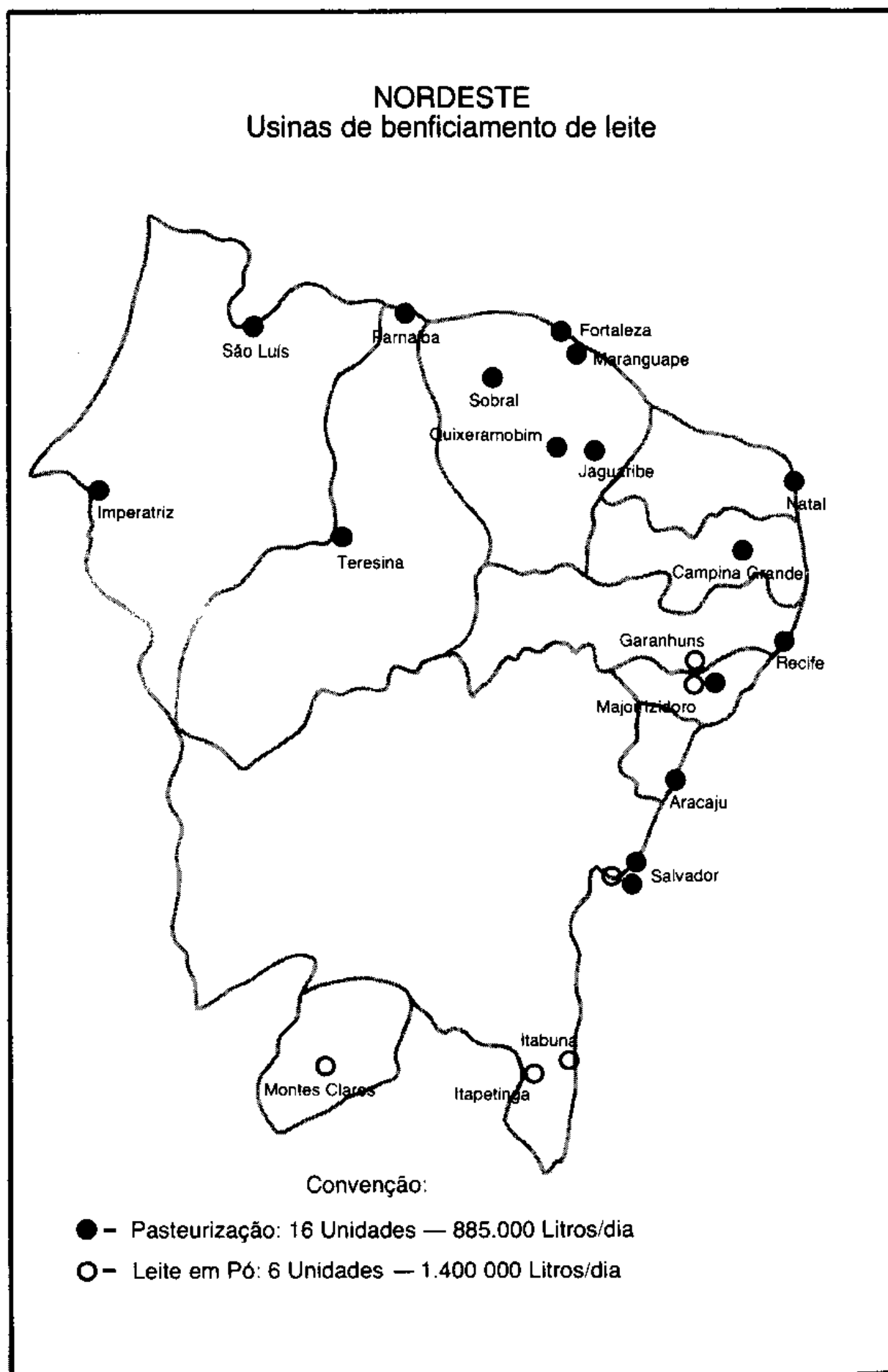
TABELA 7
FINOR-Agropecuário: Informações sobre os Resultados da
Atividade Avícola Incentivada (até 13 de março de 1985)

Especificações	Unidades	Projetos Concluídos	Projetos em Implantação
Plantel avícola	milhões de cab.	102,7	452,5
Galinhas	milhões de cab.	0,2	13,3
Pintos de 1 dia	milhões de cab.	5,7	22,6
Ovos c/casca	milhões de cab.	255,8	929,5

FONTE: Dados básicos fornecidos pela SUDENE.

Dentro do Sistema de Incentivos ao setor privado, o aspecto polêmico e controvertido relaciona-se com os projetos de pecuária. De um lado, padece a Região de déficit na oferta de carnes e de produtos lácticos diversos, importando grande quantidade desses alimentos. De outra parte, a estrutura das empresas beneficiadas atende apenas formalmente a algumas exigências básicas do Sistema de Incentivos, dando margem a reclamações contra o FINOR. Sem dúvida, são os projetos que provocam a maior concentração de renda pessoal de todo o Sistema e, por essa razão, benefícios proporcionados não neutralizados nas avaliações.

Não se pode subestimar, todavia, aspectos relevantes relacionados, sobretudo, com a pecuária de leite. Não se pode questionar a contribuição dos projetos de FINOR para o melhor abastecimento de leite "in natura" e em pó, garantido para as populações urbanas do Nordeste. Contando a Região atualmente com 16 unidades de pasteurização e cinco fábricas de leite em pó que processam, respectivamente, cerca de 880.000 litros/dia e 1.200.000, certamente essa regional não teria sido possível, sem os incentivos.



Reconhece-se a inadequação dos incentivos não só à forma das unidades produtoras rurais, secularmente unidades familiares fechadas e até refratárias às exigências das modernas sociedades anônimas, mas não se pode deixar de reconhecer também a dinamização provocada pelos incentivos em algumas atividades agrícolas e pecuárias. Notadamente as unidades ligadas à produção de leite, ovos, de frangos para corte e de suínos expandiram-se e modernizaram-se, por influência dos incentivos, os quais tornaram essas atividades muito mais resistentes às crises climáticas do Nordeste, contribuindo para o fortalecimento do setor primário.

Quanto ao Sistema de Incentivos ao setor privado, as observações feitas até aqui revelam que seu efeito direto mais perceptível sobre os setores econômicos foi a dinamização introduzida na economia. Mas, além disso, cumpre reconhecer a modernização gerencial traduzida para o Nordeste, a absorção tecnológica provocada e a competitividade das unidades produtoras beneficiadas pelo FINOR. O crescimento das exportações nordestinas não teria sido possível sem as transformações provocadas pelos incentivos. O incremento das exportações da Região pode ser melhor apreciado com os dados seguintes, embora o FINOR não tenha buscado o modelo exportador para a economia regional.

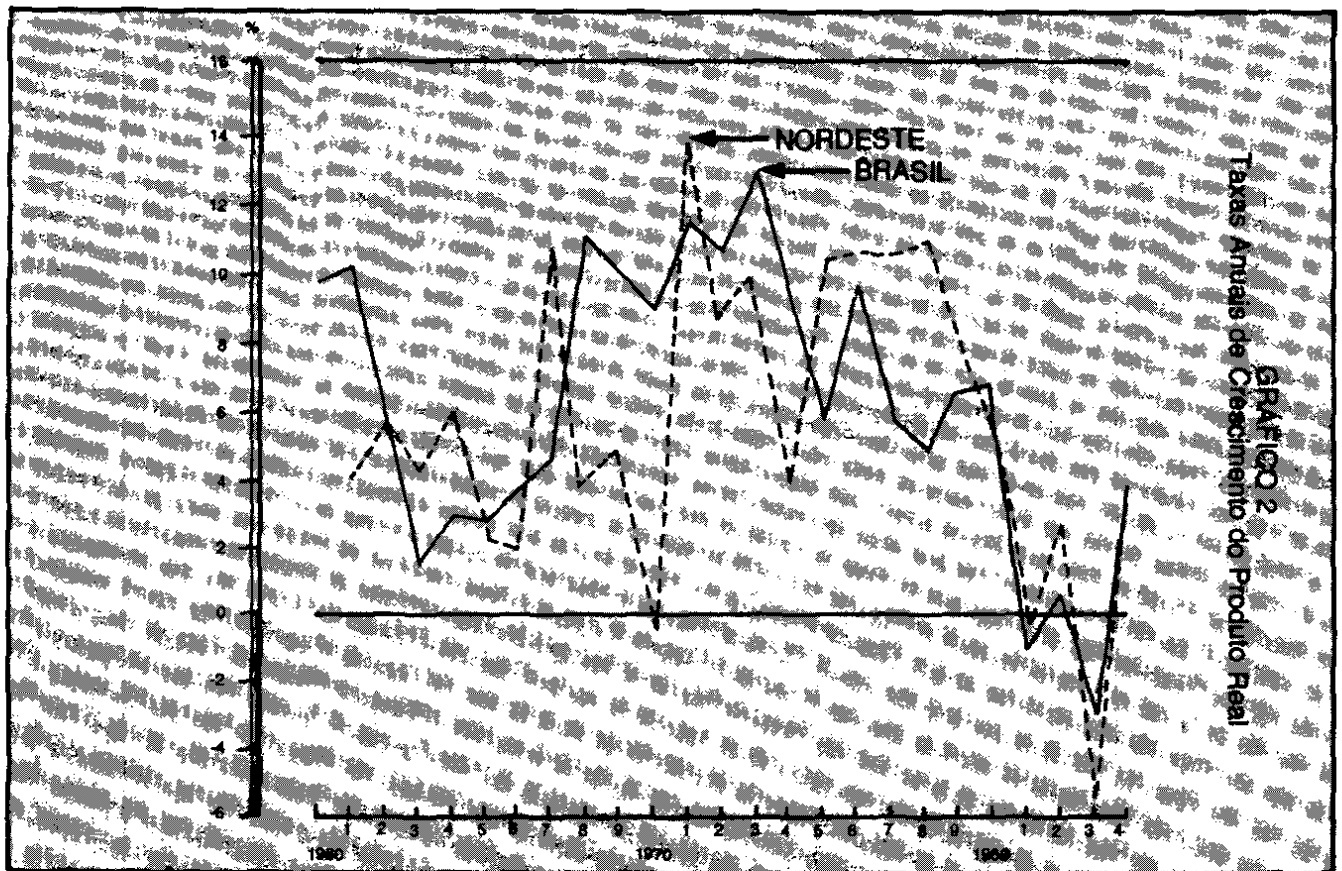
Finalmente, cumpre reconhecer que o principal mérito do Sistema de Incentivos ao setor privado, não deve ser procurado na criação de empregos diretos, ou no custo médio de criação das oportunidades novas de trabalho. O que se afigura mais relevante no Sistema de Incentivos é a sua força dinamizadora da economia, assegurando a continuidade de investimentos produtivos, ao longo de 25 anos, independentemente de crises ou fases recessivas. Certamente não são os incentivos o único responsável pela dinamização e crescimento da economia do Nordeste, mas desempenharam papel essencial para que a Região conseguisse taxas de crescimento iguais e até superior às do Brasil, sabendo-se que, nesse mesmo período o Brasil emergiu como a oitava economia do mundo a custo relativamente muito maior do que o exigido pelo Nordeste para acompanhá-lo.

TABELA 8
NORDESTE
TAXAS DE CRESCIMENTO REAL DO PIBcf
1960-86

Anos	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Serviços	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)
1960	—	—	—	—
1961	1,6	7,2	5,7	4,1
1962	6,5	6,5	5,4	6,1
1963	2,9	1,8	7,6	4,6
1964	4,9	5,2	7,3	5,9
1965	1,0	6,7	2,5	2,6
1966	— 3,5	10,7	5,3	2,0
1967	14,9	6,5	10,7	11,2
1968	— 2,0	15,0	6,4	4,0
1969	— 0,4	8,2	9,1	5,5
1970	— 17,4	7,6	5,7	— 0,5
1971	34,5	3,8	7,0	14,4
1972	5,9	9,2	13,0	9,1
1973	7,0	10,8	11,9	10,7
1974	— 10,5	10,4	11,4	4,5
1975	14,4	6,2	11,2	10,5
1976	2,4	14,8	12,6	10,9
1977	15,8	6,8	11,0	10,9
1978	4,6	14,4	12,0	11,3
1979	0,0	14,6	8,8	8,8
1980	— 0,9	2,7	9,8	6,4
1981*	— 5,6	— 1,7	2,9	— 0,5
1982*	12,1	2,4	— 0,6	3,6
1983*	— 17,3	— 3,7	— 1,6	— 5,6
1984*	32,5	0,3	— 2,3	6,0
1985*	3,7	7,9	4,5	5,2
1986*	6,6	9,0	11,5	9,7

FONTE: SUDENE/CPR/Divisão de Contas Regionais ("Produto — Formação Bruta de Capital — Nordeste do Brasil — 1965-81 — SUDENE/1983").

NOTA: (*) 1981, estimativa da SUDENE; outros anos, estimativa do ETENE-Coege, com base em indicadores das principais atividades econômicas; dados sujeitos a retificação.



4. CONCLUSÕES

O exame acurado no soerguimento da economia do Nordeste demonstra o relevante papel desempenhado pelo Sistema de Incentivos. Constitui também fator importante para o desenvolvimento regional, dispor a SUDENE de instrumento financeiro tão eficaz e poder orientá-lo de conformidade com as necessidades setoriais e subsetoriais, cuja evolução e dificuldades exigem constante acompanhamento. As metas de crescimento econômico e de redução dos índices regionais de pobreza absoluta poderiam ter alcançado melhores resultados, caso os incentivos ao setor privado não se tivessem estendido a investimentos em todo o País, mas se tivessem permanecido como instrumento financeiro do desenvolvimento exclusivo das regiões mais pobres do Brasil, ou seja, o Nordeste e a Amazônia. Mesmo contando com parcelas reduzidas do montante originalmente disponível, seus reflexos positivos estendem-se a atividades tão diversas como o mercado de capitais, cujos agentes, notadamente as Bolsas de Valores regionais receberam também seus efeitos positivos.

Em resumo, algumas conclusões podem ser tiradas da existência e desempenho do Sistema de Incentivos ao setor privado, ressaltando-se, entre outras, as seguintes:

- a) o desenvolvimento regional do Nordeste foi fortemente influenciado pelos incentivos, cuja contribuição foi decisiva para a obtenção das taxas de crescimento, sobretudo do setor secundário;
- b) o gerenciamento dos incentivos financeiros, a cargo da SUDENE, proporcionou à Superintendência instrumentos para direcionar investimentos nos setores produtivos, de acordo com as prioridades do planejamento regional;
- c) o objetivo de atrair novos investidores para o Nordeste e de aproveitar mais amplamente as oportunidades existentes foi alcançado satisfatoriamente;
- d) os incentivos propiciaram a modernização dos métodos administrativos e gerenciais não só das empresas incentivadas, mas dos concorrentes, induzidos à racionalização de métodos de trabalho;
- e) os resultados sociais, notadamente a criação de novas oportunidades de trabalho, a melhoria das condições de trabalho, a assistência assegurada à mão-de-obra ocupada nos setores beneficiados pelos incentivos, são muito positivos e determinaram desdobramentos favoráveis também nos setores não apoiados diretamente pelos incentivos;

- f) a mútua colaboração entre SUDENE e BNB, no setor de incentivos, garantiu constante evolução qualitativa e proporcionou ainda grande vantagem para os projetos assistidos com FINOR e com crédito do Banco do Nordeste;
- g) os efeitos positivos do Sistema de Incentivos se estendem à criação de mercado de capitais, na Região, contribuindo para fortalecer as bolsas regionais;
- h) a SUDENE e o Banco do Nordeste se credenciaram como agentes de investimentos de confiança, inclusive para obtenção de financiamentos internacionais para o próprio FINOR, como já ocorreu concretamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BNB & SUDENE. **O Sistema FINOR: resultados e sugestões de aperfeiçoamento.** Fortaleza, BNB, 1986.

BRASIL. CODENO. GTDN. **Uma Política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** 2.ed. Recife, 1967.

ICM: dados atualizados. (Consultas diretas feitas à Secretaria da Receita Federal e Secretarias de Fazendas dos Estados do Nordeste).

IPI: dados atualizados. (Consultas diretas feitas à Secretaria da Receita Federal e Secretarias de Fazendas dos Estados do Nordeste).

SUDENE. **SUDENE vinte anos.** 2.ed. Recife, 1980.

Abstract: In June 1987, the incentive system turned 25 years of existence. During this period, it played the most important role for the raising of the Northeast private sector, being admissible to point out the following aspects: a) introduction of a rational policy of industrial infra-structure, represented by the industrial districts system and adequate forms of specialized manpower qualification, of which the best example is The Textile Training Center for instructors and foremen in spinning and weaving in the city of Recife — the only one in the North and Northeast of Brazil; b) modernization and expansion of traditional industries, notably those of spinning and weaving, hide tanning and of agro-industries; c) strong expansion of non-metallic mining industries, such as those of cement, red ceramics and white ceramics; d) emergency and/or enlargement of the so-called dynamical branches, above all of ferrous metals and non-ferrous of chemistry and petrochemistry. Again from the economic point of view, the incentive system has decisively contributed to assure the growth of the industrial product of the Northeast at high rates, even during the recessive cycles of the Brazilian economy. From the government point of view, it has contributed through the generation of State and Federal taxes with increasing volumes of resources. Under the social aspect, it has been the factor of generation of a bigger number of opportunities of direct and permanent jobs of the productive sectors. What has been fundamental in this work was the close articulation between the two most important regional development agencies: SUDENE and BNB.