

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE INCENTIVOS
FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Antonio Rocha Magalhães

Agosto/1978

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA
O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Antonio Rocha Magalhães

Agosto/1978

ROTEIRO

APRESENTAÇÃO

- I - INTRODUÇÃO p. 3
 - 1.1 - Considerações Gerais p. 3
 - 1.2 - Evolução dos Incentivos p. 4

- II - OPERAÇÃO DO SISTEMA p. 6
 - 2.1 - Características p. 6
 - 2.2 - Mecanismo de Funcionamento dos Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento do Nordeste (Sistema 34/18 e FINOR) p. 8

- III - CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS p. 11
 - 3.1 - Subsídio ou Incentivo p. 11
 - 3.2 - Eficiência ou Ineficiência p. 13
 - 3.3 - Administração dos Incentivos p. 14
 - 3.4 - Efeitos Alocativos p. 17
 - 3.5 - Efeitos Distributivos p. 19

- IV - RESULTADOS DO PROGRAMA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA O NORDESTE
 - 4.1 - Depósitos p. 21
 - 4.2 - Aplicações p. 34

- V - POSSIBILIDADES DE DISTORÇÕES NA OPERAÇÃO DOS INCENTIVOS p. 42

- VI - CONCLUSÕES p. 45

- VII - SUGESTÕES p. 46

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho procura analisar o Sistema de Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento Regional e Setorial em seus aspectos econômicos e operacionais. Os dados e as informações apresentados referem-se aos incentivos para o desenvolvimento do Nordeste, conhecidos como Sistema 34/18 e, a partir de 1974, FINOR. De modo geral a análise aplica-se também aos demais programas de incentivos fiscais (Amazônia, Turismo, Pesca e Reflorestamento), os quais são frequentemente mencionados no trabalho.

Algumas palavras-chaves utilizadas no decorrer do trabalho precisam ser definidas com maior rigor. A palavra "eficiente", por exemplo, é sempre utilizada em sentido relativo, ou seja: dado dois projetos que produzem a mesma quantidade de determinado produto, é mais eficiente o que fizer ao menor custo. (Na verdade, em termos rigorosos, eficiência é um conceito absoluto, no sentido de que, dada uma função de produção, um projeto é eficiente se produz o máximo possível com uma determinada combinação de insumos). As palavras rentabilidade, taxa de retorno e taxa interna de retorno foram usadas para significar a mesma coisa, embora rigorosamente os conceitos sejam diferentes. A palavra programa foi frequentemente usada para designar as regiões e setores objeto dos incentivos fiscais (Nordeste, Amazônia, Turismo, Pesca, Reflorestamento). Com a mesma acepção foi usada a locução "área econômica".

Os capítulos I e II mostram a evolução do Sistema de Incentivos e suas características operacionais. Na parte III é feita análise econômica do Sistema, chegando-se teoricamente a algumas conclusões que são confirmadas pela análise empírica dos dados apresentados na parte IV. Em seguida, na parte V, apresenta-se análise sobre possibilidades de distorções na operação do Sistema, a partir de considerações teóricas. Finalmente, as partes VI e VII apresentam as principais conclusões e recomendações.

Cabe, ainda, uma advertência. O capítulo sobre possibilidades de distorções na operação dos incentivos não se baseia em observação de quaisquer agências administradoras dos programas, nem implica em qualquer juízo sobre sua atuação. As observações decor

rem de inferência, a nível teórico, sobre as características dos incentivos fiscais.

Embora o documento seja omissivo em citações de outros autores, as idéias expostas em sua maior parte não são originais, e podem ser facilmente reconhecidas pelos estudiosos do Sistema de Incentivos Fiscais⁽¹⁾.

Algumas pessoas leram um primeiro rascunho deste trabalho e fizeram observações, várias das quais foram incorporadas à presente versão. Agradeço, em especial, a José Roberto Mendonça de Barros, João Sayad, José Martiniano Pereira Barbosa e Francisco José de Lima Matos, pelos seus comentários, eximindo-os, porém, de qualquer responsabilidade quanto aos erros remanescentes.

(1) Destacam-se: Albert O. Hirschman, "Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18", Revista Brasileira de Economia, vol. 21 (4), dezembro/67; Nilson Holanda, Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional, BNB, Fortaleza, 1975; David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste, IPEA, RP 20, 1974; Otamar Carvalho, Desenvolvimento Regional - Um Problema Político, Ed. CAMPUS, 1978.

I - INTRODUÇÃO

1.1 - Considerações Gerais

O mecanismo de incentivos fiscais adotado para promover o desenvolvimento industrial do Nordeste foi criado em 1961, pela Lei 3.995, de 14 de dezembro, que aprovou o I Plano Diretor da SUDENE. O artigo 18 dessa Lei estabeleceu que as pessoas jurídicas de capital totalmente nacional, localizadas em qualquer ponto do País, poderiam deduzir 50% do imposto de renda a pagar, desde que os recursos provenientes dessa dedução, juntamente com igual parcela de recursos próprios, fossem aplicados em investimentos industriais no Nordeste⁽²⁾. Em 1963, através da Lei 4.239, de 27 de junho, que aprovou o II Plano Diretor, esse benefício foi estendido às empresas de capital estrangeiro que operavam no País. O mecanismo passou a ser conhecido como Sistema 34/18, em face dos artigos respectivos das duas leis que o instituíram.

Além dos incentivos do Sistema 34/18, a Lei que criou a SUDENE (Lei 3.692, de 15/12/59) instituiu outros incentivos para as empresas que se instalam no Nordeste, os quais consistiam na isenção total ou parcial (50%) do imposto de renda, em caráter temporário, além de isenção de impostos para importação de equipamentos. Adicionalmente, seriam concedidos incentivos financeiros, na forma de financiamentos de longo prazo, em condições favorecidas⁽³⁾, através do Banco do Nordeste do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

Neste trabalho pretendemos analisar apenas os incentivos do Sistema 34/18. A razão para isso é que esse Sistema ~~34/18~~ constituiu-se no mais forte incentivo à industrialização do Nordeste, especialmente por ser diferenciado, no sentido de discriminar favoravelmente essa Região⁽⁴⁾. Com efeito, incentivos generalizados não têm influência deliberada sobre o direcionamento de investimentos, quer setorialmente, quer espacialmente. Ou, se têm, operam no sentido de favorecer aqueles setores e regiões que já conseguiram alcançar, por outras razões, níveis mais elevados de produtividade. Dessa forma, podem os incentivos generalizados contribuir para o agravamento das disparidades setoriais e regionais.

(2) Posteriormente a aplicação foi estendida a projetos agrícolas (II PD) e Telecomunicações (III PD).

(3) Até 1967 os empréstimos do ENB não cobravam correção monetária, o que resultava numa taxa efetiva de juros fortemente negativa.

(4) Ver discussão abaixo sobre a evolução dos incentivos fiscais e sua extensão a outras áreas econômicas. A discussão a seguir aplica-se também, em geral, a essas outras áreas.

4

A isenção do imposto de renda para as empresas que se estabelecerem na Região também parece, à primeira vista, ser um incentivo diferenciado. No entanto, existem outros incentivos a nível nacional e setorial, como os incentivos às exportações, que podem diminuir consideravelmente a alíquota efetiva de imposto de renda de empresas beneficiadas, reduzindo a diferenciação em favor do Nordeste. Quanto aos demais incentivos fiscais (isenções para importação de equipamentos) e financeiros, eles são disponíveis para atividades localizadas em qualquer ponto do território nacional.

De qualquer forma, um estudo mais profundo sobre as características dos diversos incentivos às atividades econômicas no território nacional se faz necessário para determinar com clareza o grau de diferenciação de cada um, bem como identificar as atividades ou regiões beneficiadas.

Evolução dos Incentivos

A característica de diferenciação do Sistema 34/18 em favor da Região Nordeste foi aos poucos se enfraquecendo, com sua extensão à Região Amazônica e a outros setores da Economia. Já em 1963 o incentivo foi estendido à Amazônia ⁽⁴⁾. A partir de 1966 foi estendido também à área de turismo ⁽⁵⁾, pesca ⁽⁶⁾ e reflorestamento ⁽⁷⁾.

Essa extensão a outras regiões e setores apresentava duas características principais, quanto a suas consequências. De um lado, reduzia o volume dos recursos a serem aplicados no Nordeste. De outro, reduzia o poder do incentivo no tocante à indução de investimentos no Nordeste, em face de ~~redução~~ ^{diminuição} no seu grau de diferenciação. Ressalte-se que, no tocante aos incentivos setoriais (reflorestamento, pesca e turismo), sua aplicação pode ser feita em qualquer região do País. Embora ~~o percentual~~ ^{a parcela} do imposto de renda dedutível para aplicação em cada um desses setores isoladamente seja inferior ao percentual aplicável no Nordeste ou na Amazônia (50%), considerados conjuntamente eles podem atingir esse mesmo percentual ⁽⁸⁾.

(4) Lei 4.216, de 06/05/63; Lei 5.174, de 27/10/66; Dec. Lei 756, de 11/08/69.

(5) Dec. Lei nº 55, de 18/11/66; Dec. Lei 1.191, de 27/10/71.

(6) Dec. Lei 221, de 28/02/67; Dec. Lei 1.217, de 09/05/72.

(7) Lei 5.106, de 02/09/66; Dec. 59.615, de 30/11/66; Dec. Lei 1.134, de 16/11/70; Dec. Lei 1.307, de 16/01/74.

(8) Atualmente, o limite de dedução é o seguinte: Nordeste, ou/e Amazônia, 50%; Turismo, 8%; Pesca, 25% e Florestamento e Reflorestamento, 35%.

5

Em 1970 foi criado através do Dec. Lei 1.106, de 16/06/70, o PIN-Programa de Integração Nacional, para cujo financiamento foram destinados 30% do total dos incentivos fiscais (regionais e setoriais) acima referidos. No ano seguinte, em 1971, foi criado pelo Dec. Lei 1.178, de 01/06/71, o PROTERRA-Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste, que por sua vez retirou mais 20% do total dos incentivos fiscais. Dessa forma, o PIN e o PROTERRA reduziram em 50% o total desses incentivos. Essa redução difere das anteriores extensões do Sistema na medida em que os recursos retirados para aplicação nesses dois programas revertem aos cofres do tesouro, deixando de constituir-se em subsídios às pessoas jurídicas declarantes do imposto de renda, que deixam de deter a propriedade desses recursos. Na prática, portanto, a partir de 1971 o montante dos incentivos fiscais aqui tratados ficou reduzido a 25% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas de todo o País ⁽¹⁰⁾.

Em 1974 o sistema de incentivos fiscais passou por significativa modificação no seu modus faciendi. Até então, a alocação dos recursos em projetos constituía-se em atribuição totalmente privada, com os proprietários dos recursos deduzidos do imposto de renda escolhendo diretamente os projetos em que aplicar. Essa sistemática, praticada no âmbito de um mercado de capitais imperfeito, mostrou-se inadequada, de tal forma que se fizeram necessárias modificações para alterá-la. Através do Dec. Lei 1.376, de 12/12/74, foram então criados os Fundos de Investimento (FINOR, no Nordeste, FINAM, na Amazônia e Fiset, Setorial, este abrangendo Turismo, Pesca e Reflorestamento), cuja característica principal é retirar da atribuição privada a responsabilidade pela alocação dos recursos a projetos específicos, salvo no caso de grandes proprietários de recursos de incentivos que possam participar com 51% ou mais dos investimentos nos projetos que escolherem e que tenham sido aprovados pela SUDENE. A gestão desses Fundos, no tocante à escolha de projetos, cabe aos Órgãos administradores dos incentivos (SUDENE e BNB, SUDAM e BASA, EMBRATUR, SUDEPE e IBDF e BB).

(10) Na verdade, como se verá mais adiante, a parcela do PIN-PROTERRA vem ultrapassando, ~~na prática,~~ os 50% legalmente estabelecidos. (Ver Tabela 1).

II - OPERAÇÃO DO SISTEMA DE INCENTIVOS

2.1 - Características do Sistema

A operação do Sistema de Incentivos Fiscais para o Nordeste é esquematicamente simples. Descreveremos aqui a operação do Sistema 34/18 e, apos, mostraremos as modificações acarretadas pelo FINOR.

Uma característica básica do Sistema 34/18 (e FINOR) é que os agentes poupadores (no caso, os declarantes do imposto de renda que recebem o subsídio proveniente da redução do imposto, em nome de quem é feito o depósito do incentivo, daqui para a frente denominado depositante) e investidores não são, necessariamente, a mesma pessoa. Como na Economia como um todo, as pessoas que poupam, independentemente da origem dessa poupança, não são necessariamente as que investem. Existe um mercado de capitais que se encarrega de promover a intermediação dos recursos entre poupadores e investidores.

Assim também ocorre no caso do Sistema de Incentivos Fiscais, regionais e setoriais. Só que aqui o mercado de capitais não abrange todas as atividades da Economia, mas um subconjunto delas, composto por aquelas atividades econômicas que se realizam nas áreas e setores incentivados.

Para sermos mais exatos, é preciso distinguir os componentes do mercado de capitais. De um lado, temos os poupadores, ou depositantes, que são as pessoas jurídicas de todo o País, independentemente da origem de seu capital. A essas pessoas jurídicas, sem restrição locacional ou setorial, é concedido o subsídio, na forma de redução de metade do Imposto de Renda a pagar.

De outro lado, temos os investidores, as pessoas jurídicas (10) que realizam investimentos nas regiões ou setores cujo desenvolvimento se deseja acelerar. No caso, há restrição quanto à localização (Norte e Nordeste) e, fora dessas regiões, quanto a setores (Pesca, Turismo, Florestamento e Reflorestamento). Os incentivos regionais podem aplicar-se a quaisquer atividades agrícolas, industriais e de telecomunicações. Os incentivos setoriais podem aplicar-se em quaisquer regiões do País.

(10) Na área de Florestamento e Reflorestamento o investidor pode ser (geralmente é) uma sociedade não acionária de pluriparticipação, que não é reconhecida como pessoa jurídica.

Como em qualquer mercado de capitais, o investidor tanto pode utilizar recursos próprios como recursos de terceiros. Neste caso, o investidor pode usar sua própria poupança (ou depósito) ou a poupança de terceiros.

No meio, entre poupadores e investidores, está o mercado de capitais, que faz a intermediação dos recursos. No caso dos incentivos fiscais, pela restrição quanto aos depositantes (pessoas jurídicas) e quanto aos investimentos (Regiões e Setores selecionados), o mercado de capitais é especializado (ou cativo).

Essas restrições tornam esse mercado de capitais menos complexo do que um mercado de capitais mais amplo. Além disso, como envolve basicamente recursos transferidos pelo Governo ao setor privado, é maior a presença do Governo em sua administração e operação, a fim de assegurar que os objetivos para os quais os incentivos foram criados sejam atendidos.

Esse mercado de capitais, onde se decide a alocação dos recursos aos projetos específicos, é institucionalmente composto por órgãos governamentais de formulação e implementação da política regional ou setorial e de execução financeira.

Para os diversos incentivos, esses órgãos são os seguintes:

<u>REGIÃO OU SETOR</u> <u>INCENTIVADO</u>	<u>ÓRGÃO DE POLÍTICA</u>	<u>ÓRGÃO FINANCEIRO</u>
- Amazônia	SUDAM (MINTER)	BASA (MINTER)
- Nordeste	SUDENE (MINTER)	BNB (MINTER)
- Turismo	EMBRATUR (MIC)	BB (MINIFAZ)
- Pesca	SUDEPE (MA)	BB (MINIFAZ)
- Florestamento e Reflorestamento	IBDF (MA)	BB (MINIFAZ)

O mercado de capitais cativo funciona em 2 etapas. Na primeira etapa, os declarantes do imposto de renda fazem a opção pela redução do imposto a pagar, indicando onde pretendem aplicar os recursos provenientes do incentivo fiscal. Neste caso, as possibilidades de aplicação abrangem todos os programas incentivados, regionais e setoriais. Na etapa seguinte, é feita a opção pela aplicação em projetos específicos. Neste caso, o mercado cativo restringe-se ao programa selecionado antes ⁽¹²⁾, ou seja: Nordeste, Amazônia, Pesca, Turismo ou Florestamento.

(12) Embora, segundo a nova sistemática dos Fundos de Investimento, seja possível um Fundo subscrever cotas de outro.

2.2 - Mecanismo de Funcionamento dos Incentivos para o Desenvolvimento do Nordeste (Sistema 34/18 e FINOR)

Nordeste

Descreve-se em primeiro lugar o mecanismo de funcionamento do Sistema 34/18. Depois são apontadas as alterações advindas com a criação do FINOR.

Feita a opção para aplicação no Nordeste, o valor do incentivo é depositado no BNB, em conta nominal de cada optante. Os recursos permanecem nessa conta até serem aplicados em projetos.

A tarefa de escolha de projetos cabe à SUDENE. As pessoas interessadas em investir no Nordeste - não necessariamente depositantes de incentivos - submetem seus projetos para análise e aprovação da SUDENE. São elegíveis projetos industriais, agropecuários e de telecomunicações. A SUDENE procede a análise de cada projeto, através de equipes compostas, em geral, de engenheiro, economista e advogado. A análise que se realiza abrange os aspectos técnicos, administrativos e econômicos, sob a ótica da rentabilidade privada. A aprovação final dos projetos está a cargo do Conselho Deliberativo da SUDENE, no qual se encontram representados os Governos dos Estados do Nordeste e de Minas Gerais, além de Ministérios e outros Órgãos Federais que atuam na Região.

A análise dos projetos pela SUDENE leva em conta determinados critérios de prioridade que procuram discriminar favoravelmente projetos que apresentem determinadas características quanto a aspectos tais como localização, bens a serem produzidos, substituição de importações e produção para o mercado externo. É adotado um sistema de pontos através do qual os projetos são classificados segundo faixas de prioridade, da seguinte forma:

PROJETOS ANALISADOS PELA SUDENE (Sistema de Classificação)

PRIORIDADE	Nº DE PONTOS	PARTICIPAÇÃO DE INCENTIVOS (%)
A	50 ou mais	75
B	40 a 49	60
C	30 a 39	50
D	25 a 29	40
E	menos de 25	30 ou menos

Os projetos classificados na faixa A de prioridade podem ter uma participação de incentivos fiscais de até 75% do investimento total realizado, exclusive parcela financiada por Bancos Oficiais (ENB e/ou BNDE). E assim por diante, com respeito às faixas B, C, D e E.

A análise de projeto feita pela SUDENE dá destaque aos aspectos técnicos, administrativos e econômicos. A tecnologia é examinada e alterações podem ser propostas. No entanto, o nível de conhecimento tecnológico exigido para uma completa análise técnica, em projetos de todos os ramos industriais, alguns dos quais de elevado nível de complexidade, está além do que pode ser apresentado pelas equipes de análise. Por isso, nem sempre se pode garantir que a tecnologia indicada nos projetos seja sempre a mais adequada em termos da dotação de fatores, dos seus preços relativos e da necessidade de produzir a custos competitivos com empresas localizadas no resto do País. Quanto aos aspectos administrativos, procuram os técnicos aquilatar a capacidade empresarial e a idoneidade do grupo empreendedor. Nos aspectos econômicos destaca-se a análise de mercado, de importância decisiva para aprovação do projeto. Em particular, a SUDENE promove a reserva de mercado para os projetos que se implantam em primeiro lugar, não aprovando outros projetos que desejem competir no mesmo mercado. Além do mercado, são analisados também os custos e receitas, procurando-se determinar o ponto de nivelamento dos projetos ~~início~~ (nível de produção a partir do qual as receitas superam os custos.)

Após aprovado o projeto pelo Conselho Deliberativo da SUDENE, está ele apto a receber os recursos dos incentivos fiscais, de acordo com o cronograma de execução financeira constante do relatório de análise.

No Sistema 34/18, a alocação de recursos a projetos específicos era uma atividade totalmente a cargo do setor privado. De posse de um projeto aprovado pela SUDENE, o investidor procurava entrar em contato com os depositantes de incentivos fiscais, negociando com eles a alocação de recursos ao seu projeto. No âmbito do setor privado desenvolveu-se um sistema de intermediação financeira entre poupadores e investidores que, mediante cobrança de comissões de corretagem, promovia a alocação dos recursos do 34/18 aos projetos aprovados. Esse sistema, que perdurou até 1974, criou algumas distorções graves na operação do mercado de capitais cativo do Nordeste.

Feito o acordo de alocação de recursos entre depositante e investidor, o fato era comunicado à SUDENE que, em seguida, autorizava o BNB a liberar os recursos para o projeto. À medida em que recebia esses recursos, o investidor providenciava a emissão de ações em favor do depositante, que passava à condição de sócio do projeto. Há algumas variações sobre a forma em que essa sociedade ocorria. As ações eram preferenciais, sem direito a voto. Em alguns casos, havia a exigência de dividendo mínimo, independentemente dos resultados da empresa. Em outros, assegurava-se participação integral nos resultados. Em todos os casos, as ações ficavam indisponíveis para negociação por um prazo de 5 anos.

Com a aprovação do FINOR, em 1974, foram introduzidas profundas modificações no esquema de intermediação entre depositantes e investidores. A responsabilidade pela alocação dos recursos foi retirada do setor privado e entregue a um Fundo de Investimentos - FINOR, administrado conjuntamente pela SUDENE e BNB. À SUDENE cabe a responsabilidade de indicar os projetos beneficiados - os que por ela são aprovados -, autorizando o BNB a promover a subscrição de ações desses projetos. O BNB, por sua vez, administra a carteira de ações do Fundo, inclusive acompanhando o desempenho das empresas que dele fazem parte.

Para os depositantes dos incentivos, o processo é o seguinte. Juntamente com o IRPJ a pagar, eles recolhem o valor dos incentivos, recebendo da Secretaria da Receita Federal os CAIF - Certificados de Aplicação em Incentivo Fiscal. Posteriormente, trocam os CAIF por cotas do FINOR. Nesse momento, eles já podem negociar em Bolsa as cotas do FINOR. Periodicamente, o FINOR realiza, em Bolsa, leilão de ações que o compõem, quando os proprietários de cotas podem trocá-las por ações.

No caso de grandes depositantes e empresas coligadas cujos incentivos correspondam a 51% ou mais do investimento total de projetos próprios na Região, a alocação dos recursos pode ser feita diretamente nesses projetos, ao preço nominal das ações.

III - CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS

3.1 - Subsídio ou Incentivo

Os incentivos fiscais para o desenvolvimento do Nordeste são geralmente tratados, em trabalhos jornalísticos, técnicos e até acadêmicos, como subsídios às empresas que se instalam na Região. Em geral existe certa confusão em distinguir os diversos agentes envolvidos no Sistema de promoção do desenvolvimento industrial no Nordeste, através do mecanismo de incentivos fiscais. É preciso distinguir claramente a figura do optante ou depositante dos incentivos da figura do investidor na Região. O primeiro é a pessoa jurídica declarante do imposto de renda, localizada em qualquer região do País. Ao fazer a declaração do IRPJ, a pessoa jurídica faz a opção por utilizar o incentivo fiscal, o qual consiste na redução do imposto de renda devido desde que a quantia correspondente à redução seja destinada a aplicação no Nordeste. Esses recursos são depositados no Banco do Nordeste do Brasil, à conta da pessoa jurídica optante (depositante). Trata-se, claramente, de um subsídio concedido pelo Governo Federal às pessoas jurídicas de todo o País, independentemente da origem do capital (nacional ou estrangeiro). Os recursos correspondentes são entregues livremente a essas pessoas jurídicas, sem qualquer custo, a não ser a exigência de que devam ser investidos no Nordeste. No entanto, o depositante não precisa investir diretamente no Nordeste.

Surge então a figura do investidor. Trata-se do empresário ou grupo empresarial que decide implantar, ampliar ou modernizar uma planta industrial (ou agropecuária) no Nordeste. Não há qualquer exigência que o investidor seja o próprio depositante dos incentivos. Embora na maioria das vezes o investidor também seja depositante, normalmente ele utiliza em seu projeto recursos de outros depositantes. Na verdade, a grande maioria dos depositantes aplica em projetos de terceiros, o que se pode constatar pela simples comparação entre o número de projetos e o de depositantes: uma relação de aproximadamente 1 para 200. Pode existir, portanto, a figura do investidor que não seja proprietário de qualquer depósito.

No caso do investidor (a pessoa que realiza o empreendimento no Nordeste) não é correto falar-se que seja subsidiado. Também não se pode dizer que ele não tenha um incentivo, porque se assim o fosse ele não investiria no Nordeste. Mas o incentivo que ele recebe não é propriamente um subsídio. O incentivo é representado, no caso, pelo mercado de capitais cativo, constante dos recursos que se encontram depositados para aplicação no Nordeste. As vantagens do mercado de capitais cativo são as seguintes:

- a) a competição pelos recursos está restrita ao mercado primário dos projetos que se instalam na Região. No caso de um mercado de capitais não cativo a competição pelas poupanças não conhece restrição geográfica e pode ainda haver escolha entre aplicação em ações e outros papéis. Em particular, na tentativa de reduzir o risco das aplicações, a subscrição de ações de empresas novas leva desvantagem, especialmente no caso de empresas do Nordeste. Portanto, estas empresas teriam muitas dificuldades e provavelmente teriam de pagar um custo muito alto se tentassem levantar recursos num tal mercado de capitais. Então, o mercado cativo certamente reduz o custo de captação de recursos e possibilita o aporte de recursos para financiar o investimento total do projeto;
- b) como em todo mercado de capitais, uma determinada aplicação sempre envolve um custo de oportunidade em termos de uma aplicação alternativa. A vantagem, do ponto de vista da Região, é que o custo de oportunidade a ser considerado no mercado de capitais cativo é dado pela expectativa de retorno dos empreendimentos localizados na Região. Se, em média, a rentabilidade dos projetos da região é inferior, por exemplo, à rentabilidade dos projetos localizados no Centro-Sul do País, a impossibilidade legal de transferir recursos do mercado de capitais cativo para o Centro-Sul vai fazer com que os poupadores (os depositantes) aceitem um retorno menor pelas suas aplicações no Nordeste, em comparação às aplicações no Centro-Sul. Com isso, fica garantida na Região a im-

plantação de projetos que, de outra forma, aí não se localizariam. É possível, ainda, que os novos projetos apresentem rentabilidade média superior à das empresas pré-existentes na Região. O custo de oportunidade de aplicação seria dado, então, pela rentabilidade marginal das novas indústrias. Nesse caso, poder-se-ia esperar que a rentabilidade média do setor industrial da região crescesse, de forma a reduzir o diferencial de produtividade em relação ao Centro-Sul do País.

3.2 - Eficiência versus Ineficiência

O mecanismo de incentivos fiscais tem sido muitas vezes taxado como indutor de ineficiências. O argumento mais frequente é o de que o investidor procuraria remunerar apenas a parcela de capital próprio, sem preocupações com a remuneração dos recursos provenientes do Sistema 34/18 (ou, atualmente, FINOR). Estes recursos, por serem doados às empresas optantes, teriam custo de oportunidade nulo ou, no máximo, positivo em consequência do custo de informação no mercado de capitais cativo. É preciso notar, no entanto, que o custo de oportunidade dos recursos provenientes dos incentivos fiscais não é nulo, como mencionado acima.⁽¹²⁾ Tem prevalecido, em geral, no mercado de capitais cativo, uma demanda de recursos que supera a oferta, de modo que sempre há projetos à procura de recursos. O custo de oportunidade é dado pela taxa interna de retorno dos novos projetos. Dessa forma, pode-se esperar que o depositante de incentivos, apesar de haver recebido gratuitamente esses recursos, procure, na sua posição de que aja racionalmente, maximizar os rendimentos provenientes de suas aplicações. Assim, pode-se esperar que, entre dois projetos com rentabilidades esperadas distintas, o depositante não seja indiferente em sua escolha. Ele certamente vai preferir o de rentabilidade maior. Não há nenhuma razão a priori para que o depositante, pelo fato de haver recebido os recursos na forma de subsídio, deva preferir uma aplicação de menor rentabilidade a uma de maior rentabilidade. O que interessa é quanto ele pode conseguir de rentabilidade numa aplicação alternativa, ou seja, qual o seu custo de

(12) Não se trata, apenas, do custo de oportunidade da aplicação em projetos privados em vez de projetos públicos, na suposição óbvia de que, se não existisse o sistema de incentivos os recursos seriam gastos diretamente pelo Governo. Essa é outra história. Interessa, no texto acima, o custo de oportunidade de uma aplicação privada em face de aplicações privadas alternativas.

oportunidade de aplicar os recursos em determinado projeto. O que vai determinar isso não é simplesmente o fato de haver ou não informação no mercado de capitais cativo, mas sim o fato de existirem ou não projetos com rentabilidade esperada positiva.

No Sistema 34/18 a responsabilidade de escolha de projetos recaía sobre os próprios depositantes dos recursos incentivados. Tratava-se de uma operação que ocorria totalmente no âmbito do setor privado, do qual se esperava racionalidade, em face das considerações acima feitas.

No Sistema FINOR, a responsabilidade pela escolha dos projetos é do Governo, através da SUDENE. Desejou-se, com isso, evitar os custos de intermediação existentes no Sistema 34/18, em face, de um lado, da escassez de recursos e, de outro, da precariedade das informações no mercado. Com isso, a responsabilidade do Governo na aplicação dos recursos dos incentivos foi aumentada.

Do lado dos investidores (dos empreendedores) há ainda menos razão para justificar possíveis ineficiências, já que os recursos do Sistema 34/18 são incorporados ao capital das novas empresas na forma de ações que devem participar nos seus resultados, e não como uma doação sob qualquer título.

A partir das considerações acima pode-se concluir que o sistema de incentivos fiscais (34/18 ou FINOR) não é, a priori, indutor de ineficiências, desde que sempre existe um custo de aplicações alternativas. Eventuais ineficiências poderiam ocorrer, então, apenas nos casos em que, em geral, as aplicações alternativas apresentassem rentabilidade baixa, nula ou negativa.

3.3 - Administração dos Incentivos

A administração dos recursos dos incentivos fiscais resulta, em face das considerações feitas anteriormente, ser de grande importância. O sistema de incentivos não é, a priori, indutor de ineficiências, desde que adequadamente administrado. Como visto acima, cabe à SUDENE a tarefa de aprovar projetos que se tornam aptos a receber os recursos dos incentivos. No Sistema 34/18, a SUDENE apenas apontava esses projetos e deixava à iniciativa privada a tarefa de alocação dos recursos. Com o FINOR, esta tarefa foi transferida para a SUDENE, o que sem dúvida aumenta sua responsabilidade em todo o processo.

Para aprovar projetos, a SUDENE procede uma análise dos aspectos mais relevantes. Na medida em que essa análise seja rigo-

rosa, e que projetos que apresentem expectativas de rentabilidade muito baixas em relação à média dos projetos sejam rejeitados, os riscos de aplicações ineficientes são reduzidos.

O papel da SUDENE é, pois, de suma importância, pelo menos por três motivos:

- a) selecionar projetos economicamente viáveis, de tal forma que o custo de oportunidade de aplicação de recursos em um projeto seja sempre positivo e suficiente para garantir uma escolha comparativamente eficiente;
- b) disseminar informações sobre os projetos aprovados. Com efeito, a principal fonte de informações sobre os projetos candidatos a receber recursos dos incentivos é exatamente a SUDENE, por haver analisado e conhecer profundamente esses projetos. Na medida em que essas informações se façam prontamente disponíveis para os interessados e sejam verdadeiras (o que depende da qualidade da análise), o processo de aplicação dos recursos fica mais fácil para os depositantes. É preciso novamente ressaltar que, no sistema atual do FINOR, essa alocação de recursos cabe diretamente à SUDENE, salvo nos projetos em que a participação do grupo empreendedor com recursos de incentivos seja igual ou superior a 51% do investimento total (Art. 18, D.L. 1.376, de 12.12.74). Espera-se que, nesse caso, a SUDENE aloque os recursos em projetos economicamente viáveis. De qualquer forma, nessa tarefa sua responsabilidade é aumentada, em relação ao Sistema 34/18;
- c) fiscalizar a implantação e funcionamento do projeto, durante sua fase de maturação, de forma a assegurar a correta aplicação dos recursos provenientes dos incentivos fiscais.

Se esse papel for adequadamente cumprido, as possibilidades de êxito na implantação de indústrias viáveis são realmente grandes.

É verdade que a inexistência de uma infra-estrutura industrial geradora de economias de aglomeração na Região, em comparação com a existente em outras regiões do País, pode contribuir para reduzir o nível de rentabilidade dos projetos do Nordeste em relação

aos dessas regiões. Além disso, problemas como tamanho de mercado podem não justificar a implantação, logo de início, de projetos em escala ótima, o que por sua vez também pode contribuir para reduzir o grau de eficiência dos projetos em relação aos de outras regiões. Tais problemas, obviamente, independem da natureza do incentivo ou de sua administração. No entanto, eles podem, na maioria dos casos, ser interpretados sob um ponto de vista do argumento da indústria infante, no sentido de que, com a consolidação do parque industrial, essas causas de ineficiência podem desaparecer. Se for esse o caso, justifica-se a utilização temporária de incentivos que venham a aumentar artificialmente a rentabilidade dos projetos até que desapareçam as causas de ineficiência. Os incentivos fiscais acima referidos (34/18 ou FINOR) não são adequados neste caso. Quando se trata de países, os incentivos mais adequados são a proteção tarifária, que permite a produção a um custo unitário superior ao vigente no comércio internacional. No caso de regiões dentro de um País, a proteção tarifária é inviável. A opção seguida foi a da isenção ou redução do imposto de renda das empresas da região, por um determinado período de tempo. (14)

Foi argumentado que a administração do programa de incentivos fiscais assume responsabilidade fundamental na sua condução em direção aos objetivos estabelecidos. Em especial, disso depende a consolidação do conceito de que os recursos dos incentivos fiscais são recursos escassos para inversão na forma de capital de risco e que devem ser investidos em projetos que possam proporcionar remuneração competitiva para esses recursos. Em outras palavras, de uma administração eficiente depende a criação de projetos economicamente viáveis e a consolidação do sistema de incentivos fiscais como um mercado de capitais cativo para promover tais projetos. Com o funcionamento do sistema, a retroinformação proporcionada pelos projetos financiados é muito importante para consolidar o seu conceito. Se esses projetos são bem sucedidos e proporcionam aos seus acionistas informações sobre o seu andamento e desempenho e, sobretudo, retorno ao capital investido, isso certamente contribui para elevar o nível de confiança no mercado de capitais cativo. Se, de outra forma, os

(14) Note-se, no entanto, que esse tipo de incentivo é também utilizado em outras regiões, embora de forma seletiva.

acionistas não obtêm informações sobre os projetos de que participam e não recebem qualquer retorno (dividendos ou bonificações), o conceito do mercado cativo se deteriora e os depositantes dos incentivos perdem a confiança nesse mercado como um instrumento capaz de proporcionar-lhes aplicações rentáveis. Nesse caso, poderão passar a usar os depósitos de maneira inadequada, procurando tirar um mínimo de proveito sob qualquer forma.

3.4 - Efeitos Alocativos

Trata-se, aqui, de verificar qual a indução que o sistema de incentivos fiscais exerce sobre a utilização dos fatores de produção: capital ou trabalho.

Do ângulo da teoria econômica neoclássica, a proporção de fatores utilizados é uma função ^{de seus} ~~dos~~ preços relativos, ~~de seus fatores~~ ~~res~~. Nesse caso, tenderia a ser mais usado o fator que, relativamente, fosse mais barato. Um subsídio ao preço de um dos fatores evidentemente induziria um maior uso desse fator.

No caso dos incentivos fiscais, tem-se argumentado frequentemente que o fator capital é fortemente subsidiado, o que induziria a utilização de combinações de fatores fortemente intensivas em capital.

A esse respeito, pode-se fazer as seguintes observações:

a) o Sistema 34/18 (ou FINOR) não subsidia o preço dos bens de capital, quer através de redução desse preços ou de doação de recursos aos empresários para sua aquisição. Os bens de capital são adquiridos a preços de mercado, tendo como fonte recursos que de vem ter remuneração integral em relação aos resultados da empresa. Neste caso, não há subsídio ao capital;

b) o incentivo ao investimento é dado pelo mercado de capitais cativo (garantia de disponibilidade de recursos a baixo custo de captação). Na medida em que haja abundância de capital financeiro, pode reduzir-se a eficiência marginal do investimento (isto é, dos projetos), o que se refletirá em queda na taxa de remuneração

do capital. Se a remuneração do trabalho se mantiver constante (em termos absolutos), então haverá uma queda relativa na remuneração do capital, o que poderia induzir a utilização de técnicas intensivas em capital⁽¹⁵⁾.

Na verdade, a escolha tecnológica parece ser muito mais uma questão empírica. Dado o pré-requisito de possibilidade (condição necessária) quanto à disponibilidade de recursos financeiros, há outras características que determinam a combinação de fatores escolhida, a saber:

- a) propensão dos empresários a usar sempre as tecnologias mais modernas (as quais, por terem sido desenvolvidas em países industrializados, onde a mão-de-obra é escassa, são em geral intensivas em capital);
- b) inexistência de leque de alternativas tecnológicas de igual eficiência. Isso pode variar conforme o ramo industrial e o produto;
- c) precariedade do sistema de informações tecnológicas;
- d) dependência tecnológica em relação aos países industrializados;
- e) necessidade de manter determinados padrões de produção e de controle de qualidade, para poder competir no mercado com empresas de outras regiões que utilizam técnicas intensivas em capital.

Estas características, no entanto, não são exclusivas dos investidores com recursos de incentivos fiscais. O papel destes

(15) Observe-se que no País como um todo existem mecanismos de financiamento industrial que provocam o mesmo efeito (exemplo: operações de empréstimo e participação acionária do Grupo BNDE, entre outros).

é o de assegurar, através do mercado cativo, os recursos para investimentos. Há duas considerações a fazer: de um lado, que os recursos de incentivos fiscais já são escassos e que, portanto, nem todos os projetos poderão ser financiados; de outro lado, a possibilidade de obtenção dos recursos para o investimento total é estendida ao resto da economia através dos diversos mecanismos de financiamento a nível nacional. Isso limita o grau de diferenciação dos incentivos fiscais no tocante à indução de características específicas (como intensidade de capital) das indústrias a serem implantadas no Nordeste.

Mais uma vez, a administração do programa de incentivos pode assumir um papel de grande importância na seleção e escolha de projetos com rentabilidade esperada compatível com o nível de produtividade da economia.

3.5 - Efeitos Distributivos

O Sistema de Incentivos Fiscais apresenta-se como um mecanismo acentuadamente concentrador de riqueza e renda. Essa concentração se manifesta tanto ao nível pessoal como ao nível regional⁽¹⁶⁾.

O subsídio proporcionado pelo Governo é concedido, como visto, às empresas que pagam imposto de renda, sendo diretamente proporcional ao imposto a pagar. É óbvio que as maiores empresas, em geral, pagam mais imposto, e, portanto, recebem um maior volume de subsídios. Uma classificação dos depósitos dos incentivos fiscais segundo sua propriedade deve refletir a estrutura do setor industrial no País: um elevado volume de depósitos concentrado nas mãos de poucas grandes empresas, e um grande número de empresas menores com uma pequena participação nos depósitos.

Do ponto de vista espacial, a propriedade dos depósitos tende, obviamente, a reproduzir a estrutura espacial da economia brasileira. A maior parcela dos depósitos deve pertencer a empresas das regiões mais industrializadas, especialmente da Região Sudeste. As regiões menos desenvolvidas, como o Nordeste e o Norte, devem ter uma menor participação nos depósitos. Além disso, é provável que, nestas regiões, o valor absoluto dos depósitos por empresa seja em média menor do que nas regiões industrializadas.

(16) Acredita-se razoável a suposição implícita na afirmação acima de que a aplicação alternativa desses recursos diretamente pelo Governo seria menos concentradora.

Do lado dos projetos realizados com recursos dos incentivos fiscais, pode-se também esperar que sua propriedade seja concentrada. Parece óbvio que um número relativamente reduzido de grandes depositantes será proprietário de uma parcela relativamente grande do ativo consolidado das empresas do Nordeste.

Embora menos óbvio, é também provável que a estrutura industrial que vier a se formar no Nordeste terá a predominância de grandes empresas, significando que um reduzido número de grandes empresas deverá ser responsável por uma elevada participação no ativo consolidado de todas as empresas.

IV - RESULTADOS DO PROGRAMA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA O NORDESTE

4.1 - Depósitos

O volume de recursos carreados através do sistema de incentivos fiscais para investimentos em áreas e setores prioritários elevou-se substancialmente a partir de sua criação. Os primeiros depósitos ocorreram em 1962, sendo integralmente destinados a aplicação na área da SUDENE. No ano seguinte, com a extensão à Amazônia, os recursos destinados à SUDENE representaram 87,5% do total, ficando o restante para aplicação na área da SUDAM. Em 1967 ocorreram os primeiros depósitos para aplicação em projetos de pesca (SUDEPE) e, no ano seguinte, de turismo (EMBRATUR) e reflorestamento (IBDF). Com isso em 1969 a participação da SUDENE já representava apenas 54% do total. O Programa de Integração Nacional - PIN foi lançado em 1970, financiado em sua maior parte com 30% do total dos incentivos fiscais. Em 1971 o Programa de Redistribuição de Terras - PROTERRA recebeu uma destinação de 20% do total dos recursos dos incentivos fiscais. Com isso, as aplicações regionais e setoriais foram reduzidas pela metade, em relação ao total dos incentivos. A participação da SUDENE nas opções de incentivos fiscais reduziu-se ainda mais, alcançando 20,0% em 1978. (Tabela 1 e 2).

A redução da participação da SUDENE no total dos incentivos deveu-se basicamente à extensão destes a outros programas, conforme descrito acima. Além disso, essa redução também deveu-se ao fato de que outros programas, como o de reflorestamento, oferecem legalmente atrativos adicionais que podem induzir os ~~optantes~~^{deixantes} do imposto de renda a optarem por investir nessa área. Entre esses atrativos se contam a possibilidade de não aportar recursos próprios adicionais, a não necessidade da propriedade legal das terras utilizadas no projeto, a possibilidade de remeter lucros para o exterior⁽¹⁷⁾, a correção monetária no valor das cotas a serem adquiridas pelo Fiset e outros. Além disso, pode haver em alguns programas maiores facilidades administrativas, quanto a exigências em relação ao projeto, sua análise e mecanismo de aprovação.

A tabela nº 3 mostra a distribuição dos depósitos segundo o valor dos depósitos individuais. Observa-se que, como esperado, os depósitos são fortemente concentrados nas mãos de poucos grandes depositantes. Com efeito, de um total de 188 615 depositantes do FINCR no ano de 1976, os 78 015 menores, representando 41,4% do total, de-

(17) Esta possibilidade foi eliminada recentemente para todos os programas (Dec. 1.563, de 29/07/77)

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS INCENTIVOS FISCAIS SEGUNDO AS ÁREAS DE APLICAÇÃO (a)

1962-77

Cr\$ Milhões Correntes

ANOS	DESTINO DOS INCENTIVOS												TOTAL	TOTAL
	SUDENE		SUDAM		SUDEPE		TURISMO		REFLORESTAMENTO		PIN/PROTERRA			
	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%		
1962	6	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	100,0
1963	7	87,5	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	8	100,0
1964	36	92,3	3	7,7	-	-	-	-	-	-	-	-	39	100,0
1965	172	93,0	13	7,0	-	-	-	-	-	-	-	-	185	100,0
1966	252	84,3	47	15,7	-	-	-	-	-	-	-	-	299	100,0
1967	352	76,0	102	22,0	9	2,0	-	-	-	-	-	-	463	100,0
1968	466	64,5	165	22,8	44	6,1	36	5,0	12	1,6	-	-	723	100,0
1969	627	56,4	260	23,4	139	12,5	45	4,0	41	3,7	-	-	1 112	100,0
1970	940	54,0	384	22,1	234	13,4	68	3,9	115	6,6	-	-	1 741	100,0
1971	1 064	44,3	475	19,8	227	9,5	94	3,9	416	17,3	124	5,2	2 400	100,0
1972	794	22,4	298	8,4	109	3,1	77	2,2	396	11,2	1 870	52,8	3 544	100,0
1973	1 108	27,6	381	9,5	104	2,6	119	3,0	558	13,9	1 746	43,5	4 016	100,0
1974	1 697	21,3	664	8,3	90	1,1	157	2,0	904	11,3	4 456	55,9	7 968	100,0
1975	2 647	23,4	833	7,4	102	1,0	124	1,1	1 358	12,0	6 240	55,2	11 304	100,0
1976	2 631	21,6	876	7,2	91	0,7	180	1,5	1 911	15,7	6 473	53,2	12 162	100,0
1977	4 064	21,1	1 417	7,4	118	0,6	179	0,9	3 182	16,5	10 274	53,4	19 234	100,0
1978	5 400	20,0	2 113	7,8	144	0,5	230	0,8	5 384	19,8	13 905	51,2	27 176	100,0

FONTES DOS DADOS ORIGINAIS: Centro de Informações Econômico-Fiscais-CIEF-MF - Divisão de Incentivos Fiscais do BNB - (DEFIS).

NOTA: (a) Exclui incentivos ao Estado do Espírito Santo, EMBRAER e MOBIL.

TABELA 2

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS INCENTIVOS FISCAIS
SEGUNDO AS ÁREAS DE APLICAÇÃO
1962-1978

Cr\$ Milhões constantes

ANOS	DESTINO DOS INCENTIVOS													
	SUDENE		SUDAM		SUDEPE		TURISMO		REFLORESTAMENTO		PIN/PROTERRA		TOTAL	
	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%
1962	738	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	738	100,0
1963	491	87,5	70	12,5	-	-	-	-	-	-	-	-	561	100,0
1964	1.325	92,3	110	7,7	-	-	-	-	-	-	-	-	1.435	100,0
1965	4.037	93,0	305	7,0	-	-	-	-	-	-	-	-	4.342	100,0
1966	4.284	84,3	799	15,7	-	-	-	-	-	-	-	-	5.083	100,0
1967	4.668	76,0	1.353	22,0	119	2,0	-	-	-	-	-	-	6.140	100,0
1968	4.972	64,5	1.761	22,8	469	6,1	384	5,0	128	1,6	-	-	7.714	100,0
1969	5.543	56,4	2.298	23,4	1.229	12,5	398	4,0	362	3,7	-	-	9.830	100,0
1970	6.937	54,0	2.834	22,1	1.727	13,4	502	3,9	849	6,6	-	-	12.849	100,0
1971	6.522	44,3	2.912	19,8	1.392	9,5	576	3,9	2.550	17,3	760	5,2	14.712	100,0
1972	4.161	22,4	1.562	8,4	571	3,1	403	2,2	2.075	11,2	9.799	52,8	18.571	100,0
1973	5.041	27,6	1.734	9,5	473	2,6	541	3,0	2.539	13,9	7.944	43,5	18.272	100,0
1974	6.007	21,3	2.351	8,3	319	1,1	556	2,0	3.200	11,3	15.774	55,9	28.207	100,0
1975	7.332	23,4	2.307	7,4	283	1,0	343	1,1	3.762	12,0	17.285	55,2	31.312	100,0
1976	5.157	21,6	1.717	7,2	178	0,7	353	1,5	3.746	15,7	12.687	53,2	23.838	100,0
1977	5.568	21,1	1.941	7,4	162	0,6	245	0,9	4.359	16,5	14.075	53,4	26.350	100,0
1978	5.400	20,0	2.113	7,8	144	0,5	230	0,8	5.384	19,8	13.905	51,2	27.176	100,0

FONTE: Centro de Informações Econômico-Fiscais - CIEF - MF - Divisão de Incentivos Fiscais do BNB (DIFIS)

OBS.: (a) Inflacionado pelo Índice da Coluna 2 da Conjuntura Econômica
(b) Exclui incentivos ao Estado do Espírito Santo, EMBRAER e MOBIL

tinham apenas 1,29% dos depósitos. Enquanto isso, os maiores depositantes, que representavam 1,63% do total de depositantes, detinham 57% do valor dos depósitos. Da mesma forma, 7,1% dos depositantes, das classes maiores, detinham 76,5% do valor dos depósitos.

A Tabela 4 é idêntica à tabela 3, salvo por se referir ao total dos depósitos do FINOR em março de 1978 (em vez de um determinado ano). Além disso, o número de classes de tamanho de depósito foi reduzido.

A elevada concentração na propriedade dos depósitos do FINOR é confirmada quando se tomam os dados como um todo. Com efeito, 1,92% dos depositantes, entre os maiores, detêm 63% do valor dos depósitos, enquanto 37,8% dos depositantes, entre os menores, detêm menos de 1% desse valor.

A análise das tabelas 3 e 4, em valores absolutos, também é esclarecedora. Como se observa, 37,8% de todos os depositantes do FINOR até março de 1978 tinham depósitos individuais inferiores a Cr\$ 1 000,00; 70% tinham depósitos individuais inferiores a Cr\$ 5 000,00 e 81% tinham-nos inferiores a Cr\$ 10 000,00. Na verdade, menos de 2% dos depositantes tinham depósitos superiores a Cr\$ 100 000,00, individualmente. E apenas 205 dentre eles, representando 0,082% do total, tinham depósitos individuais superiores a Cr\$ 1 milhão; em conjunto, esses 205 maiores depositantes detinham pouco mais de 40% do valor total de depósitos.

A distribuição dos depósitos segundo origem regional é mostrada na Tabela 5. Observa-se que a propriedade dos depósitos concentra-se na Região Sudeste, onde estão 70,3% dos depositantes e 76,1% do valor dos depósitos. No Nordeste estão 12,7% dos depositantes a 13,2% dos depósitos, enquanto o Sul conta com 15,1% dos depositantes e 9,1% dos depósitos.

A comparação entre número de depositantes e valor dos depósitos permite inferir-se que, em média, o valor dos depósitos individuais é maior na região Sudeste do que nas demais regiões, refletindo o maior tamanho médio das empresas nessa região⁽¹⁸⁾.

Se se considera apenas os maiores depositantes, ou seja, aqueles com depósitos individuais superiores a Cr\$ 100 000,00, pode-se verificar a predominância deles na região Sudeste, onde 75% dos depositantes detêm 78% dos depósitos desse grupo. Observa-se, novamente, a predominância dos maiores depositantes na Região Sudeste, sobretudo se se considera o fato de que as opções globais dessa Região são

(18) Ou maior margem de lucro por empresa. No entanto, é razoável supor que, em geral, o lucro absoluto é proporcional ao tamanho das empresas.

TABELA 3
FINOR - 1976
DISTRIBUIÇÃO DOS DEPÓSITOS SEGUNDO O VALOR

CLASSE DE VALOR (Cr\$ 1 000,00)			DEPOSITANTES		VALOR TOTAL	
			Número	%	Cr\$ 1 000,00	%
Até		1	78 015	41,36	31 791	1,29
1	a	5	61 012	32,35	146 597	5,93
5	a	10	19 083	10,12	135 519	5,48
10	a	25	17 070	9,05	267 458	10,82
25	a	50	6 858	3,64	238 568	9,66
50	a	100	3 487	1,85	241 088	9,77
100	a	300	2 209	1,17	359 013	14,53
300	a	600	495	0,26	205 501	8,31
600	a	1 000	154	0,08	118 093	4,78
1 000	a	2 500	154	0,08	241 525	9,78
2 500	a	5 000	45	0,02	157 646	6,38
5 000	a	8 000	25	0,01	163 916	6,63
8 000	a	11 000	0		0	-
11 000	a	15 000	5	0,003	66 102	2,67
15 000	a	...	5	0,003	98 019	3,97
TOTAL			188 615	100,0	2 470 836	100,0

FONTE: Secretaria da Receita Federal - CIEF

TABELA 4
FINOR
DISTRIBUIÇÃO DOS DEPÓSITOS, POR TAMANHO

CLASSE DE VALOR (Cr\$ 1 000,00)	DEPOSITANTES				VALOR DOS DEPÓSITOS (Cr\$ 1 000,00)				
	Número por Classe	%	Número Acumu- lado	% Acumulado	Por Classe	%	Valor Acumulado	% Acumulado	
Até 1	94 262	37,750	94 262	37,750	39 779	0,874	39 779	0,874	
1 a 5	81 847	32,788	176 109	70,538	198 182	5,013	237 961	5,887	
5 a 10	26 909	10,766	203 018	81,304	191 446	3,597	429 407	9,484	
10 a 50	35 453	14,199	238 471	95,503	763 799	16,758	1 193 206	26,242	
50 a 100	6 441	2,580	244 912	98,083	465 468	10,696	1 658 674	36,938	
100 a 500	4 235	1,696	249 147	99,779	803 410	17,149	2 462 084	54,087	
500 a 1 000	345	0,139	249 492	99,918	236 154	5,187	2 698 238	59,274	
Acima de 1 000	205	0,082	249 697	100,000	1 853 929	40,726	4 552 168	100,000	

FONTE: Secretaria da Receita Federal - CIEF

TABELA 5
FINOR - 1976
OPÇÕES SEGUNDO A ORIGEM REGIONAL

REGIÃO	DECLARANTES		VALOR	
	Número	%	Cr\$ 1 000,00	%
Centro-Oeste e Exterior	<u>3 560</u>	<u>1,858</u>	41 891	<u>1,605</u>
- 1ª Região Fiscal	3 560	1,858	41 891	1,605
Norte	<u>81</u>	<u>0,042</u>	<u>537</u>	<u>0,020</u>
- 2ª Região Fiscal	81	0,042	537	0,020
Nordeste	<u>24 240</u>	<u>12,652</u>	<u>343 441</u>	<u>13,160</u>
- 3ª Região Fiscal	5 303	2,768	51 368	1,968
- 4ª Região Fiscal	9 540	4,979	149 609	5,733
- 5ª Região Fiscal	9 397	4,905	142 464	5,459
Sudeste	<u>134 744</u>	<u>70,331</u>	<u>1 985 370</u>	<u>76,074</u>
- 6ª Região Fiscal	25 892	13,515	223 736	8,573
- 7ª Região Fiscal	34 110	17,804	537 811	20,607
- 8ª Região Fiscal	74 742	39,012	1 223 823	46,894
Sul	<u>28 960</u>	<u>15,116</u>	<u>238 546</u>	<u>9,140</u>
- 9ª Região Fiscal	15 668	8,178	123 249	4,723
- 10ª Região Fiscal	13 292	6,938	115 297	4,417
TOTAL	191 585	100,0	2 609 785	100,0

FONTE: SRF-CIEF.

TABELA 6
 FINOR - ORIGEM REGIONAL DOS DEPÓSITOS
 (Depósitos acima de Cr\$ 100 000,00)

REGIÃO/ESTADO	EMPRESAS DEPOSITANTES			DEPÓSITOS		
	Número	% na Região	% no País	Valor Cr\$	% na Região	% no País
NORTE	<u>1</u>	<u>100</u>		<u>100 124</u>	<u>100</u>	<u>0</u>
- Pará	1	100		100 124	100	
NORDESTE	<u>511</u>	<u>100</u>	<u>17</u>	<u>182 367 792</u>	<u>100</u>	<u>13</u>
- Maranhão	4	1		1 104 539	1	
- Piauí	12	2		2 999 757	1	
- Ceará	64	13		16 191 781	9	
- R. G. do Norte	31	6		10 495 183	6	
- Paraíba	27	5		6 754 880	4	
- Pernambuco	154	30		51 308 715	28	
- Alagoas	28	5		9 710 877	5	
- Sergipe	25	5		5 356 906	3	
- Bahia	166	33		78 445 154	43	
CENTRO-OESTE	<u>44</u>	<u>100</u>	<u>1</u>	<u>22 930 821</u>	<u>100</u>	<u>2</u>
- D. Federal	34	78		17 226 053	75	
- Goiás	5	11		3 213 566	14	
- Mato Grosso	5	11		2 491 202	11	
SUL	<u>218</u>	<u>100</u>	<u>7</u>	<u>97 132 528</u>	<u>100</u>	<u>7</u>
- Paraná	84	39		31 092 195	32	
- R. G. do Sul	87	40		41 955 336	43	
- Santa Catarina	47	21		24 084 997	25	
SUDESTE	<u>2 318</u>	<u>100</u>	<u>75</u>	<u>1 106 999 289</u>	<u>100</u>	<u>78</u>
- Espírito Santo	8	0		2 569 016	0	0
- Minas Gerais	232	10		109 879 753	10	8
- Rio de Janeiro	701	30		300 587 896	27	21
- São Paulo	1 377	60		693 962 624	63	49
TOTAL	<u>3 092</u>		<u>100</u>	<u>1 409 530 554</u>		<u>100</u>

TABELA 7

FINORBRASIL - Nº DE DEPOSITANTES E VALOR DOS DEPÓSITOSDISTRIBUIÇÃO POR CLASSE DE TAMANHO(Maiores Depositantes: 1977) ⁽¹⁾

CLASSE DE TAMANHO DE DEPÓSITO (Cr\$)	NÚMERO DE DEPOSITANTES			VALOR DOS DEPÓSITOS		
	Absoluto	%		Absoluto (Cr\$)	%	
		Simples	Acumulado		Simples	Acumulado
100 a 500	2 607	84	84	505 020 831	36	36
500 a 1 000	252	8	92	172 243 547	12	48
1 000 a 5 000	198	6	98	404 288 100	29	77
5 000 a 10 000	25	1	99	163 916 224	12	89
10 000 e mais	10	1	100	164 061 852	11	100

FONTE: BNB - DIFIS e CIEF-SRF.NOTA: (1) Depósitos de valor acima de Cr\$ 100.000,00.

TABELA 8

FINOR

REGIÃO NORTE: Nº DE DEPOSITANTES E VALOR DOS DEPÓSITOS
DISTRIBUIÇÃO POR CLASSE DE TAMANHO
(Maiores Depositantes: 1977)

CLASSE DE TAMANHO DE DEPÓSITO (Cr\$)	NÚMERO DE EMPRESAS			VALOR DOS DEPÓSITOS		
	Absoluto	%		Absoluto	%	
		Simples	Acumulado		Simples	Acumulado
100 a 500	1	100	100	100 124	100	100
500 a 1 000						
1 000 a 5 000						
5 000 a 10 000						
10 000 e mais						

FONTE: CIEF-SRF e BNB-DIFIS.

NOTA : (1) Depósitos acima de Cr\$ 100 000,00.

TABELA 9

FINOR - 1977

REGIÃO NORDESTE: Nº DE DEPOSITANTES E VALOR DOS DEPÓSITOS

DISTRIBUIÇÃO POR CLASSE DE TAMANHO

(Depósitos acima de Cr\$ 100 000,00)

CLASSE DE TAMANHO DE DEPÓSITO (Cr\$)	NÚMERO DE EMPRESAS			VALOR DOS DEPÓSITOS		
	Absoluto	%		Absoluto	%	
		Simples	Acumulado		Simples	Acumulado
100 a 500	434	85	85	79 159 642	43	43
500 a 1 000	47	9	94	32 257 039	18	61
1 000 a 5 000	28	6	100	52 540 030	29	90
5 000 a 10 000	1	-	-	7 136 478	4	94
10 000 e mais	1	-	-	11 274 603	6	100

FONTE: CIEF-SRF e BNB-DIFIS.

TABELA 11

FINOR - 1977

REGIÃO SUL: Nº DE DEPOSITANTES E VR. DOS DEPÓSITOS

DISTRIBUIÇÃO POR CLASSE DE TAMANHO

(Depósitos acima de Cr\$ 100 000,00)

CLASSE DE TAMANHO DE DEPÓSITO (Cr\$ mil)	NÚMERO DE EMPRESAS			VALOR DOS DEPÓSITOS		
	Absoluto	%		Absoluto	%	
		Simple	Acumulado		Simple	Acumulado
100 a 500	188	86	86	37 671 471	39	39
500 a 1 000	12	6	92	8 205 182	9	48
1 000 a 5 000	16	7	99	37 226 021	38	86
5 000 a 10 000	2	1	100	14 029 854	14	100
10 000 e mais						

FONTE: CIEF-SRF e BNB-DIFIS.

TABELA 11

FINOR - 1977

REGIÃO SUL: Nº DE DEPOSITANTES E VR. DOS DEPÓSITOS
 DISTRIBUIÇÃO POR CLASSE DE TAMANHO
 (Depósitos acima de Cr\$ 100 000,00)

CLASSE DE TAMANHO DE DEPÓSITO (Cr\$ mil)	NÚMERO DE EMPRESAS			VALOR DOS DEPÓSITOS		
	Absoluto	%		Absoluto	%	
		Simple	Acumulado		Simple	Acumulado
100 a 500	188	86	86	37 671 471	39	39
500 a 1 000	12	6	92	8 205 182	9	48
1 000 a 5 000	16	7	99	37 226 021	38	86
5 000 a 10 000	2	1	100	14 029 854	14	100
10 000 e mais						

FONTE: CIEF-SRF e BNB-DIFIS.

TABELA 12

FINOR - 1977

REGIÃO SUDESTE: Nº DE DEPOSITANTES E VR. DOS DEPÓSITOS

DISTRIBUIÇÃO POR CLASSE DE TAMANHO

(Depósitos acima de Cr\$ 100 000,00)

CLASSE DE TAMANHO DE DEPÓSITO (Cr\$ mil)	NÚMERO DE EMPRESAS			VALOR DOS DEPÓSITOS		
	Absoluto	%		Absoluto	%	
		Simples	Acumulado		Simples	Acumulado
100 a 500	1 947	84	84	379 937 441	34	34
500 a 1 000	190	8	92	128 823 473	12	46
1 000 a 5 000	151	7	99	310 662 934	28	74
5 000 a 10 000	21	1	100	134 788 192	12	86
10 000 e.mais	9	-	-	152 787 249	14	100

FONTE: CIEF-SRF e BNB-DIFIS.

diversificadas entre os vários programas, enquanto as do Nordeste concentram-se basicamente no FINOR. Essa observação fica mais clara se se observa as Tabelas 7 a 12, onde se verifica que, enquanto para o País como um todo os depósitos acima de Cr\$ 1 milhão representavam 52% do total, na região Sudeste eles representavam 54% e na Região Nordeste 39%.

4.2 - Aplicações

Até 1967, o montante de recursos do Sistema 34/18 disponíveis para aplicação no Nordeste superava as necessidades de recursos dos projetos aprovados pela SUDENE. A partir de 1968, a situação começou a inverter-se. De um lado, houve a redução relativa de recursos à disposição da SUDENE, conforme já descrito anteriormente, com a extensão dos incentivos fiscais a outras áreas econômicas. De outro, houve o aumento na demanda desses recursos com a aprovação de projetos pela SUDENE. Inicialmente apenas projetos industriais poderiam candidatar-se a receber esses recursos. Com o II Plano Diretor da SUDENE, os projetos agropecuários também foram incluídos no Sistema. Por fim, os projetos de telecomunicações foram incluídos a partir do III Plano Diretor.

As liberações de recursos de incentivos fiscais na área da SUDENE são mostradas na Tabela 13. Até 1977, foram liberados para as empresas cerca de Cr\$ 42,3 bilhões, a preços desse ano. Considere-se que os incentivos fiscais representam, em média, cerca de ^{21%} ~~20%~~ dos investimentos totais dos projetos aprovados para o Nordeste (então o investimento total, em projetos industriais, agrícolas e de telecomunicações, teria sido, até 1977, da ordem de Cr\$ ~~100~~ ²⁰⁰ bilhões, a preços do último ano).

A tabela 14 mostra a distribuição dos incentivos fiscais segundo os gêneros industriais em que foram aplicados, no período 1960-76. Observa-se que, nesse período, foram aprovados 2 164 projetos, (exclusive 28 de pesca, 19 de telecomunicações, 3 de energia elétrica e 41 de turismo) no setor industrial. Chama atenção o fato de que, desses 2 164 projetos, apenas 1 134 eram projetos novos, enquanto 1 030 eram reformulações de projetos já anteriormente aprovados. Esse elevado número de reformulações pode dever-se à necessidade de: a) atualização em face da inflação; b) corrigir erros de planejamento no projeto original ou, a c) cobrir ineficiência na execução e funcionamento do projeto, o que requereria o aporte adicional de recursos de incentivos fiscais (isso não pode ser excluído a priori).

(19) Conforme dados apurados em pesquisa direta do BNB e da SUDENE, 1978

TABELA 13
DESEMBOLSO DE RECURSOS DO SISTEMA
DE INCENTIVOS FISCAIS
 Período de 1962/1977
 (Em-Cr\$ 1 000)

ANOS	A PREÇOS CORRENTES	A PREÇOS CONSTANTES DE 1977	
		Valor	Evoluções Em N ^{os} Índi- ces (Ano Base - 1974)
1962	14	1 254	0
1963	232	11 849	0
1964	5 118	137 219	4
1965	8 741	149 427	4
1966	43 263	536 331	15
1967	178 736	1 725 875	49
1968	326 149	2 535 482	72
1969	489 141	3 149 089	90
1970	731 962	3 933 564	112
1971	854 220	3 811 530	108
1972	893 072	3 407 070	97
1973	804 734	2 666 898	76
1974	1 365 808	3 516 956	100
1975	3 106 931	6 263 573	178
1976	3 402 107	4 854 807	138
1977	5 625 940	5 625 940	160
TOTAL	-	42 326 854	-

FONTE: BNB - Divisão de Incentivos Fiscais

TABELA 14
 NORDESTE: PROJETOS INDUSTRIAIS APROVADOS - DISTRIBUIÇÃO POR CLASSE DE INDÚSTRIA
 PERÍODO: 1960-1976 (ATÉ DEZ.)
 (PREÇOS DE 1976) (+)

(Em Cr\$ 1 000,00)

CLASSE	NÚMERO DE PROJETOS			NOVOS EMPREGOS DIRETOS	% NO TOTAL EMPREGOS DIRETOS	SISTEMA 34/18 E/CU FINOR (APROVADO) (3)	INVESTIMENTO TOTAL	% TOTAL INVESTIMENTOS
	Novos (1)	Reformulação (2)	Total					
00 - Extrativa de Produtos Minerais	18	10	28	3 284	1,3	302 117	983 280	1,2
10 - Minerais não-Metálicos	127	112	239	19 039	7,3	2 816 993	6 063 084	7,1
11 - Metalúrgica	128	98	226	25 810	9,9	5 078 827	14 040 647	16,6
12 - Mecânica	34	33	67	5 330	2,4	607 166	1 226 307	1,4
13 - Mat. Elétrico e Mat. de Comunicação	48	50	98	13 879	5,3	1 259 322	3 498 509	4,1
14 - Material de Transporte	26	22	48	10 815	4,2	760 128	1 404 245	1,8
15 - Madeira	19	18	37	3 002	1,2	428 292	759 915	0,9
16 - Mobiliário	18	12	30	2 549	0,9	146 522	261 146	0,3
17 - Papel e Papelão	40	37	77	6 733	2,6	1 552 617	3 182 390	0,7
18 - Borracha	11	17	28	3 435	1,3	429 634	951 900	1,1
19 - Couros e Peles e Prods. Similares	24	15	39	3 426	1,3	457 555	808 988	1,0
20 - Química	133	140	273	26 694	10,2	7 149 853	26 766 978	31,4
21 - Prods. Farmac. e Veterinários	8	7	15	769	0,3	124 651	236 323	0,3
22 - Perfumaria, Sabões e Velas	10	5	15	865	0,3	117 470	239 044	0,3
23 - Produtos e Matéria Plástica	36	35	71	5 081	1,9	486 118	969 763	1,1
24 - Têxtil	163	204	367	57 103	21,9	5 420 428	15 268 703	17,9
25 - Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	68	54	122	33 587	12,9	1 300 382	2 750 186	3,2
26 - Produtos Alimentares	168	123	291	30 308	11,6	1 688 927	3 649 091	4,3
27 - Bebidas	16	13	29	2 916	1,1	300 261	1 030 598	1,2
28 - Fumo	3	1	4	223	0,1	57 859	23 045	0,0
29 - Editorial e Gráfica	16	10	26	1 155	0,5	75 258	299 635	0,4
30 - Diversos	20	14	34	4 014	1,5	214 042	609 001	0,7
SUB TOTAL INDUSTRIAL	1 134	1 030	2 164	261 017	100,0	30 774 422	85 111 778	100,0
- Pesca	22	6	28	3 317	-	276 743	547 905	-
- Telecomunicações	12	7	19	7 897	-	1 093 624	9 104 568	-
- Energia Elétrica	1	2	3	-	-	184 200	1 192 211	-
- Hotel Turismo	36	5	41	5 810	-	652 345	1 625 500	-
TOTAL INDUSTRIAL	1 205	1 050	2 255	277 841	-	32 961 334	97 592 052	

FONTE: SUDENE - Assessoria de Indústria e Comércio - Pareceres Industriais aprovados.

NOTAS: (1) Projetos Originais (sem antecedentes da SUDENE).

(2) Projetos já beneficiados pela Política de Incentivos Fiscais e Financeiros da SUDENE (com antecedentes) refere-se a ampliação, modernização, etc., de projetos anteriormente aprovados.

(3) Projetos com recursos do FINOR, a partir de junho de 1975.

(4) Índice Geral de Preços - Conjuntura Econômica - agosto/76.

(Tabela preparada pelo PIMES-UFPE)

para a pesquisa sobre "Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro", Recife, 1978

TABELA 15

NORDESTE

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL, POR GÊNEROS, DOS RECURSOS DO

34/18 E FINOR, APROVADOS PARA OS PROJETOS DA SUDENE

1960-77

GÊNEROS INDUSTRIAIS	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS 34/18 e/ou FINOR (*)
<u>TRADICIONAIS</u>	<u>32,6</u>
Produtos Alimentares	6,0
Bebidas	0,9
Fumo	0,2
Couros e Peles e Prods. Similares	1,5
Têxtil	17,1
Vest. Calçados e Arts. Tecidos	4,4
Madeira	1,3
Mobiliário	0,4
Editorial e Gráfica	0,2
Diversos	0,6
<u>DINÂMICOS</u>	<u>67,4</u>
Prods. Minerais não Metálicos	8,7
Metalúrgica	18,6
Mecânica	2,5
Mat. Elétrico e de Comunicações	3,8
Mat. Transporte	2,3
Papel e Papelão	4,8
Borracha	1,3
Química	23,0
Prods. Farm. e Veterinário	0,4
Perf. Sabões e Velas	0,4
Prods. Mat. Plástico	1,6
TOTAL	100,0

FONTE: Para o período 1960-76: Posição dos Projetos Aprovados pela SUDENE - Situação em 31.12.76 - Min. Interior - SUDENE - AIC - Div. Comércio; Para os meses jan/mar 77 e mai/nov.77: Boletim Mensal das Mobilizações Financeiras dos Projetos Industriais submetidos ao Conselho Deliberativo da SUDENE; Para os meses de abril e dezembro de 1977: Pareceres Aprovados pela SUDENE.

NOTA : (*) Exclusive projetos de pesca, telecomunicações, energia elétrica, hotéis de turismo e inclusive o Norte de Minas Gerais.

(Tabela preparada pelo BNB-ETENE, para a pesquisa "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas", Fortaleza, 1978

Observa-se que a maior parte dos incentivos fiscais foi aplicada nos setores têxtil, metalúrgica e química. É interessante notar que esses setores, que conjuntamente, no período 1960-76, representam 59% dos incentivos e 66% do investimento total, foram objeto de programas específicos do setor público. No caso têxtil, foi realizado o programa dirigido de reaparelhamento e modernização da indústria. No ramo metalúrgico, foi implantada, por decisão governamental, a Usina Siderúrgica da Bahia. E no ramo químico foi implantado, também por decisão governamental, o Pólo Petroquímico da Bahia. Isso lança alguma dúvida sobre a eficácia dos incentivos fiscais como indutores de localização industrial no Nordeste, a partir de decisão do setor privado. Com efeito, a maior parte dos investimentos industriais realizados na Região partiu de decisão governamental, e não do setor privado, embora os projetos tenham a participação do setor privado. Isso parece indicar que o papel dos incentivos fiscais é muito mais efetivo como supridor de recursos para financiar projetos no Nordeste (ou, por extensão, em outras regiões e setores) do que como indutor de localização de projetos nessa Região. Mostra ainda que a definição de uma política industrial para o Nordeste (e, de resto, para o País) é condição ^{numera} para o bom desempenho do programa de incentivos.

A tabela 16 mostra a distribuição das aplicações em incentivos fiscais segundo o tamanho dos projetos (medido em termos de valor de incentivos recebidos, já que estes são proporcionais ao investimento total). Os dados da tabela não cobrem todos os projetos beneficiados com incentivos fiscais no Nordeste, mas apenas aqueles que, em 17.11.77, faziam parte da carteira de ações do FINOR (674 projetos). Entre esses projetos, 10% deles (o decil superior dos maiores projetos) representavam 59,1% das aplicações do FINOR. Enquanto isso, os 50% dos projetos constantes dos decis inferiores representavam menos de 10% dessas aplicações. Esses dados comprovam a suposição feita anteriormente de que, dada a estrutura industrial vigente no País e o sistema de incentivos fiscais, a estrutura industrial no Nordeste, decorrente dos novos investimentos, também tenderia a ser altamente concentrada. Nessa observação não vai nenhum juízo de valor. No entanto, é possível admitir-se que, quanto mais concentrada a estrutura industrial, mais ela se distancia dos pressupostos da concorrência per feita e portanto maior é a probabilidade de práticas monopolísticas, evitando, por exemplo, que os frutos do progresso técnico sejam transferidos para os consumidores. O argumento, no entanto, pode ser falho, na medida em que se admita que o próprio progresso técnico é favorecido pelo grau de concentração industrial, o que no longo prazo reverteria em proveito dos consumidores. A argumentação, portanto, não é conclusiva.

TABELA 16
FINOR (1974-1977)
DISTRIBUIÇÃO DAS APLICAÇÕES DE RECURSOS DE INCENTIVOS
FISCAIS POR TAMANHO DE PROJETOS

EMPRESAS		VALOR DAS AÇÕES EM PODER DO FINOR	
Número Acumulado (Ordem Decrescente de Tamanho)	% (Acumulado)	Cr\$ 1,00 (Acumulado)	% Acumulado
7	1	1 609 230 795	19,8
34	5	3 767 650 237	46,5
67	10	4 791 406 364	59,1
134	20	5 949 863 296	73,4
202	30	6 628 283 187	81,7
269	40	7 096 689 262	87,5
337	50	7 446 528 270	91,8
404	60	7 696 932 033	94,9
472	70	7 975 797 990	98,3
539	80	8 003 826 089	98,7
607	90	8 082 623 894	99,7
674	100	8 110 897 489	100,0

FONTE: BNB - DIFIS

Um outro aspecto que se pode observar das aplicações em incentivos fiscais no Nordeste é a sua concentração intra-regional. O setor industrial apresenta uma tendência muito grande de localizar-se em poucas áreas urbanas que ofereçam adequadas condições de infraestrutura (transportes, energia, comunicações, habitação, saúde, educação e lazer), além de serviços do setor terciário (bancos, financeiras etc). Além disso, a concentração industrial propriamente favorece a criação de economias de aglomeração (facilidades que são geradas pela presença das demais indústrias, como mão-de-obra treinada, serviços técnicos auxiliares, oficinas de manutenção etc). Seria, portanto, de esperar que os novos investimentos a serem realizados no Nordeste tendessem a concentrar-se espacialmente próximo aos principais núcleos urbanos.

Com efeito, os dados disponíveis mostram que a maior parte dos projetos concentra-se junto às áreas urbanas das cidades de Salvador, Recife e, num distante terceiro lugar, Fortaleza. Do total de investimentos aprovados no período 1960-1977, 48% localizam-se na Bahia (39% na área de Salvador), 23,6% em Pernambuco (21,6% junto a Recife), e 7,6% no Ceará (4,8% em Fortaleza).

TABELA 17
LOCALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS NO NORDESTE
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
1960-1977

ESTADOS	DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS INVESTIMENTOS (%)
Maranhão	1,3
Piauí	2,7
Ceará	7,6
(Grande Fortaleza)	(4,8)
Rio Grande do Norte	5,9
Paraíba	5,2
Pernambuco	23,6
(Grande Recife)	(21,6)
Alagoas	3,7
Sergipe	2,0
Bahia	48,0
(Grande Salvador)	(39,8)
TOTAL	100,0

FONTE: Dados de projetos coletados pelo ENB-ETENE.

A concentração intra-regional das indústrias financiadas com recursos dos incentivos fiscais tem-se constituído em preocupação por parte dos tomadores de decisão sobre a política de desenvolvimento regional. Com efeito, argumenta-se que a concentração espacial da atividade industrial contribui para alargar as disparidades intra-regionais de renda e, exercendo atrativos adicionais para as cidades, contribui para o maior desequilíbrio demográfico na distribuição espacial da população. Como resultado, as áreas urbanas passam a enfrentar problemas cada vez mais sérios.

A SUDENE procurou incluir entre os critérios para análise dos projetos prioridade para a descentralização espacial da indústria dentro da Região. As medidas adotadas - concessão de pontos adicionais para efeito de classificação nas diversas faixas de prioridade para composição de recursos de 34/18 e/ou FINOR - não foram suficientes para induzir mudanças nas tendências de localização prevalentes. Com efeito, como mencionado anteriormente, a indústria normalmente tende a concentrar-se espacialmente e a localizar-se junto a áreas urbanas que ofereçam determinado nível mínimo de serviços urbanos. Nesse contexto, uma política de distribuição das atividades industriais no espaço não seria bem sucedida a partir de estímulos para motivação do setor privado, mas sim a partir de formulação de programas integrados de industrialização que contemplassem desde a necessária infra-estrutura até a integração interindustrial e criação de economias de aglomeração. Em outras palavras, a política industrial teria de ser bem definida e bem implementada. Os resultados desejados dificilmente serão atingidos se as decisões quanto ao que produzir e onde produzir forem deixadas totalmente para o setor privado.

V - POSSIBILIDADES DE DISTORÇÕES NA OPERAÇÃO DOS INCENTIVOS

As considerações feitas anteriormente apresentam o Sistema de Incentivos Fiscais como um mecanismo teoricamente eficaz para promover a realização de objetivos específicos. Entre a teoria e a prática, no entanto, pode haver uma distância. Se o Sistema for criteriosamente praticado, as chances de obtenção dos resultados teoricamente previstos são elevadas. Se isso ocorrer desde o início, a informação que flui do Sistema joga papel de grande importância para que ele continue a operar de maneira eficaz. Além da eficácia, isto é, de sua capacidade de propiciar a realização dos objetivos previamente estabelecidos, o Sistema poderá não ser indutor de ineficiências, ou seja, as atividades econômicas implementadas com recursos dos incentivos não seriam menos eficientes do que se implantadas sem os incentivos.

Para que isso ocorra é preciso que o Sistema seja adequadamente administrado. Em particular, é preciso que os recursos dos incentivos fiscais sejam vistos e considerados por todos os agentes que interferem no processo de decisão para sua aplicação como recursos que efetivamente têm um custo de oportunidade e cuja aplicação precisa ser remunerada da mesma forma que aplicações nas mesmas atividades com recursos não incentivados. É preciso que os Órgãos públicos administradores dos incentivos sejam conscientes disso e portanto administrem a aplicação dos incentivos de forma criteriosa, aprovando apenas projetos economicamente viáveis, ~~e passando~~ ^{após} rigorosa análise ~~dos projetos~~, tanto do ponto de vista privado como social. É preciso que os projetos financiados com recursos dos incentivos sejam adequadamente acompanhados, a fim de assegurar-se que os recursos sejam utilizados como previsto na análise, ~~de acordo com~~. Além disso, é preciso que os depositantes dos incentivos, transformados em sócios dos novos projetos, sejam efetivamente tratados como sócios, tendo acesso a toda informação a respeito da empresa de que participam, assim como dos seus resultados. É preciso, também, que identificados casos de malversação de recursos dos incentivos todos os responsáveis sejam devidamente punidos, com conhecimento público.

Com a nova sistemática dos Fundos de Investimento, quando a alocação de recursos nos projetos é efetivada sem a interferência do setor privado, os órgãos administradores dos incentivos têm ainda maior responsabilidade. Como a escolha dos projetos em que aplicar não é mais privada, as decisões para aplicação devem basear-se em profunda convicção, com base nos dados da análise econômica dos projetos, de que os empreendimentos financiados são viáveis a níveis privado e social.

É evidente que dificilmente existirá administração perfeita para o Sistema de incentivos e que, em qualquer hipótese, sempre se pode esperar uma taxa de insucesso. É preciso no entanto que essa taxa se mantenha a níveis razoáveis, comparativamente com outros programas de promoção de atividades econômicas. De qualquer forma, não se pode negar que, reduzindo-se a participação de recursos próprios do empreendedor do projeto, é possível que esse empreendedor esteja disposto a assumir maiores riscos. Isso pode se traduzir por exemplo em taxa de mortalidade de projetos superior aquela que prevaleceria num sistema em que todo o risco do empreendimento fosse suportado apenas pelo empreendedor. Mas também, aumentando o risco, é possível que aumentasse a variância das taxas de retorno dos projetos, de forma que outros projetos obtivessem remuneração superior à que seria obtida na ausência de incentivos. Além disso, a análise econômica e social dos projetos procuraria evitar a ocorrência de altas taxas de mortalidade dos projetos.

A administração dos incentivos se apresenta então como de papel fundamental. Podem surgir distorções nos casos em que, por exemplo, existam divergências nos procedimentos das várias agências que cuidam dessa administração. Essas divergências tanto podem ter respaldo legal, como meramente administrativo. O ideal seria a existência de uniformidade entre os procedimentos das várias agências. Isso no entanto não ocorre. Há certos procedimentos que são utilizados pela SUDENE, mas não pelas demais agências (SUDAM, SUDEPE, EMBRATUR e IBDF). Como exemplo, a SUDENE proíbe, legalmente, que os lucros gerados pelos recursos provenientes dos incentivos sejam transferidos para o exterior⁽¹⁹⁾. Há outros procedimentos que favorecem empreendimentos na área de reflorestamento (IBDF), tais como a não necessidade de recursos próprios do grupo empreendedor ~~o que reduz o risco do projeto e pode induzir a ineficiência~~.

Além desses, há também divergências de procedimentos meramente administrativos que podem favorecer desvios nos resultados dos programas financiados com recursos de incentivos fiscais, entre o teoricamente esperado e o praticamente realizado. Essas divergências podem ocorrer principalmente na forma como os recursos são aplicados, ou seja, na apreciação, análise e seleção dos projetos que recebem esses recursos.

O problema mais sério que pode surgir, a partir de uma administração inadequada dos recursos de incentivos fiscais, é que esses recursos passem a ser vistos não como na realidade devem ser -

~~(19) Ver nota 17~~

recursos que devem ser remunerados economicamente, como quaisquer recursos privados - e sim como recursos públicos para aplicação a fundo perdido, sem necessidade de retorno. Se os empreendedores - as pessoas que realizam os projetos -, os órgãos públicos, que administram os programas de desenvolvimento com financiamento de incentivos fiscais, e, finalmente, por causa de eventual experiência negativa, os próprios depositantes dos incentivos, passarem a ver esses recursos como recursos para aplicações sem retorno, então não se pode esperar que os resultados para cuja obtenção os incentivos foram criados sejam alcançados.

Se isso vier a ocorrer, não haverá motivação para que as pessoas jurídicas declarantes do imposto de renda optem pela utilização do incentivo. Pode-se esperar que muitas empresas, nesse caso, prefiram pagar integralmente o imposto. Outras continuarão fazendo as deduções para utilização dos incentivos, na esperança de poderem sempre obter algum retorno, embora negativo, se considerado o valor de seus depósitos. Na verdade, qualquer retorno no caso seria infinito, já que então o capital próprio seria zero, tendo em vista que a alternativa seria recolher o imposto integralmente aos cofres do Governo.

É óbvio que sempre haverá também empresas sérias e idôneas. No entanto, mesmo nesse caso, como se reduz o custo de oportunidade dos recursos investidos, a indução à ineficiência poderá estar presente.

O Sistema de Incentivos Fiscais, então, embora teoricamente eficaz e não indutor de ineficiências, pode ser desvirtuado se não for adequadamente administrado. Administração adequada, no caso, significa utilização de critérios uniformes para ~~administração~~ dos vários programas incentivados, com clara definição da política utilizada para o desenvolvimento de cada região ou setor incentivado e seleção criteriosa dos projetos a serem implementados. Na verdade, desde que o Sistema de Incentivos Fiscais aqui referido é apenas uma ^{parte} dos incentivos concedidos pelo Governo à maior parte dos setores e a todas as regiões, especialmente ao setor industrial, é de uma importância que também os demais incentivos sejam adequadamente administrados.

Deve-se reconhecer que a administração dos incentivos fiscais tem sido motivo de preocupação do Governo, do que é prova a criação dos Fundos de Investimento em 1974. Essa preocupação deve continuar, para que essa administração seja progressivamente aperfeiçoada (20).

(20) Observa-se, por exemplo, que os sistemas de incentivos fiscais existentes no País não são, em geral, sujeitos à Fiscalização do Tribunal de Contas da União, do Banco Central ou qualquer outra Instituição.

VI - CONCLUSÕES

Parece que a principal conclusão deste trabalho, já referida no texto, é de que o sistema de incentivos fiscais pode, se adequadamente administrado, ser eficaz no sentido de promover a realização de projetos de desenvolvimento nas regiões ou setores incentivados. Mais do que isso, parece não haver indução para que esses projetos se apresentem menos eficientes do que outros que não se beneficiassem dos incentivos fiscais. Essas características de eficácia e eficiência, no entanto, poderão ser comprometidas se o processo de seleção de projetos não for criteriosamente administrado, no sentido de que os projetos devem enquadrar-se na política macroeconômica definida para as regiões e setores beneficiados. Além disso, do ponto de vista microeconômico, apenas projetos viáveis, em termos privados e sociais, deveriam ser aprovados.

Foram examinadas outras características do sistema de incentivos, no tocante aos seus aspectos alocativos e distributivos. Quanto aos aspectos alocativos, parece haver ligeira tendência ao desperdício de capital, dado simplesmente pela facilidade da sua obtenção. É preciso salientar, no entanto, que a escolha tecnológica parece ser muito mais influenciada por fatores do lado da oferta de tecnologia - disponibilidade de alternativas viáveis ou de informação sobre as alternativas - do que do lado da demanda - influência dos preços relativos na combinação dos fatores de produção. A administração do sistema de incentivos fiscais e, em especial, a análise dos projetos em seus aspectos tecnológicos e econômicos parece de suma importância para corrigir eventuais distorções que possam surgir na alocação dos fatores.

No tocante aos aspectos distributivos, o sistema de incentivos apresenta características basicamente concentradoras de renda e de riqueza. Essa concentração tanto ocorre a nível pessoal como a nível espacial. Essas características concentradoras, que decorrem, de um lado, da própria natureza do incentivo (dedução do IRPJ) e da estrutura industrial vigente, são logicamente previsíveis. Os dados relativos à propriedade dos incentivos fiscais as confirmam, ~~conforme analisado no texto~~. Com efeito, tanto a propriedade dos incentivos (e, por extensão, a propriedade das novas empresas) como a estrutura da nova indústria se mostram extremamente concentradas no Nordeste.

VII - SUGESTÕES

O objetivo dos incentivos fiscais é o desenvolvimento regional e setorial. As sugestões que forem feitas precisam levar em conta a necessidade de não comprometer a realização desse objetivo, mas sim de torná-lo mais viável a um mínimo custo privado e social.

As sugestões que aqui são feitas procuram elevar o grau de eficácia e eficiência dos incentivos, ao mesmo tempo em que buscam reduzir algumas de suas características menos desejáveis, especialmente no tocante à concentração de sua propriedade.

O Sistema de Incentivos Fiscais deveria continuar vigorando, já que o nível de desenvolvimento atingido nas áreas incentivadas ainda não é satisfatório. Uma mudança drástica deveria haver, no entanto, em sua propriedade. Atualmente, o valor do incentivo é doado, na forma de subsídio (dedução do IRPJ) às pessoas jurídicas de todo o País. Daí o fato de a propriedade dos incentivos concentrar-se fortemente em grandes empresas, sobretudo de fora da região. A sugestão é que, do total de imposto de renda pago pelas pessoas jurídicas, 50% sejam destinados a aplicações nas regiões Amazônica, Nordeste e nos setores de reflorestamento, pesca e turismo, segundo distribuição determinada em lei. A propriedade deixa de ser das pessoas jurídicas pagadoras de imposto de renda, e passa a ser dos fundos de investimento regionais e setoriais.

Por sua vez, as aplicações pelos fundos tanto poderiam ocorrer na forma de participação acionária (subscrição de ações, participando no capital de risco das novas empresas) como na forma de financiamento restituível. De preferência, poderia ocorrer uma combinação das duas formas.

Ao mesmo tempo procurar-se-ia fortalecer tecnicamente os órgãos administradores dos incentivos no sentido de criar condições para a criteriosa seleção dos projetos, reduzindo-se os riscos de empreendimentos antieconômicos. Os procedimentos legais e administrativos deveriam ser homogeneizados, respeitadas as características intrínsecas de cada área.

Vantagens - As vantagens que essas modificações assegurariam parecem óbvias. Do ponto de vista distributivo, uma das prin-

cipais características de concentração (quanto à propriedade dos depósitos) seria eliminada. Com isso se reduziria o grau de ~~inequidade~~ ^{desigualdade} na distribuição da renda. Além disso, tornaria mais estáveis os recursos para financiar projetos regionais ou setoriais, porque os retornos provenientes dos recursos dos incentivos pertenceriam aos Fundos e portanto estariam disponíveis para aplicação em novos projetos. No sistema atual, não está assegurada a reaplicação desses recursos nos Fundos. Pelo contrário, no atual sistema os retornos dos recursos de incentivos são desviados para outras atividades menos prioritárias, como o consumo supérfluo, e para outras regiões.

A utilização dos recursos tanto para participação acionária como também, de forma combinada, para financiamento a longo prazo, pode induzir a um maior cuidado na análise dos projetos, já que os órgãos administradores terão de preocupar-se com o retorno dos empréstimos. A participação acionária pura e simples pode levar as equipes técnicas analistas dos projetos, se não estiverem bastante conscientes do problema, a não darem a devida atenção a esse aspecto. É preciso que os órgãos administradores e executores (a SUDENE e o BNB, no caso do FINOR) ajam conjuntamente no sentido de selecionarem apenas projetos viáveis. Nesse sentido a experiência de Banco assume maior importância, se se quer assegurar o retorno dos recursos.

Espera-se, portanto, que os órgãos regionais e setoriais administradores dos incentivos sejam fortalecidos e ao mesmo tempo incentivados a utilizar procedimentos mais rigorosos de análise de projetos. Além disso, os projetos analisados deveriam não apenas ser classificados segundo faixas de prioridade, mas além disso deveriam ser rejeitados os que não atingissem um nível mínimo de retorno esperado e não apresentassem determinadas características desejáveis de acordo com a política regional ou setorial definida em cada caso.

É provável, portanto, que o grau de eficácia dos incentivos viesse a ser aumentado com as modificações propostas. Da mesma forma, seria mais difícil a aprovação de projetos que apresentassem características de ineficiência. Os aspectos distributivos seriam bastante melhorados, assegurando ainda maior estabilidade nos recursos dos Fundos. Quanto aos aspectos alocativos, a maior eficiência na administração dos incentivos também agiria no sentido de evitar distorções na combinação dos fatores.

Desvantagens - É provável que o sistema proposto viesse a ser objeto de críticas quanto a seus efeitos estatizantes. É preciso considerar duas coisas. Primeiro, a aprovação do PIN e do PROTERRA

baseia-se, na verdade, no esquema que agora está sendo proposto, com a óbvia diferença no tocante ao destino das aplicações. Os recursos do PIN e do PROTERRA, que deveriam pertencer às empresas privadas pagadoras de imposto de renda, voltaram a pertencer ao Governo. No sistema proposto, esses recursos deveriam voltar progressivamente aos Fundos.

Em segundo lugar, é preciso qualificar o que, no caso, significaria a palavra estatizante. Na verdade, trata-se de recursos públicos, que o Governo, atualmente, transfere sem ônus às empresas privadas para que elas realizem determinadas aplicações. O objetivo não é a transferência em si, mas as aplicações em programas considerados prioritários, ~~pelo Governo~~. Deixar de fazer essa transferência não é estatizante, como não o foi a instituição do PIN e do PROTERRA. O que deve interessar, no caso, é o desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste, da Pesca, do Turismo e do Reflorestamento.

Por outro lado, os recursos dos incentivos fiscais continuariam a ser aplicados pela iniciativa privada. Os projetos seriam de propriedade da iniciativa privada. É verdade que esses projetos seriam financiados basicamente pelos Fundos. No entanto, a dependência dos Fundos seria reduzida progressivamente à medida em que o projeto se desenvolvesse. O financiamento na forma de empréstimo seria resgatado. Além disso, as ações de propriedade do Fundo poderiam ser transferidas aos proprietários dos projetos ou negociadas em bolsas de valores, passando a ser propriedade privada. A aquisição dessas ações seria feita com recursos gerados no próprio projeto ou outros recursos próprios, porém não com recursos de incentivos fiscais.

Uma hipótese alternativa, que eliminaria por completo o argumento antiestatizante, seria a distribuição da propriedade do Fundo aos trabalhadores da Região, nos moldes do PIS e do PASEP. Esta hipótese teria ainda a vantagem de contribuir para maior equidade quanto aos aspectos distributivos antes referidos.

GLOSÁRIO DE SIGLAS USADAS NESTE TRABALHO

BASA - Banco da Amazônia S/A
BB - Banco do Brasil S/A
BNB - Banco do Nordeste do Brasil S/A
BNDE - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
CAIF - Certificado de Aplicação em Incentivos Fiscais
CI - Certificado de Investimento
CIEF - Centro de Informações Econômico-Fiscais (MF)
DIFIS - Divisão de Incentivos Fiscais (BNB)
EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A
EMBRATUR - Empresa Brasileira de Turismo
FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste
FISSET - Fundo de Investimentos Setoriais
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IR - Imposto de Renda
IRPJ - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
MA - Ministério da Agricultura
MF - Ministério da Fazenda (Ver MINIFAZ)
MIC - Ministério da Indústria e Comércio
MINIFAZ - Ministério da Fazenda
MINTER - Ministério do Interior
MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização
PD - Plano Diretor (da SUDENE)
PIN - Programa de Integração Nacional
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro
 indústria do Norte e do Nordeste
SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SRF - Secretaria da Receita Federal (MF)

