

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ATUÁRIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

**INCENTIVOS FISCAIS ("SISTEMA 34/18" - FINOR) E DESENVOLVIMENTO
DO ESTADO DO CEARÁ.**

Autor: Paulo Celso Silva Carvalho

Orientador: Pedro Jorge Ramos Vianna

Monografia submetida à Coordenação do curso
de graduação em Economia como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel
em Ciências Econômicas.

FORTALEZA - 1995

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ATUÁRIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

**INCENTIVOS FISCAIS ("SISTEMA 34/18" - FINOR) E DESENVOLVIMENTO
DO ESTADO DO CEARÁ.**

Autor: Paulo Celso Silva Carvalho

Orientador: Pedro Jorge Ramos Vianna

Monografia submetida à Coordenação do curso
de graduação em Economia como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel
em Ciências Econômicas.

FORTALEZA - 1995

Monografia aprovada em 14 de Novembro de 1995.

Pedro Jorge Ramos Vianna
Orientador

José Walder Leitão
Banca 1

Rui de Almeida Rocha
Banca 2

à MARTA, meu único e verdadeiro
amor.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	05
2. Capítulo 1- Origem e Evolução dos Incentivos Fiscais para o Nordeste	07
2.1 Antecedentes Históricos - Um breve resumo	07
2.2 "O Sistema 34/18"	08
2.3 O Fundo de Investimento Regional para o Nordeste - FINOR	12
2.4 FINOR - DEBÊNTURES	13
3. Capítulo 2 - O Funcionamento do FINOR	15
3.1 O Fluxo sob a Ótica do Optante	15
3.2 O Fluxo sob a Ótica da Pessoa Jurídica Beneficiária	18
3.3 A Gestão do FINOR	20
3.4 O FINOR e as Sociedades Anônimas	20
4. Capítulo 3 - Resultado dos Incentivos Fiscais ("Sistema 34/18-FINOR) sobre a Economia Cearense	22
4.1 A Economia Cearense nos Anos Sessenta	23
4.2 O FINOR e o Distrito Industrial de Fortaleza	31
4.3 A Dependência da Indústria Incentivada Cearense	33
4.4 A Concentração Industrial Setorial e Espacial Cearense	35
4.5 Incentivos 34/18 - FINOR e alguns Aspectos Sociais	39
4.5.1 A Geração de Impostos	39
4.5.2 Resultados sobre o Mercado de Trabalho	41
4.6 As Empresas Cearenses e os Leilões Especiais: Algumas Observações	42
4.7 Considerações Finais	44
5. Capítulo 4 - As Distorções do Mecanismo	46
5.1 Transferência Implícita	46
5.2 Concentração	47
6. CONCLUSÃO	49
ANEXO 1	51
7. BIBLIOGRAFIA	58

INTRODUÇÃO

A ocorrência de desenvolvimento econômico desequilibrado espacialmente é fato comum a todas as épocas e a diversos países, principalmente naqueles de vasta extensão territorial, como o Brasil. Assim, na década de 50, a economia brasileira revelava marcantes disparidades regionais. Suas diferentes regiões encontravam-se em estágios diversos de desenvolvimento. Algumas áreas caracterizavam-se por seus satisfatórios graus de produtividade média e renda per capita (Centro-Sul); outras, entretanto, acusavam certa estagnação socio-econômica, caracterizando-se pela ausência de dinamismo produtivo e por níveis de renda per capita não muito distanciados dos mais baixos do mundo (Norte-Nordeste).

Na tentativa de reduzir as disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul, foram implementados na década de 60, os incentivos fiscais, mais especificamente o “**Sistema 34/18**” (Leis 3995/61 e 4329/63), revertendo para o Nordeste 50% (cinquenta por cento) do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. Tal mecanismo, porém, apresentou distorções, sendo criado a partir de 1974, o Fundo de Investimentos do Nordeste - **FINOR**, operado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A - **BNB** sob a administração e supervisão da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - **SUDENE**. O **FINOR** foi ainda modificado em 1991, através da Lei nº 8.167, que introduziu alterações significativas no sistema de aplicação dos recursos do Fundo, atualmente aplicados sob a forma de subscrição de debêntures, conversíveis ou não em ações, de emissão das empresas beneficiárias.

O principal objetivo deste trabalho é mostrar o papel desempenhado pelos incentivos fiscais (“**Sistema 34/18**” - **FINOR**), no desenvolvimento do Estado do Ceará, em outras palavras, procurar-se-á averiguar os impactos e efeitos que o sistema de incentivos trouxe à economia e sociedade cearenses.

Basicamente, este trabalho está dividido em 4 (quatro) capítulos. O primeiro capítulo trata da origem e da evolução dos incentivos fiscais, ao longo de mais de três décadas de existência, mostrando a constante preocupação de aperfeiçoamento do mecanismo, através das modificações ocorridas.

O segundo capítulo, terá como finalidade analisar o mecanismo de funcionamento dos incentivos, mostrando as funções desempenhadas pelo Banco do Nordeste do Brasil - **BNB** e pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - **SUDENE**, dentro do sistema.

No terceiro capítulo, procurar-se-á investigar os efeitos do sistema de incentivos fiscais sobre a economia cearense, averiguando fundamentalmente estes efeitos sobre o setor industrial, e as modificações verificadas no aspecto social do Estado do Ceará. Nesta parte, veremos ainda, a participação do governo estadual, no sentido de atrair potenciais investidores, estimulando-os através de uma série de incentivos adicionais.

O quarto capítulo tratará dos principais entraves ao perfeito funcionamento do mecanismo de incentivos fiscais e as repercussões sobre o sistema e a economia cearense.

Por fim, a última parte do trabalho será destinada à conclusão, onde avaliaremos o desempenho do sistema no Estado do Ceará, sobre o ponto de vista de benefícios gerados e das principais distorções.

2. CAPÍTULO 1 - ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA O NORDESTE.

2.1 - ANTECEDENTES HISTÓRICOS: UM BREVE RESUMO.

Na década de 50, a indústria brasileira cresce a taxas significativas, fundamentalmente em função do processo de substituição de importações. São criados vários incentivos para indústrias estrangeiras que se instalassem no Brasil. Como os Estados localizados no Centro-Sul do território brasileiro, ofereciam as melhores condições em termos de mão-de-obra qualificada, maior disponibilidade relativa de capital, mercado interno em desenvolvimento e capacidade empresarial emergente, era natural que tais indústrias fossem implantadas nestes Estados, “que já tinham uma base estrutura mínima requerida à reprodução ampliada do capital.”¹

Como a economia nordestina era baseada na agricultura de exportação e num pequeno parque industrial, caracterizado por gêneros tradicionais, ocorre um alargamento da já existente disparidade de desenvolvimento entre o Centro-Sul e o Nordeste.

Na tentativa de diminuir o contraste econômico social entre o Nordeste e o Centro-Sul, cria-se o Banco do Nordeste do Brasil - BNB, em 1952, como um banco de desenvolvimento e em 1959, o então Presidente Juscelino Kubitschek, solicita ao economista nordestino Celso Furtado um estudo aprofundado sobre a economia nordestina.

Assim, conjuntamente com o Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, é elaborado um relatório intitulado “Uma Política para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste”, onde é dada ênfase à industrialização como meio de promover o desenvolvimento e reduzir as disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul. “A idéia central era a priorização de atividades tradicionais, como têxtil, manufatureira e a instalação de indústrias de base, capazes de estabelecer um crescimento auto-sustentável para a economia da região.”²

Pode-se dizer, sem sombra de dúvida, que o relatório do GTDN foi um dos principais documentos que justificaram a criação da SUDENE, pois suas informações comoveram

¹ FERREIRA, A. O Nordeste brasileiro, contraponto inacabado da acumulação? Revista de Economia Política, v.3, nº 3 - jul/set 1983.

² BARRETO, Flávio A. D. F. Trinta anos de Incentivos Fiscais para o Nordeste: Resultados, Distorções e Propostas de Reformulações. Fortaleza: CAEN, 1990.

o Governo Federal e a classe política, resultando na aprovação do Projeto de Lei que tratava da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (Lei nº 3692/59). Um plano dividido em etapas, conhecidas como Planos Diretores, marcariam as ações governamentais deste órgão. A SUDENE elaborou 4 (quatro) Planos Diretores cujas diretrizes seriam as mesmas apontadas pelo GTDN.

É neste contexto histórico e com a função de revolucionar o crescimento do Nordeste, que nasce o mecanismo de incentivo fiscal que ficou conhecido simplesmente por “**Sistema 34/18**”, sobre o qual abordaremos a seguir.

2.2 “O SISTEMA 34/18”

O estabelecimento deste mecanismo se deu no documento da aprovação do Primeiro Plano Diretor da SUDENE, em 1961, através do art. 34 da Lei 3.995/61, sendo permitidos apenas os projetos industriais de empresas genuinamente nacionais, ou seja, de pessoas jurídicas de capital 100% (cem por cento) nacional.

Já em 1963, o art. 18 da Lei nº 4.329/63, modifica o mecanismo de incentivos fiscais de tal modo que as empresas estrangeiras sediadas no país pudessem se beneficiar dos incentivos. Além disso, poderiam também gozar desses incentivos os projetos agrícolas de interesse para o desenvolvimento regional, posteriormente, os benefícios foram estendidos ao setor de telecomunicações. Eis, então, o porquê do mecanismo ser conhecido como “**Sistema 34/18**”.

Vale ressaltar ainda, que a área de atuação da SUDENE, e conseqüentemente dos incentivos fiscais, compreende, além dos Estados Nordestinos, alguns municípios do Estado de Minas Gerais, incluídos no Polígono das Secas.

O sistema permitia aos contribuintes (pessoas jurídicas), do Imposto de Renda, deduzirem 50% (cinquenta por cento) do imposto a pagar, desde que tais recursos fossem aplicados na compra de ações preferenciais, sem direito a voto e com carência de 5 (cinco) anos, de emissão de empresas instaladas no Nordeste, com projetos aprovados pela SUDENE. O que caracterizava o sistema era o entendimento direto entre depositantes e beneficiários, resultando na criação de uma intermediação financeira, o que onerava os custos para os empreendedores.

No decorrer de sua história, o "Sistema 34/18" sofreu, pode-se assim dizer, 4 (quatro) grandes "cortes", que reduziram significativamente o volume de recursos disponíveis para o sistema. O primeiro deles se deu em 1963, quando sentindo-se a necessidade de desenvolver também a Amazônia, uma parcela dos incentivos destinou-se aquela região. O segundo surgiu em 1967, tendo em vista desenvolver o consumo interno e estimular nossas exportações de pescado, outra parcela destinou-se à Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE. No ano seguinte, a fim de que pudéssemos incentivar e promover o turismo externo, surgiu a Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, que também levou sua fatia do "Sistema 34/18". Ainda nesse mesmo ano, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, levava também a sua parte, constituindo-se no terceiro "corte". Foi, porém, no início da década de 70, que se deu o maior deles: 30% (trinta por cento) dos incentivos foram destinados ao Programa de Integração Nacional - PIN, em 1971 e um ano depois, 20% (vinte por cento) foram destinados ao Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA.

Pode-se observar através da Tabela 1, que apenas o primeiro ano de funcionamento dos incentivos fiscais, constitui-se privilégio da região nordestina, estendendo-se em seguida ao restante do País. Este esvaziamento do sistema foi um dos fatores que ocasionaram o descompasso que passou a existir entre a demanda e a oferta de recursos incentivados.

TABELA 1

Distribuição percentual dos incentivos fiscais, segundo as áreas de aplicação.

1962-84

Destino dos Incentivos								
ANOS	SUDENE	SUDAM	SUDEPE	EMBRATUR	IBDF	PIN	PROTERRA	(%)
1962	100,0	-	-	-	-	-	-	100
1963	87,5	12,5	-	-	-	-	-	100
1964	91,6	8,4	-	-	-	-	-	100
1965	92,0	8,0	-	-	-	-	-	100
1966	82,9	17,1	-	-	-	-	-	100
1967	76,0	22,0	2,0	-	-	-	-	100
1968	64,5	22,8	6,1	5,0	1,6	-	-	100
1969	56,3	23,4	12,5	4,0	3,8	-	-	100
1970	54,0	22,1	13,4	3,9	6,6	-	-	100
1971	32,7	14,6	7,0	2,9	12,8	30,0	-	100
1972	24,1	9,0	3,3	2,3	12,0	30,5	18,8	100
1973	24,7	8,4	2,3	2,5	12,4	29,9	19,8	100
1974	23,9	9,4	1,2	2,2	12,7	30,4	20,2	100
1975	27,2	8,6	1,1	1,3	9,8	31,2	20,8	100
1976	21,8	7,3	0,8	1,5	15,9	31,6	21,1	100
1977	21,1	7,4	0,6	0,9	16,5	32,1	21,4	100
1978	19,9	7,8	0,5	0,8	19,8	30,7	20,5	100
1979	19,6	8,3	0,4	1,1	20,1	30,3	20,2	100
1980	20,2	8,7	0,4	1,1	19,4	30,1	20,1	100
1981	21,6	8,5	0,4	0,9	18,6	30,0	20,0	100
1982	23,2	9,8	0,3	0,7	16,0	30,0	20,0	100
1983	23,4	9,5	0,4	0,8	15,9	30,0	20,0	100
1984	25,3	8,8	0,4	0,8	14,7	30,0	20,0	100

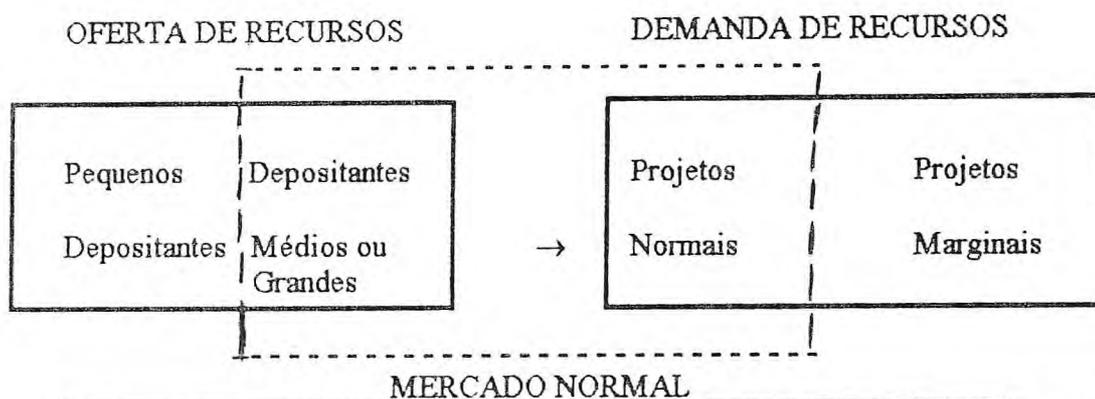
FONTE: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. O Sistema FINOR: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento. Fortaleza, 1986.

Nota: Excluídos os Incentivos Fiscais do FUNRES, EMBRAER e MOBRAF.

O impacto do sistema foi "arrefecido com a extensão do benefício a outras regiões do país, notadamente no que respeita aos setores de pesca, turismo e reflorestamento, que não

comprometiam com as diretrizes da política regional, e com a criação do PIN e do PRO-TERRA, que mesmo privilegiando em sua dotação de recursos o Nordeste e a Amazônia, contribuíram para esvaziar um pouco mais os objetivos de aceleração da acumulação industrial na região nordestina.”³

O sistema, porém, passou a apresentar distorções operacionais que provocaram problemas econômicos, que por sua vez, acabaram gerando um problema político. Do ponto de vista operacional, o mercado do “Sistema 34/18” pode ser assim segmentado:



De acordo com Holanda⁴, dentro desse sistema podem surgir dois tipos de problemas operacionais:

- a) uma inadequada dosagem do ritmo de comprometimento de recursos com fluxo de entradas de fundos, no mercado normal, face a deficiência de planejamento ou em decorrência da própria competição entre órgãos administradores de incentivos fiscais;

- b) uma relativa indisciplina de funcionamento do sistema, em decorrência da atuação conturbadora dos elementos que são marginais ao mercado normal - o pequeno depositante e o projeto marginal; de um lado o depositante que vende seu incentivo a qualquer empresa, assinando uma procuração em branco, em troca de uma comissão determinada; de outro, o titular de um projeto marginal que está disposto a pagar um preço elevado pela captação de depósitos, mesmo porque não pretende remunerar tão cedo o capital assim mobilizado.

Estas distorções operacionais provocaram problemas econômicos, que eram traduzidas nas elevadas comissões que eram pagas aos agenciadores de recursos, para projetos

³ BARROS, J. R. de. A Política de industrialização do Nordeste em face da crise econômica brasileira. Rev. Econ. do Nordeste. Fortaleza, v.15, nº 3, jul/set. 1984.

⁴ HOLANDA, N. Incentivos Fiscais e o Desenvolvimento Regional. 2ª ed. Fortaleza, BNB, 1975.

aprovados pela SUDENE, onerando o custo de captação dos recursos. Além disto, o esvaziamento do sistema, provocado pelos "cortes" nos recursos, acarretou um discrepância crescente entre a demanda e a oferta de recursos incentivados, comprometendo a viabilidade financeira de muitos projetos aprovados pela SUDENE.

As distorções econômicas geraram um problema político, expresso pelo conflito entre depositantes, intermediários e investidores, cada qual reivindicando soluções que lhe sejam mais cômodas e mais lucrativas.

Desta maneira, tendo o objetivo de corrigir as distorções do "Sistema 34/18", é instituído o FINOR.

2.3 O FUNDO DE INVESTIMENTO REGIONAL PARA O NORDESTE - FINOR.

Em 12.12.94, foi baixado o Decreto-Lei 1376, constituindo os fundos FINOR, FINAM e FISET em substituição à modalidade anterior de incentivos. O FINOR tinha como principal objetivo, a eliminação da intermediação de recursos, assim a principal modificação instituída foi a supressão da possibilidade de opção do optante com relação à empresa em que iria aplicar o seu incentivo, deixando-lhe apenas a opção pelo fundo de sua escolha.

O novo sistema deu ênfase especial também aos seguintes aspectos:

- melhor direcionamento das liberações de incentivos;
- introdução do Banco Operador (BNB, no caso do FINOR) com funções específicas voltadas para o acompanhamento financeiro das empresas e preparação destas para o mercado de ações;
- melhor seleção de projetos.

Na declaração do imposto de renda, as pessoas jurídicas podem optar pelo FINOR, aplicando parte do seu imposto devido no Nordeste, dando início ao fluxo do sistema. Os recursos são utilizados para financiar parte do custo de investimento dos projetos previamente aprovados pela SUDENE.

As empresas optantes do FINOR, recebem um Certificado de Investimento - CI, onde é dado ao portador a possibilidade de permutá-lo, total ou parcialmente por ações de empre-

sas de sua escolha, dentre as componentes do Fundo, através de leilões especiais promovidos pelas Bolsas de Valores. Sobre o mecanismo de funcionamento dos incentivos, discutiremos mais detalhadamente no próximo capítulo.

O FINOR sofreu, também, diversas modificações durante os vários anos de funcionamento, porém, a maior delas, se deu em 1991, quando ao tomar posse em março de 1990, o então Presidente Fernando Collor decreta a suspensão de todos os mecanismos dos incentivos fiscais a partir de 1991, alegando má aplicação de recursos. A faculdade, entretanto, da Pessoa Jurídica optar pela aplicação de parcela do imposta de renda é reestabelecida ainda em 1991, através da Lei nº 8.167, dando origem ao chamado **FINOR-DEBÊNTURES**.

2.4 - FINOR-DEBÊNTURES

A principal modificação advinda com a Lei 8.167/91 sobre o FINOR é que, a partir do orçamento de 1991, o Fundo aplicará os seus recursos, sob a forma de subscrição de debêntures, conversíveis ou não em ações, de emissão das empresas beneficiárias, titulares de projetos aprovados pela SUDENE.

Por essa legislação, as Pessoas Jurídicas poderão, até o exercício financeiro de 2000, período-base de 1999, optar pela legislação do FINOR.

Foi proporcionado à SUDENE e ao BNB, instrumentos legais que os possibilitem recuperar recursos aplicados em desacordo com os projetos, através dos artigos 12 ao 17 da já citada Lei.

Uma antiga sugestão de técnicos do BNB e da SUDENE (expressa no trabalho "O Sistema FINOR: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento, publicado em 1986), referente à elevação do percentual mínimo de 5% para 10% do capital votante para cada pessoa jurídica ou grupo de coligadas, para aplicação dos incentivos em Projetos de Terceiros, é aceita e atendida através do parágrafo 2º do art. 9, reforçando, assim, a contribuição do setor privado ao desenvolvimento regional.

O sistema de debêntures atualmente adotado objetiva tornar o FINOR auto-sustentado a médio prazo, pois do total de cada orçamento anual do Fundo, cerca de 30% dos recursos serão inconversíveis, ou seja, os recursos retornarão ao caixa do FINOR. Os novos mecanismos introduzidos tornaram o Fundo mais ágil e dinâmico.

O que constatamos é que “a história dos incentivos identifica de forma bem clara um processo de permanente e contínua renovação de métodos e processos de trabalho, com frequentes modificações de sua sistemática normativa e legal.”⁵ A prova disto são as modificações do “Sistema 34/18” para o FINOR e deste para o FINOR-DEBÊNTURES.

⁵ BNB. Manual do Finor. Fortaleza, 1978.

3. - CAPÍTULO 2 - O FUNCIONAMENTO DO FINOR

Conforme vimos, o sistema inicia-se quando uma firma localizada em qualquer parte do território brasileiro, aplica parte do Imposto de Renda devido no Nordeste, por intermédio do FINOR. Os recursos do Fundo são usados para financiar uma parte do custo dos investimentos fixos dos projetos localizados na região nordestina. Neste capítulo, analisaremos o mecanismo de funcionamento do FINOR através da descrição do processo sob dois aspectos:

- 1) o fluxo sob a ótica da Pessoa Jurídica contribuinte do Imposto de Renda, o chamado optante;
- 2) o fluxo sob a ótica da Empresa Beneficiária dos recursos do FINOR.

Trata-se, na realidade, de descrição sumária do mecanismo, pois o sistema FINOR é mais complexo do que este aqui apresentado. Limitamo-nos apenas aos aspectos que fornecerão subsídios para um maior entendimento dos capítulos posteriores.

3.1 - O FLUXO SOB A ÓTICA DO OPTANTE

Na declaração do Imposto de Renda, a Pessoa Jurídica que optar pelo FINOR, recolherá nas agências bancárias arrecadoras de tributos federais, mediante DARF específico, o valor correspondente a ser aplicado no Fundo. A transferência dos recursos ao BNB, para crédito do FINOR, à ordem da SUDENE, é feita no prazo de 15 (quinze) dias de seu recolhimento. A Secretaria da Receita Federal emite os extratos das aplicações em incentivos fiscais correspondentes às opções feitas. A Pessoa Jurídica investidora recebe do BNB, no exercício seguinte, um certificado de igual valor da opção, o Certificado de Investimento - CI, cuja posse o eleva à condição de cotista do FINOR, desde que o mantenha em seu poder. O CI, porém, pode ter os seguintes destinos, segundo Barreto:⁶

⁶ BARRETO, Flávio A.D.F. Op Cit.

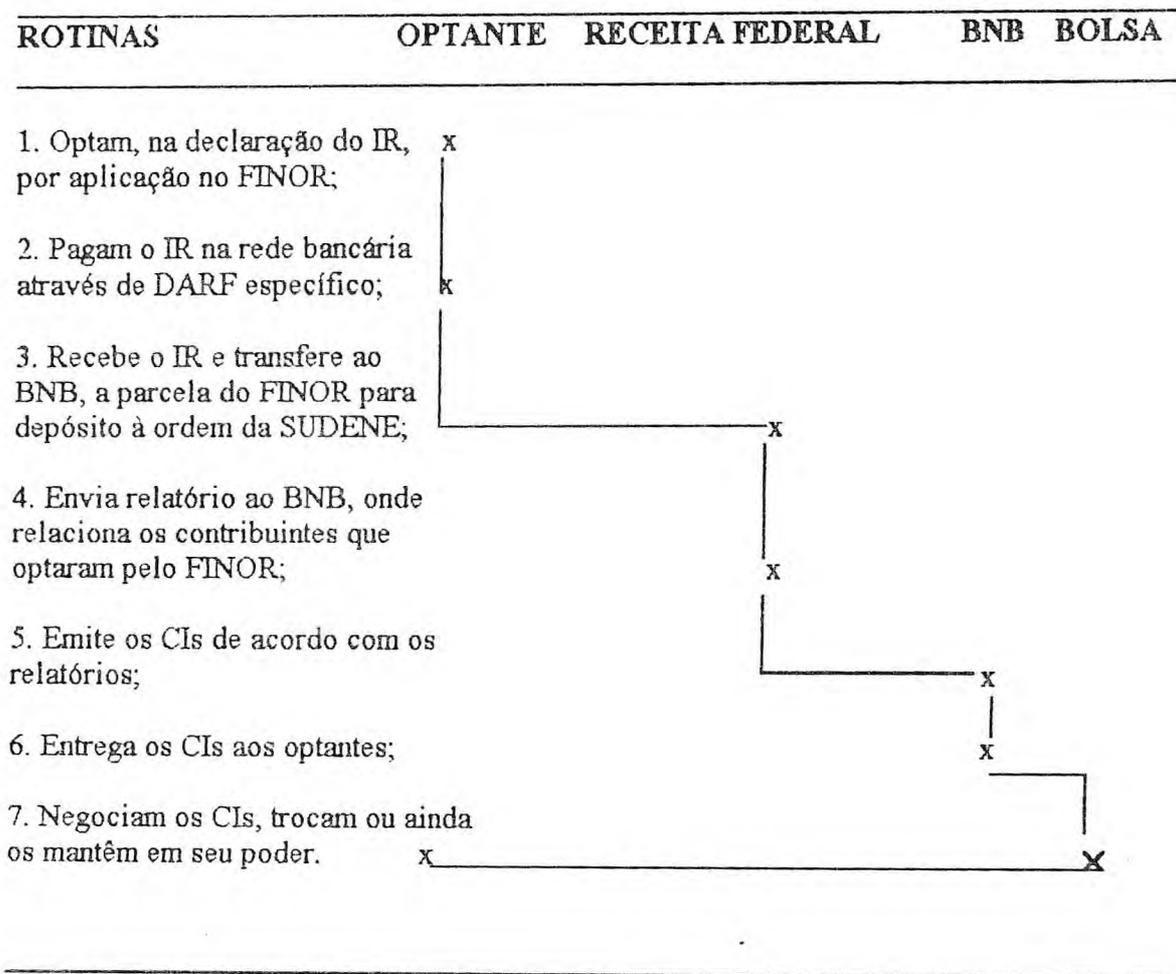
- a) Convertê-los, total ou parcialmente, em ações de empresas de sua escolha, dentre as componentes da carteira do FINOR, somente através dos Leilões Especiais nas Bolsas de Valores;
- b) Negociá-los, através das corretoras em Bolsas de Valores, com qualquer pessoa física ou jurídica;
- c) Manter o CI em seu poder, auferindo os benefícios resultantes da valorização das cotas do FINOR.

Por fim, deve ser ressaltado que, são assegurados às Pessoas Jurídicas ou grupo de empresas coligadas (considerando-se como coligadas aquelas cuja maioria do capital votante seja controlada, direta ou indiretamente, pela mesma pessoa física ou jurídica, compreendida esta última como integrante do grupo) que, isolada ou conjuntamente, detenham, pelo menos, 51% do capital votante de sociedade titular de projeto aprovado pela SUDENE, a aplicação nesse projeto, de recursos equivalentes a 70% do valor da opção. Esta forma de aplicação é também designada de “Aplicação em Projeto Próprio”.

Podemos visualizar melhor o processo de funcionamento do FINOR pela ótica do optante, com auxílio do fluxograma 1, que resume sumariamente a sistemática acima.

FLUXOGRAMA 1

USO DO FINOR PELO OPTANTE



3.2 - O FLUXO SOB A ÓTICA DA PESSOA JURÍDICA BENEFICIÁRIA

Para tornar apto um projeto como beneficiário dos recursos do FINOR, o grupo interessado deve, como primeiro passo, encaminhar um documento à SUDENE, contendo os dados mais relevantes sobre o empreendimento, este documento é conhecido como Carta-Consulta.

No caso de resposta positiva a Carta-Consulta, após uma análise preliminar dos elementos fornecidos, o grupo interessado deve apresentar o projeto propriamente dito, obedecendo aos prazos e roteiros estabelecidos pela SUDENE.

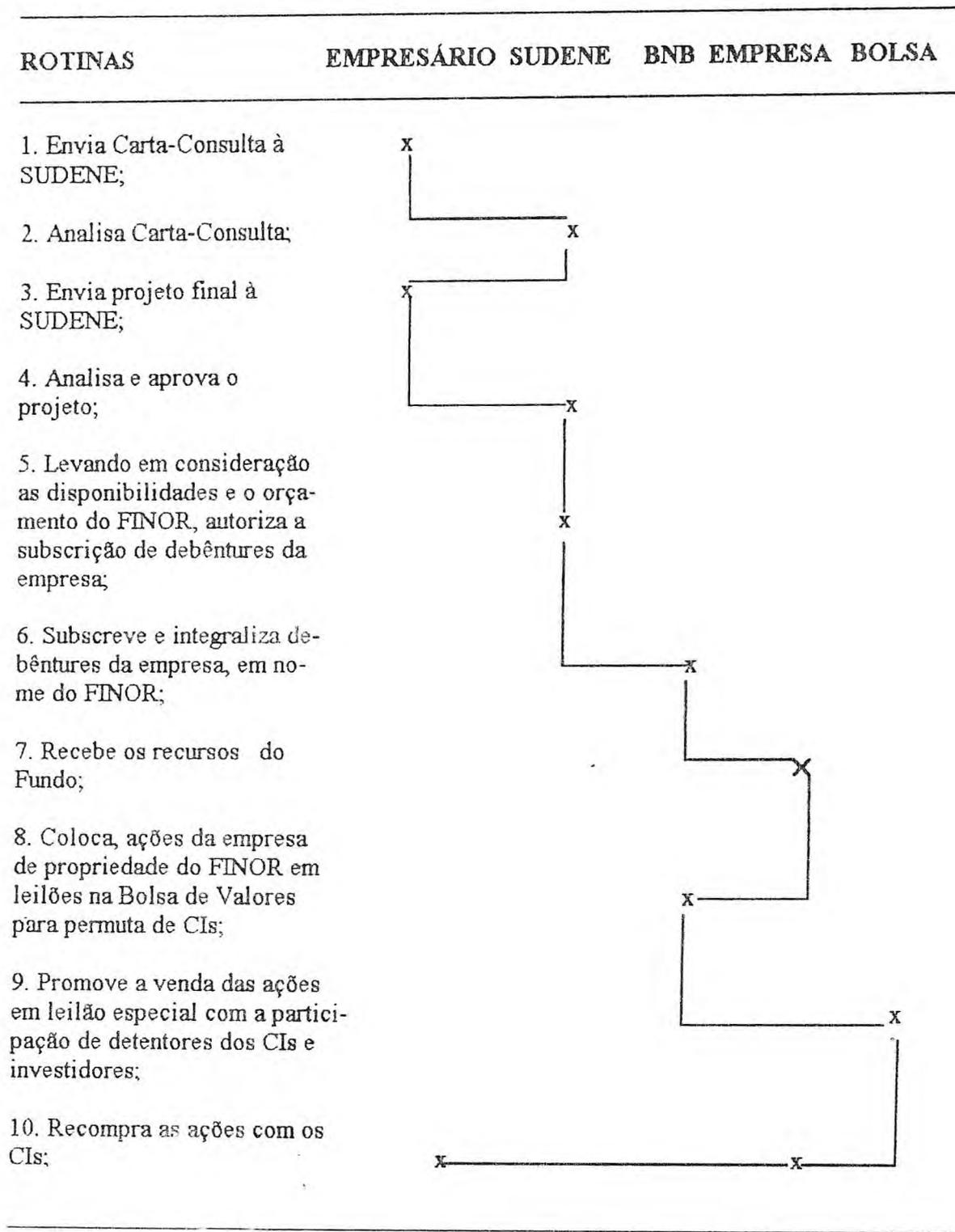
De posse do projeto, a SUDENE promove estudos técnicos tendo como objetivo, a comprovação da viabilidade ou não do empreendimento. Se o projeto for considerado viável, será encaminhado pela Secretaria Executiva do órgão ao seu Conselho Deliberativo. Depois da aprovação do projeto pelo Conselho, a empresa recebe o Calendário das Inversões e Desembolsos de Recursos, pelo qual a beneficiária deve iniciar os investimentos com recursos próprios.

Nas épocas constantes do Calendário das Inversões, a SUDENE autorizará o BNB a subscrever e integralizar debêntures conversíveis e inconversíveis em ações, emitidas pela empresa, nominativas ao FINOR. Em contrapartida, a empresa beneficiária receberá os recursos do Fundo. As ações podem ser permutadas por Certificados de Investimentos - CIs nos leilões especiais realizados nas Bolsas de Valores.

Novamente, por intermédio de um fluxograma, podemos visualizar e resumir a sistemática apresentada acima.

FLUXOGRAMA 2

USO DO FINOR PELA BENEFICIÁRIA



3.3 - A GESTÃO DO FINOR

A definição das atribuições que caberiam ao BNB e à SUDENE na gestão do FINOR, foi um dos aspectos que recebeu especial atenção nos estudos iniciais sobre a implantação do Fundo. A identificação prévia das responsabilidades de cada órgão possibilitaria uma melhor orientação aos investidores e beneficiárias. Assim, estabeleceu-se que o FINOR seria administrado pela SUDENE e operacionalizado pelo BNB.

Na administração do FINOR, dentre as muitas funções da SUDENE, destacamos as seguintes:

- a) analisar e aprovar projetos, que envolvam pleitos de fruição de incentivos fiscais;
- b) fiscalizar e acompanhar a implantação dos empreendimentos, recorrendo ao concurso do BNB e de auditorias independentes;
- c) emitir e enviar ao BNB ordem de subscrição de debêntures com recursos do FINOR

A operacionalização do sistema é de responsabilidade do BNB. Os impostos e outros recursos alocados para o FINOR são depositados neste Banco, que converte o valor das opções dos impostos em Certificados de Investimento, emitindo para Pessoas Jurídicas que optaram por esse sistema. A contabilização dos eventos, a administração da Carteira do FINOR, a promoção dos Leilões Especiais dos títulos componentes da carteira de ações, são também funções do BNB.

3.4 - O FINOR E AS SOCIEDADES ANÔNIMAS

Antes de verificarmos os efeitos dos incentivos fiscais sobre a economia cearense, convém discutirmos sobre o tipo de sociedade mais adequada ao FINOR. Buscamos, com isto, apontarmos, já aqui, algumas causas que podem explicar as distorções do sistema que abordaremos no quarto capítulo.

O sistema de incentivos, conforme já mencionado anteriormente, foi criado com vistas a desenvolver o parque industrial do Nordeste. Como não havia excedentes de poupança na região, a solução encontrada foi a importação de capital, através da captação forçada de milhares de contribuintes do Imposto de Renda em todo o País, tornando-os co-proprietários das organizações a serem implantadas.

O tipo de sociedade que possibilitaria uma maior eficiência ao FINOR é a anônima, pois permite a multiplicidade de sócios, característica necessária ao sistema adotado. Não obstante, a omissão da legislação dos Fundos quanto a necessidade da sociedade ser do tipo aberta ou fechada⁷, o mecanismo foi projetado para uma empresa do tipo aberta, uma vez que o sistema envolve investidores em todo o País, promovendo a venda de ações para cotistas do Fundo, através dos Leilões Especiais.

O que se verifica, por intermédio da literatura sobre o assunto⁸, é que a grande maioria das empresas beneficiadas com o FINOR são do tipo fechada, o que contribui para a perda de atratividade dos Certificados de Investimentos - CIs e surgimento de uma transferência implícita em favor das beneficiárias, distorção que analisaremos com maiores detalhes no último capítulo.

⁷ A grande diferença entre a companhia aberta e a fechada é que a primeira procura captar recursos junto ao público, estando sujeita a especial tutela estatal. Para análise mais aprofundada ver ALMEIDA, A.P. de. *Manual das Sociedades Comerciais*.

⁸ Ver BARRETO, Flávio A.F.D. Op Cit e BNB. *O Sistema FINOR: Resultados e sugestões de aperfeiçoamento*. Fortaleza, 1986.

4 - CAPÍTULO 3 - RESULTADO DOS INCENTIVOS FISCAIS ("Sistema 34/18- FINOR) SOBRE A ECONOMIA CEARENSE.

Neste capítulo, analisaremos os efeitos do sistema de incentivos fiscais sobre a economia cearense, dando ênfase aos resultados sobre a indústria, visto que a maior parte dos recursos foi aplicada no setor industrial.

A nível regional, uma importante modificação advinda da efetiva implantação da política de incentivos fiscais ("Sistema 34/18" - FINOR) foi a alteração do perfil industrial da região. Em 1959, os gêneros tradicionais e dinâmicos⁹ geraram 70% e 30%, respectivamente do valor da transformação industrial - VTI da região, entretanto, em 1980, mais da metade do VTI foi gerado pelos setores dinâmicos, precisamente 65,3%, enquanto, os setores tradicionais geraram apenas 34,7%.¹⁰

O Estado do Ceará, porém, não contribui significativamente para esta modificação do perfil industrial nordestino, uma vez que em 1980, os gêneros tradicionais representavam mais da metade do VTI do Estado, destacando-se entre eles, os gêneros de produtos alimentícios, têxteis, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos.

Vamos mostrar a seguir, a partir de uma caracterização breve e geral da economia cearense nos anos 60, o resultado dos incentivos sobre o Estado do Ceará, onde será dado destaque aos seguintes aspectos:

- A participação dos Incentivos Fiscais na criação do Distrito Industrial de Fortaleza;
- A dependência do setor industrial cearense;
- A concentração Industrial Setorial e Espacial Cearense;
- Os efeitos sobre alguns aspectos sociais (geração de impostos e mercado de trabalho) e;
- As empresas cearenses e os leilões especiais (algumas observações).

⁹ Ver Tabela nº 6. A classificação dos gêneros industriais em dinâmicos e tradicionais.

¹⁰ Segundo BNB. Op Cit. Tabela nº 26, pág. 39.

4.1 - A ECONOMIA CEARENSE NOS ANOS SESSENTA ¹¹

Em 1960, a população do Estado do Ceará era de 3.296.366 pessoas, dos quais 66,66% residiam no meio rural, conforme mostra a Tabela nº 2.

Tabela nº 2

ESTADO DO CEARÁ

- 1960 -

População residente urbana e rural e taxa de urbanização

DISCRIMINAÇÃO	
Totais	3.296.366
Urbana	1.098.901
Rural	2.197.475
Taxa de Urbanização (%)	33,34

Fonte: Censo Demográfico 1960 (Extraído de Cavalcante, J. F., 1992. Pp. 86, Tabela nº 10 Op. Cit.).

Como a maior parte da população residia no meio rural, era natural que o setor primário absorvesse maior contingente da população economicamente ativa - PEA do Estado, sendo responsável por cerca de 66% da PEA, seguido do setor terciário com aproximadamente 22% e do secundário que absorvia o restante, cerca de 12%. Vale ressaltar que 49,58% da PEA do Estado percebia até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, o que caracterizava o problema do subemprego e da baixa remuneração (ainda não resolvido atualmente), comuns em economias subdesenvolvidas, como a do Estado do Ceará.

¹¹ Muitas das considerações baseiam-se nos dados expressos no Trabalho de CAVALCANTE, J.F. *Desenvolvimento e a Dinâmica da Industrialização Recente no Estado do Ceará*. CAEN, 1992, págs.58-156.

A grande cultura econômica do setor primário era a produção de algodão, sendo este um dos principais produtos exportados do Estado e da região nordestina, durante a década de sessenta. Ligado à cultura do algodão, o principal gênero industrial do Ceará era o têxtil, sendo responsável por 34,38% do VTI do Estado, seguido pelo gênero químico e produtos alimentícios, com 16,66% e 14,34%, respectivamente.

Observando-se a Tabela nº 6, podemos verificar que para o ano de 1959, praticamente o VTI do Estado foi gerado pela Indústria de Transformação, 98,13%; e apenas 1,87% pela Indústria Extrativa. Observa-se ainda que, 64,79% do VTI estadual era gerado pelos gêneros tradicionais, destacando-se entre eles, o têxtil e o de produtos alimentares, que serão, conforme veremos, juntamente com vestuário, calçados e artefatos de tecidos, os maiores beneficiados com o sistema de incentivos. Os setores dinâmicos responderam com 33,35% do VTI, sendo o químico responsável por praticamente metade deste valor.

De acordo com Ferreira¹², predominava na estrutura industrial cearense, em 1959, as micros (menos de dez pessoas ocupadas) e pequenas empresas (entre dez e noventa e nove pessoas ocupadas), em termos de número de estabelecimentos, representando 99,20% do total. No que diz respeito ao pessoal ocupado e valor da produção, perfazem um total de 71,9% e 81,2%, respectivamente, indicando que esta estrutura se configurava como de pequenas empresas. Posteriormente, veremos os efeitos do mecanismo fiscal sobre esta estrutura.

Ao traçarmos, de maneira breve e geral, as características da economia cearense no início da década de sessenta, temos como principal objetivo mostrar que o Estado do Ceará não reunia as condições necessárias para atrair grandes empreendedores nacionais e transnacionais, haja vista que a SUDENE e o BNB tendiam “a ver grandes soluções, e os lugares mais adequados para a realização destas grandes soluções eram os Estados da Bahia e de Pernambuco, com maiores tradições industriais e dotações infra-estruturais”.¹³

Em termos de infra-estrutura, tínhamos deficiência na área portuária, rodoviária e de comunicações, o que dificultava o escoamento da produção. Além disso, o suprimento de energia elétrica era insuficiente para um uso industrial em maior escala.

¹² FERREIRA, A. *As pequenas e médias empresas na expansão industrial brasileira*. - Com ênfase para o Estado do Ceará. Fortaleza. FIEC/IEL, 1985.

¹³ SOARES, Francisco de A. *O Pioneirismo do Ceará em Programas de Industrialização*. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, v.20, nº 3, set/89.

Em função do exposto acima, "os projetos mais significativos, tanto sobre o aspecto de capital aplicado quanto sobre o aspecto do potencial de efeitos para frente e para trás, ficaram sediados na Bahia e em Pernambuco."¹⁴

A Tabela nº 3 mostra que do total liberado pelo "Sistema 34/18" até 30/06/69, coube a Pernambuco e à Bahia, 36,26% e 36,09%, respectivamente. O Ceará recebeu apenas 8,23% do total liberado, confirmando as afirmações quanto ao despreparo do Ceará para fazer um uso mais intenso dos incentivos postos à disposição do Nordeste.

Podemos perceber ainda, por intermédio da Tabela nº 3, um dos aspectos do mecanismo de incentivos, que é a maior concentração dos recursos em apenas três Estados (BA, PE e CE), fato mantido até os dias de hoje.

Tabela nº 3

Incentivos do Sistema 34/18 liberados por Estado

Posição: até 30/06/69

Estrutura Percentual

Estados	Valor Liberado
Maranhão	2,04
Piauí	0,29
Ceará	8,23
R. G. do Norte	3,54
Paraíba	7,81
Pernambuco	36,26
Alagoas	1,43
Sergipe	0,42
Bahia	36,09
Minas Gerais	3,89
TOTAL	100,00

Fonte: SUDENE e Ministério do Interior - Projetos Aprovados com recursos derivados dos arts. 34/18 - 1969.

¹⁴ SOARES, Francisco de A. O Pioneirismo do Ceará em Programas de Industrialização. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, vol.20, nº 3, set/89.

Das liberações do “Sistema 34/18” para o Estado do Ceará, até 1969, o setor industrial, como era esperado, foi o maior beneficiado, tendo os setores têxtil, de vestuário, de produtos alimentares e minerais não-metálicos recebido 70,19% do total liberado para a Indústria de Transformação Cearense, conforme exposto na Tabela nº 4. Com exceção de minerais não-metálicos, os demais são do gênero tradicional, diferente da Bahia e Pernambuco, onde os dinâmicos receberam maiores recursos.

Tabela nº 4

Participação em porcentagem, dos principais setores industriais nas liberações do “Sistema 34/18” para a Indústria de Transformação da Bahia, Pernambuco e Ceará.

Período: 1963-69

Setores	Bahia	Pernambuco	Ceará
Química	26,82	17,03	1,81
Produtos Alimentares	0,39	1,78	13,45
Produtos Não-Metálicos	13,96	11,09	11,89
Metalúrgica	16,55	15,13	7,97
Bebidas	2,94	6,33	6,74
Mecânica	4,15	7,07	-
Têxtil	1,97	9,19	30,38
Vestuário	0,56	2,51	14,46
Material Elétrico	18,12	10,37	2,84
Material de Transporte	6,22	1,60	-

Fonte:BNB-ETENE, Liberações do FINOR. Fortaleza, 1993 (Extraído de ROCHA, F. Sales, 1993, pág. 115, Tabela 10. “Por que a trajetória de crescimento dos estados diferem?”-CAEN).

Ainda analisando este período (1960-69), observamos que do total de projetos aprovados para o Estado do Ceará, incluindo os agropecuários, mais da metade se concentram na Região Metropolitana de Fortaleza, o que certamente contribui para um maior fluxo migra-

tório da população rural na direção das cidades que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza.

De fato, analisando a Tabela nº 5, verificamos que na Região Metropolitana de Fortaleza concentram-se 64,47% dos Projetos Aprovados, tendo a capital recebido 59,50% do total, enquanto o Interior recebeu 35,53%, destacando-se as cidades de Sobral (4,96%), Crato (4,96%) e Juazeiro do Norte (4,13%).

Tabela nº 5

Estado do Ceará

Distribuição dos Projetos Aprovados Segundo a Localização

Posição: até 30/06/69

Localização	Número de Projetos (%)	
Total	121	100,00
Região Metropolitana de Fortaleza	<u>78</u>	<u>64,47</u>
Fortaleza	72	59,50
Maranguape	4	3,31
Maracanaú (a)		
Pacatuba	1	0,83
Aquiraz	-	-
Caucaia	1	0,83
Interior	<u>43</u>	<u>35,53</u>
Sobral	6	4,96
Crato	6	4,96
Juazeiro	5	4,13
Russas	3	2,48
Mauriti	2	1,65
Santa Quitéria	2	1,65
São Benedito	2	1,65
Outras	17	14,05

Fonte: Sudene e Ministério do Interior - "Projetos Aprovados com Recursos Derivados dos arts. 34/18" - 1969.

Nota: (a) Ainda era distrito de Maranguape nesta época.

No Estado do Ceará, durante a década de 60, praticamente todos os empreendimentos que receberam recursos do “Sistema 34/18” foram realizados por iniciativa de empresários locais, característica que permanece nas décadas seguintes, “o que dá a tônica da escolha do perfil industrial no Estado”.¹⁵

Dentre os projetos industriais cearenses (até 30/06/69) aprovados pela Sudene, destacamos a ESTAMPARIA E ESMALTAÇÃO NORDESTE S/A - ESMALTEC, TECNO-MECÂNICA NORTE S/A - TECNORTE, a CERVEJARIA ASTRA, CEMEC-CONSTRUÇÕES ELETROMECCÂNICAS e as INDÚSTRIAS GLACÊ. As duas primeiras fazem parte do Grupo Edson Queiroz, as duas seguintes são do Grupo J. Macedo e a última pertencia ao Grupo M.D.Branco, desativada no início dos anos 80.

Como se percebe, os incentivos fiscais serviram também desde o seu início para consolidar os poucos Grandes Grupos Econômicos Cearenses.

Os recursos do “Sistema 34/18” auxiliaram a implantação da empresa que atualmente detém 66% do mercado brasileiro de tampas plásticas e metálicas, cujo faturamento mensal é de R\$ 5 milhões¹⁶, que é a METALGRÁFICA CEARENSE - MECESA, tendo projeto aprovado em 1965.

Cabe ainda, antes de passarmos para a próxima parte, verificarmos o papel desempenhado pelo Governo Estadual durante a década de 60. Ciente da importância da captação de recursos dos incentivos para o desenvolvimento estadual e não querendo perder sua importância relativa no cenário regional, o Governo Estadual cria em 1962, a Companhia de Desenvolvimento do Ceará - CODEC, cuja finalidade “era acelerar o processo de captação de projetos industriais para o Estado”.¹⁷ Assim, era dada toda atenção, por parte dos técnicos da CODEC, às possibilidades de industrialização do Ceará.

Em conjunto com a exclusiva atenção, o Governo Estadual, por intermédio da CODEC, providenciou inúmeros incentivos adicionais, dentre os quais destacamos:

- isenção de impostos durante cinco anos, para instalação de firmas no Estado e de dez anos para instalação de firmas localizadas em Fortaleza;

¹⁵ CAVALCANTE, J. F. Op. Cit.

¹⁶ Jornal “O POVO” - Encarte especial sobre a Indústria, pág.06 - 25/05/95

¹⁷ SOARES, Francisco de A. Op Cit.

- adiantamentos dos financiamentos concedidos pela Sudene;

- participação acionária na empresa.

Dos cem projetos industriais aprovados pela Sudene até 30/06/69 para o Estado do Ceará, cerca da metade foi conseguido através do apoio da CODEC, demonstrando o reflexo de seu desempenho.

É interessante observarmos que aqui, na década de 60, o Governo Estadual optou por reforçar o ponto espacial mais forte do Estado: a Região Metropolitana de Fortaleza, haja visto que a maior isenção de impostos foi concedida às firmas que se instalassem nesta Região. Atualmente, o Governo busca justamente o contrário, ou seja, incentivar a instalação de indústrias no interior, de modo a atenuar a concentração industrial na Região Metropolitana de Fortaleza, cujo aumento se deu a partir da década de 60, conforme vimos.

Tabela nº 6

Estado do Ceará

1959, 1970 e 1980

Valor da Transformação Industrial Segundo Classes e Gêneros Industriais (%)

Classes e Gêneros Industriais	1959	1970	1980
Totais	100,00	100,00	100,00
Classes de Indústria			
- Inds. Extrativas	1,87	2,82	0,75
- Inds. Transformação	98,13	97,18	99,25
<u>Tradicionalis</u>	<u>64,79</u>	<u>64,17</u>	<u>65,24</u>
Produtos Alimentares	14,34	29,32	22,43
Bebidas	2,24	2,07	1,72
Fumo	2,41	(x)	(x)
Couro e peles e produtos similares	0,94	0,33	0,89
Têxtil	34,38	20,33	21,40
Vest., calçados e artefatos de tecidos	3,27	5,32	13,28
Madeira	2,12	1,45	1,06
Mobiliário	1,28	2,53	2,60
Editorial e gráfica	2,73	2,30	1,50
Diversos	1,08	0,52	0,36
Unidades aux. de apoio (utilidades) e de serviços de natureza industrial	-	-	(x)
<u>Dinâmicos</u>	<u>33,35</u>	<u>32,01</u>	<u>33,68</u>
Minerais não-metálicos	8,23	5,87	8,70
Metalúrgica	3,35	8,08	8,19
Mecânica	0,43	1,10	2,88
Mat. Elétrico e de Comunicações	0,30	1,04	1,76
Material de transporte	0,05	0,70	1,53
Papel e papelão	0,05	(x)	0,40
Borracha	0,50	0,21	0,67
Química	16,66	13,90	5,84
Produtos farmacêuticos e veterinários	0,79	0,42	1,13
Perfumaria, sabões e velas	2,99	0,69	0,64
Produtos de materiais plásticos	-	(x)	1,94

Fonte: Censo Industrial de 1960, 1970 e 1980 - IBGE (Extraído de Cavalcante, J. F., 1992, pág. 77, Tabela 7. Op Cit).

4.2 - O FINOR E O DISTRITO INDUSTRIAL DE FORTALEZA

O Distrito Industrial de Fortaleza foi concebido no primeiro governo Virgílio Távora, em 1964, no entanto, foi somente com o II Plano de Metas Governamentais - PLAMEG, iniciado em 1979 no segundo governo de Virgílio Távora, que o Distrito se consolidou efetivamente.

O II PLAMEG seguia as diretrizes do III Polo Industrial do Nordeste, um programa de industrialização para o Ceará, elaborado e executado pelo governo Federal e Estadual, tendo como orientação geral, estimular o setor secundário. Em 1989, como reflexo desta política implantada, o número de empresas em funcionamento no Distrito saltou de 7 (existentes em 1976) para 45.¹⁸

O FINOR, de acordo com a pesquisa realizada pela Associação das Empresas do Distrito Industrial de Fortaleza - AEDI, foi utilizado por 13 empresas das 41 pesquisadas, instaladas até 1989, conforme mostra a Tabela nº 7.

Tabela nº 7

Distrito Industrial de Fortaleza
Participação dos subsídios
- 1989-

Tipo de Subsídio	Número de Empresas	
	Absoluto	Relativo (%)
FDI	6	14,63
FINOR	13	31,71
OUTROS	5	12,20
NENHUM	17	41,46
TOTAL	41	

Fonte: Pesquisa da AEDI

¹⁸ MOURA, Maria C. P de. Distrito Industrial de Fortaleza - Concepção e Desempenho. FEAAC, 1994.

Como podemos observar, dentre os vários tipos de subsídios, o FINOR foi o mais utilizado, representando em termos relativos 31,71% das empresas instaladas.

Em termos de liberações do FINOR, “percebe-se que com a implementação do III Polo, a partir de 1978, cada vez mais os investimentos na indústria de transformação do Ceará se direcionam para os setores têxtil e de vestuário”.¹⁹

De fato, se observarmos a Tabela nº 8, podemos perceber a crescente participação destes dois setores no total das liberações. No período de 1970-75, era de 47,43%, em 1976-80 passa para 55,11% e em 1981-88 era de 63,64%. Vale observar ainda, a decrescente participação do setor de alimentos que representava em 1970-75, 11,37% das liberações, caindo para 5,21% em 1976-80 e chegando em 1981-88, a participar com apenas 3,6%.

Tabela nº 8

ESTADO DO CEARÁ

Participação, em porcentagem, dos principais setores industriais nas liberações do FINOR para a Indústria de Transformação do Ceará em períodos selecionados.

Setores	1970-75	1976-80	1981-88
Química	1,99	0,96	-
P. Alimentares	11,37	5,21	3,6
M. N. Metálicos	8,63	11,87	7,5
Metalúrgica	4,25	2,26	8,67
Bebidas	4,17	-	-
Mecânica	-	0,52	5,14
Têxtil	26,93	31,54	43,20
Vestuário	20,50	23,57	20,44
M. Elétrico	8,87	6,68	2,96
M. Transporte	-	-	0,18

Fonte: BNB-ETENE. Liberações do FINOR. Fortaleza, 1993.
(Extraído de Rocha, F. Sales, Op. Cit, pp 115, Tabela nº 10)

¹⁹ ROCHA, F. Sales. Op. Cit.

Apesar desta queda em termos de liberações do FINOR, o setor de produtos alimentares cresce em termos de representatividade no VTI cearense, representando 29,32% e 22,43%, em 1970 e 1980, respectivamente, (Ver Tabela nº 6), tomando do setor têxtil a liderança que este ocupava em 1959.

Segundo Cavalcante ²⁰, esta perda de espaço do setor têxtil “se define muito mais como uma desconcentração dentro dos próprios setores tradicionais” e não numa mudança do perfil industrial, como a ocorrida em Pernambuco e Bahia.

4.3 - A DEPENDÊNCIA DA INDÚSTRIA INCENTIVADA CEARENSE

De acordo com Araújo ²¹, a “nova indústria” instalada no Nordeste é complementar e dependente. Sua dependência verifica-se em relação:

- a) aos recursos que financiaram esse crescimento, sendo a maior parte originária do Sudeste;
- b) aos mercados para onde se destina a produção nordestina, uma vez que, nas indústrias incentivadas, a produção é destinada preferencialmente a mercados extra-regionais;
- c) ao fornecimento de insumos, que são comprados fora da região;
- d) à compra de equipamentos, mostrando que o Nordeste se transforma em mercado para o segmento da indústria brasileira produtora de bens de capital.

A complementaridade é em função do papel que a “nova indústria” desempenha, fornecendo insumos industriais a serem transformados em outras regiões, especialmente no Sudeste. O fato da maior parte dos recursos serem originários do Sudeste, decorre da própria estrutura do mecanismo de incentivos fiscais pois, conforme vimos, são as deduções no imposto de renda a pagar das pessoas jurídicas que representam praticamente a totalidade dos recursos do FINOR. Como a região Sudeste é a mais rica do país, concentrando cerca de 60% da atividade industrial brasileira, é natural que os recursos do FINOR sejam originári-

²⁰ CAVALCANTE, J. F. Op Cit.

²¹ ARAÚJO, Tânia B. de. *Industrialização do Nordeste: Intenções e Resultados*. Recife, 1982.

os desta região. “Veja-se, por exemplo, que em 1987 a região Sudeste contribui com 92,4% do valor líquido aplicado no FINOR”.²²

Com relação ao Estado do Ceará, a dependência da sua indústria incentivada se verifica de maneira mais intensa no que se refere à compra de equipamentos, tecnologia e no destino da produção, conforme exposto na Tabela nº 9.

O que se constata é que 92,1% dos equipamentos utilizados pela indústria incentivada cearense possuem origem extra-regional, sendo 55,6% adquiridos no Sudeste. No que se refere à tecnologia utilizada, somente 27,9% é adquirida no Nordeste, importando 38,7% do Sudeste e 21,6% do Exterior. No destino da produção, a indústria incentivada cearense revela mais uma vez sua dependência extra-regional, sendo 62% das vendas absorvidas fora do Nordeste, com destaque para a região Sudeste, principalmente o Estado de São Paulo.

Tabela nº 9

Origem das compras de equipamentos, tecnologia, material secundário e destino da produção da indústria incentivada cearense (%) - 1986.

Discriminação	Participação Percentual				
	Nordeste	Sudeste	Norte/C.Oeste	Sul	Exterior
Equipamentos	7,9	55,6	0,1	8,2	28,2
Tecnologia	27,9	38,7	1,0	10,8	21,6
Mat. Secundário	50,0	46,0	1,0	2,0	0,0
Destino Produção	38,0	40,0	4,0	4,0	14,0

Fonte: BNB/SUDENE - Relatório de Pesquisa sobre desempenho das Indústrias Incentivadas. Recife, 1992.

A compra de materiais secundários apresenta o maior valor percentual de aquisição dentro da região nordestina, comparado aos anteriores apresentados, porém, ainda demonstra uma grande dependência com o Sudeste, onde compramos 46% deste material.

O que se pode concluir, é que o setor secundário cearense é extremamente dependente, o que limita os seus efeitos de encadeamento.

²² FERREIRA, A. O Crescimento recente da Economia Cearense. Fortaleza, 1993.

4.4 - A CONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL SETORIAL E ESPACIAL CEARENSE

Na seção 4.1 mencionamos que a estrutura industrial cearense, em 1959, predominava as micros e pequenas empresas. Em 1980, ainda se configurava esta estrutura de pequenas empresas, predominando em termos de números de estabelecimentos (97,5% do total), pessoal ocupado (50,6%) e valor da produção (50,1%), conforme exposto na Tabela nº 10.

Tabela nº 10
1959 - 1980
ESTADO DO CEARÁ

Indicadores do número de Estabelecimentos, Pessoal Ocupado e Valor da Produção na Estrutura Industrial de acordo com o Tamanho (%).

TAMANHO DOS ESTABELECIMENTOS	ESTABELECIMENTO				PESSOAL OCUPADO				VALOR DA PRODUÇÃO			
	1959	1970	1975	1980	1959	1970	1975	1980	1959	1970	1975	1980
MICROS	83,3	85,3	77,8	75,8	35,3	25,2	18,6	17,4	23,9	15,2	13,1	6,9
PEQUENAS	15,9	13,1	19,4	21,7	36,6	31,8	31,2	33,2	57,3	48,1	47,0	43,2
MÉDIAS	0,4	1,0	1,2	1,4	8,5	16,1	11,1	13,5	10,3	22,4	10,3	16,6
GRANDES	0,4	0,6	1,6	1,1	19,6	26,9	39,1	35,9	8,5	14,3	29,6	33,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Derivado dos Censos Industriais: 1960, 1970, 1975 e 1980. IBGE (Extraído de FERREIRA, A. Op. Cit., 1985, pp.33, Tabela nº 2).

Nota do autor: Foram consideradas para efeito de classificação as seguintes ordens de tamanho:

- a) Microempresas: menos de 10 pessoas ocupadas;
- b) Pequena Empresa: entre 10 a 99 pessoas ocupadas;
- c) Média Empresa: entre 100 e 249 pessoas ocupadas;
- d) Grande Empresa: pelo menos 250 pessoas ocupadas.

O mecanismo de incentivos fiscais não provocou mudanças na estrutura de pequenas empresas, porém, favoreceu substancialmente as grandes empresas, proporcionando uma

tendência crescente de participação das mesmas no que se refere ao pessoal ocupado e valor da produção.

Observando novamente a Tabela nº 10, verificamos que em 1980, as grandes empresas representam 1,1% do número de estabelecimentos, contudo, absorviam 35,9% do pessoal ocupado e expressam 33% do valor total da produção, valores bem maiores e comparados com aqueles que representavam sua participação em 1959.

Em outras palavras, o mecanismo de incentivos fiscais ao favorecer de modo concentrado as grandes empresas, provocou uma reconcentração industrial no Ceará diferente da observada no Brasil, onde as maiores vão substituindo as menores empresas de forma progressiva, sem grandes saltos. Aqui, "o emprego e a produção industrial se reconcentram ao nível das grandes empresas, tomando estas o espaço antes ocupado pelas micro e pequenas"²³, com maior impulso do que verificado no restante do país.

Observando a distribuição espacial das indústrias incentivadas, até dezembro de 1986, como mostra a Tabela nº 11, constatamos uma concentração espacial em algumas áreas do Estado, mais precisamente na Região Metropolitana de Fortaleza, onde 78,26% do total de empresas incentivadas se encontram instaladas ou em fase de implantação, destacando-se Fortaleza com 59,78%.

O interior do Estado detém apenas 21,74% do número total, dando destaque para as cidades de Sobral (5,43%) e Juazeiro do Norte (2,72%). Tivemos oportunidade na seção 4.1, de mostrarmos que no final da década de sessenta, tal concentração já existia em termos de projetos aprovados, agora, a constatamos em termos de empresas instaladas ou em instalação em níveis mais elevados do que aqueles apresentados.

²³ CAVALCANTE, J. F. Op. Cit.

Tabela 11
Distribuição das Empresas Incentivadas Segundo a localização (Posição em dez./1986)

LOCALIZAÇÃO	Nº de Empresas	(%)
Total	184	100
Região Metropolitana de Fortaleza	144	78,26
Fortaleza	110	59,78
Maranguape	19	10,33
Maracanaú	8	4,35
Pacatuba	4	2,17
Aquiraz	2	1,09
Caucaia	1	0,54
Interior	40	21,74
Sobral	10	5,43
Juazeiro	5	2,72
Crato	3	1,63
Barbalha	3	1,63
Camocim	3	1,63
Cascavel	3	1,63
Outros	13	7,07

Fonte: BNB/SUDENE/SETIN - "Relação das Empresas Industriais Incentivadas pelo Sistema 34/18 - FINOR" (Extraído de CAVALCANTE, J. F., 1992, pp129. Tabela nº 27. Op. Cit.)

Na Tabela nº 12, podemos verificar de que maneira estas 182 empresas industriais, instaladas ou em instalação, até dezembro de 1986, por intermédio dos incentivos fiscais, estão distribuídos segundo gênero industrial. Percebe-se que 64,13% das empresas estão no setor tradicional, destacando entre elas, as de produtos alimentares (22,83%), vestuário (16,84%) e a têxtil (15,76%), o que confirma o maior peso das indústrias tradicionais na absorção das liberações dos Sistemas 34/18 - FINOR.

Tabela nº 12

Distribuição das Empresas Incentivadas segundo gênero e Situação (Relativo à posição em dezembro de 1986).

Classes e gêneros ind.	Instaladas	Em implant.	Fusão	Incorporação
Totais	127	55	1	1
Classes de indústria				
Inds. Extrativas	1	-		
Inds. Transformação	126	55	1	1
Tradicionalistas				
Produtos alimentares	32	8	1	1
Bebidas	1	-	-	-
Fumo	-	-	-	-
Couro, peles e prod. simil.	3	2	-	-
Têxtil	17	12	-	-
Vestuário, calç. e art. Tec.	20	11	-	-
Madeira	-	-	-	-
Mobiliário	3	3	-	-
Editorial e Graf.	1	-	-	-
Diversos	3	-	-	-
Unid. Aux. De apoio (útil) e de serviços de nat. Indus.	-	-	-	-
Dinâmicos				
Minerais não-metálicos	13	6	-	-
Metalúrgica	10	6	-	-
Mecânica	2	3	-	-
Mat. Elétrico e de comun.	5	1	-	-
Material de transporte	-	-	-	-
Papel e papelão	3	1	-	-
Borracha	-	-	-	-
Química	6	1	-	-
Produtos Farmac. e Vet.	3	-	-	-
Produtos de mat. Plást.	4	1	-	-

Fonte: BNB/SUDENE/SETIM - Relação das Empresas Investidas pelo Sistema 34/18 - FINOR (Extraído de CAVALCANTE, J. F., 1992, pp.123 - Tabela nº 25. Op. Cit.

Em relação aos setores dinâmicos, destacamos o impulso dado a minerais não-metálicos, representando 10,32% do total das empresas, metalúrgica (8,70%) e química (3,80%). Os três setores conjuntamente representam 64,62% das empresas consideradas dinâmicas.

4.5 - INCENTIVOS 34/18 - FINOR E ALGUNS ASPECTOS SOCIAIS

4.5.1 - A GERAÇÃO DE IMPOSTOS

Os estudos realizados por técnicos da SUDENE e do BNB têm comprovado que as empresas incentivadas são, em seu conjunto, importantes recolhedoras de impostos, contribuindo de maneira significativa na formação da receita pública atual, recompensando o Governo pela renúncia representada pelo ato do incentivo. Num primeiro momento do mecanismo de incentivos há um estímulo ao surgimento de empresas que, num momento seguinte do processo, geram recursos para a própria União (IPI), e para os Governos Estaduais (ICMS) e Municipais (ISS).

No caso do Imposto sobre produtos industrializados (IPI), de competência federal, as empresas incentivadas respondiam, em 1989, por mais da metade (56,5%) da receita total desse imposto na região. No caso do Estado do Ceará, 67,20% do imposto arrecadado foi gerado pelas empresas incentivadas aqui localizadas. (Ver tabela nº 13).

Já com relação ao imposto sobre circulação de mercadorias e serviços - ICMS, de competência estadual, os valores recolhidos pelas empresas incentivadas, "variam de Estado para Estado, em função do número de empreendimentos, capacidade de produção, valor das inversões e natureza do produto".²⁴

De fato, as maiores arrecadações de ICMS no setor industrial a nível regional, são geradas na Bahia, Pernambuco e Ceará, nesta ordem. Vale ressaltar que as diferenças entre os três Estados, são significativas para o ano de 1989, conforme mostra a Tabela nº 13. Uma das explicações para tal diferença pode ser encontrada nos tamanhos dos estabelecimentos, haja visto que na Bahia, as indústrias ligadas ao pólo petroquímico requerem plantas industriais de grande porte, em Pernambuco, instalavam-se indústrias de forma setorialmente mais diversificada, enquanto que no Ceará, as indústrias instaladas são bem menores se comparadas com as de Pernambuco e Bahia. Em 1989, o ICMS do setor industrial do Estado da Bahia correspondia ao dobro do arrecadado em Pernambuco e quase quatro vezes superior ao do Estado do Ceará. Com relação às empresas incentivadas, estas eram responsáveis por 59,5% do ICMS do Estado do Ceará, 59,4% em Pernambuco e 68,5% na Bahia.

²⁴ FILHO, V. Salmito. *Repercussões da política de incentivos ao setor privado do Nordeste*. Revista econômica do Nordeste. Fortaleza, v.18, nº 3, julho/set. 1987.

Tabela nº 13

Valor dos Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), recolhidos pelas Indústrias do Nordeste, segundo os Estados - 1989- NCz\$ 1.000,00 (Valores históricos).

ESTADOS	IPI TOTAL (A)	IPI das Emp. Incentivadas (B)	ICMS Setor Industrial (C)	ICMS das Emp. Incen. (D)	(B/A) %	(D/C) %
MA	33.675,0	25.135,0	21.353,0	16.396,0	74,6	76,8
PI	53.128,0	50.240,0	50.602,0	40.325,0	94,6	79,7
CE	88.583,0	59.543,0	428.663,0	254.948,0	67,2	59,5
R.N	8.213,0	3.866,0	111.591,0	82.376,0	47,1	73,8
PB	79.703,0	72.268,0	143.505,0	110.608,0	90,7	77,1
PE	889.785,0	300.066,0	704.767,0	418.897,0	33,7	59,4
AL	6.636,0	3.329,0	132.027,0	100.211,0	50,2	75,9
SE	8.649,0	6.118,0	89.055,0	71.259,0	70,7	80,0
BA	820.583,0	554.103,0	1.583.896,0	1.084.195,0	67,5	68,5
M.G	111.819,0	111.659,0	96.212,0	49.215,0	99,9	51,2
NORDESTE	2.100.774,6	1.186.327,0	3.361.671,0	2.228.430,0	56,5	66,3

Fonte: S. R. F. - Delegacias das 3ª, 4ª e 5ª regiões fiscais e Secretarias Estaduais de Fazenda. (Extraídas de Relatório de Pesquisas sobre o desempenho das Indústrias Incentivadas. Recife, 1992).

4.5.2 - RESULTADOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

Conforme já mencionamos anteriormente, o setor industrial foi o que mais recebeu recursos do "Sistema 34/18 - FINOR.

Tabela nº 14
Relação de Empregos Diretos e Indiretos por Setores
Posição até 31/12/91

SETOR	EMPREGOS DIRETOS	(%)	EMP. INDIRETOS
INDUSTRIAL	457.980	74,3	1.831.920
TELECOMUNICAÇÕES	36.977	6,0	147.908
TURISMO	15.318	2,5	61.272
AGROINDÚSTRIA	25.749	4,2	102.996
AGRÍCOLA	34.386	5,6	137.544
PECUÁRIA	37.164	6,0	148.656
PESCA	7.415	1,2	29.660
SERVIÇOS	1.599	0,3	6.396
TOTAL	616.588	99,9	2.466.352

Fonte: SUDENE.

Além disso, foi também o setor que mais criou empregos e que gera grande parte dos impostos em todo o Nordeste. Quanto ao número de empregos, os projetos apoiados pelo mecanismo de incentivos fiscais já proporcionaram, até 31/12/91, a criação de mais de três milhões de empregos diretos e indiretos na região, sendo o setor industrial responsável por 74% do total de empregos diretos, conforme demonstra a Tabela nº 14.

A distribuição regional destes empregos diretos e indiretos, mostra que Pernambuco (24%), Bahia (20,80%) e Ceará (16,8%), nesta ordem, geraram o maior número de empregos diretos.

O número de empregos indiretos é estimado em relação ao direto, tendo a Sudene considerado que cada emprego direto, provoca o surgimento de mais quatro novos empregos indiretos, assim o Estado que gerou maior número de empregos diretos consequentemente também o terá o de indiretos, conforme observamos na Tabela nº 15.

Tabela nº 15
Relação de Empregos Diretos e Indiretos por Estado

Posição até 31/12/91

UF	EMPREGOS	(%)	EMPREGOS INDIRETOS
MA	33.918	5,5	135.672
PI	21.738	3,5	86.952
CE	103.757	16,8	415.028
RN	40.693	6,5	162.772
PB	51.193	8,5	204.772
PE	148.092	24,0	592.368
AL	15.002	2,4	60.008
SE	19.948	3,2	79.792
BA	128.456	20,8	513.824
MG	53.791	8,7	215.164
TOTAL	616.588	99,7	2.466.352

Fonte: SUDENE

No caso do Ceará, os setores mais beneficiados com recursos do Fundo, ou seja, o têxtil, de vestuário e de alimentos, empregavam 60,91% do total ocupado na indústria, confirmando o peso significativo da política de incentivos, no que diz respeito a geração de empregos industriais, embora esses resultados não tenham significado a solução para o desemprego e subemprego urbano do Estado Cearense.

4,6 - AS EMPRESAS CEARENSES E OS LEILÕES ESPECIAIS: ALGUMAS OBSERVAÇÕES ²⁵

No segundo capítulo, que tratou do funcionamento do FINOR, vimos que as ações das empresas beneficiadas são negociadas periodicamente nos Leilões Especiais promovidos pelo BNB.

Tomando por base os últimos leilões realizados entre 1984 a 1994, podemos produzir algumas observações acerca das empresas cearenses beneficiadas com o FINOR. Cabe, porém, alertarmos que não se trata do universo total das empresas cearenses que já recebe-

²⁵ Consideramos Empresas Cearenses apenas as localizadas dentro do território estadual.

ram recursos do Fundo mas, de uma amostra representativa, uma vez que analisamos os últimos 81 leilões realizados (67% do total), o que acreditamos suficiente para a confirmação de muitas das afirmações feitas nas seções anteriores.²⁶

Nos últimos dez anos, 242 empresas cearenses participaram dos Leilões Especiais, sendo 115 empresas agropecuárias, 113 pertencentes à Indústria de Transformação (incluindo as agroindústrias) e o restante, 14 delas ao setor de Turismo, Telecomunicações, Serviços, Extrativa Mineral e Pesca, que passaremos a denominá-las de outros.

Com relação a empresas agropecuárias, mais da metade têm a pecuária como a principal atividade, destacando-se a Bovina de Leite e Avicultura. Quanto à distribuição espacial, nenhum município concentrou mais de 10% do total de empresas agropecuárias, revelando uma maior distribuição entre os municípios, sendo beneficiados 49 municípios, tendo Santa Quitéria o maior número de empresas, oito, entre elas a JUÁ Agropecuária, do Grupo Edson Queiroz. Vale ressaltar ainda, que todas as empresas agropecuárias são Sociedades Anônimas Fechadas.

Das cento e treze empresas industriais, sessenta e uma delas, (54% do total), pertencem ao ramo têxtil (22), vestuário (27) e produtos alimentares (12), confirmando que a maior parte dos investimentos se direcionaram para estes setores. Cerca de 64% das empresas têxteis foram constituídas a partir de 1980, ratificando o impulso que foi dado pelo III Pólo Industrial do Nordeste, muito aproveitado pelo Grupo Vicunha, que possui cerca de 14% do total das indústrias têxteis. Quanto ao tipo de Sociedade Anônima, apenas 5% são abertas.

Por fim, quanto ao setor que denominamos Outros, apenas uma empresa não pertence ao setor de Pesca e Turismo, tendo este último como destaque, Marina de Iracema Park, cujo projeto foi aprovado em 1990.

²⁶ Ver no anexo I a relação de Empresas Cearenses participantes de Leilões Especiais por ramo.

4.7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vários estudos indicam que o Produto Interno Bruto (PIB) cearense, nos últimos anos, cresceu a taxas significativas, aumentando sua participação na formação do PIB nordestino. Comparando com a brasileira, a economia cearense cresceu a taxas maiores, no período de 1980 a 1990, com 4,04% de média anual de crescimento real contra 1,1% da economia brasileira.

Neste crescimento, o mecanismo de incentivos fiscais ("Sistema 34/18" - FINOR) teve uma fundamental importância. Não queremos com isso, creditarmos somente ao fator institucional, representado pelos incentivos fiscais, a responsabilidade pelo crescimento observado; porém, a sua influência sobre a dinâmica estadual cearense foi forte, principalmente em função da reduzida capacidade de geração de excedente endógena do Estado do Ceará.

De fato, conforme verificamos na seção 4.2, "as liberações do FINOR foram providenciais na implantação do III Pólo, o que proporcionou uma melhoria na dinâmica deste Estado. Porém, é a manutenção, a partir de 1978, de um alto volume de liberações do FINOR, em termos relativos, que ajuda a manter a dinâmica industrial do Ceará em um bom nível, dada a fraca capacidade de acumulação endógena do mesmo".²⁷

Faz-se necessário ressaltar que, o setor terciário exerce um forte papel na formação do PIB cearense, mesmo tendo o setor secundário recebido o maior volume de recursos do "Sistema 34/18" - FINOR, tanto que sua participação na formação do PIB do Estado do Ceará, no ano de 1989, foi mais que o dobro da participação do setor secundário.

Além disto, a indústria cearense é extremamente dependente do mercado extra-regional, o que limita os seus efeitos de encadeamento, estando sua expansão ligada ao volume de recursos do FINOR, que por sua vez, depende, sobretudo, da economia da região Sudeste. É por isso que uma maior autonomia de crescimento do setor industrial cearense está fora do Estado do Ceará.

Vale ressaltar ainda, que o setor primário, considerando o período de 1972-89, sofreu uma perda progressiva de representatividade no PIB do Estado. Em 1972, representava

²⁷ ROCHA, F. Sales. Op. Cit.

47% do PIB e em 1989, correspondia a apenas 12% do PIB cearense, o que demonstra a sua estagnação.

Quanto aos setores mais beneficiados com o sistema de incentivos, pudemos observar que o maior impulso foi dado aos setores tradicionais da indústria (Produtos Alimentares, têxtil e vestuário), sendo estes responsáveis pelo maior número de empregos na indústria, representado 53% do número total de empresas, em 1990.

Enfim, verificamos que o sistema de incentivos foi de suma importância para a melhoria da dinâmica industrial do Estado do Ceará, principalmente a partir da segunda metade de 70, quando as liberações do FINOR auxiliam a implantação do III Pólo Industrial do Nordeste.

5. - CAPÍTULO 4 - AS DISTORÇÕES DO MECANISMO

Mesmo como as modificações introduzidas no sistema de incentivos fiscais, o mecanismo ainda apresenta distorções que, diminuem os efeitos positivos do sistema. Neste capítulo, relacionamos as principais distorções do sistema, como a transferência implícita e o caráter concentrador do FINOR.

5.1 - TRANSFERÊNCIA IMPLÍCITA

Para um melhor entendimento de como surge a transferência implícita, faz-se necessário, recordarmos um pouco o funcionamento do FINOR.

No segundo capítulo, vimos que as pessoas jurídicas recebem em troca sua opção de investir no FINOR, um Certificado de Investimento - CI, de igual valor a opção feita. Este CI pode ser convertido em ações de empresas componentes da carteira do FINOR, através dos Leilões Especiais realizados nas Bolsas de Valores, bem como negociados, por intermédio das corretoras em Bolsas de Valores, com qualquer pessoa física ou jurídica. Uma outra opção é manter o CI e auferir os benefícios resultantes da valorização das cotas do FINOR.

A negociação dos CIs nas corretoras possibilitam o acesso das empresas beneficiárias à compra dos Certificados, que são executadas pelo valor de mercado da cota (estabelecido quando negociado nas Bolsas de Valores, com qualquer pessoa física ou jurídica). O valor de mercado das cotas do FINOR tem se mantido, ao longo do tempo, abaixo de seu valor patrimonial, situando-se entre 30 a 40% deste valor. De posse dos CIs, as empresas beneficiárias podem readquirir suas ações, através dos Leilões Especiais, pelo valor patrimonial dos Certificados, estabelecendo-se no final do processo um diferencial a seu favor. Este diferencial é o que se denomina Transferência Implícita.

Em seu trabalho sobre os incentivos fiscais, Barreto²⁸ mostra, através de uma pesquisa realizada junto ao BNB, que grande parte das ações negociadas nos Leilões são readquiridas pelo próprio Grupo ou por diretores e presidentes interessados diretamente na empresa. Examinando as empresas cearenses que constam desta pesquisa, podemos também comprovar a existência desta reconcentração das ações para as mãos de sócios ou terceiros

²⁸ BARRETO, Flávio A. F. D. Op. Cit

ligados. No leilão de nº 72, realizado em 3/9/87, foram negociadas 20.113.345 ações de empresas cearenses, sendo 42,23% deste valor adquiridas pelo próprio Grupo, enquanto que 23,15% do total é adquirida por terceiros diretamente ligados à empresa. No leilão nº 82, realizado em 9/9/88, 70% do total das ações negociadas de empresas cearenses foram adquiridas pelo próprio Grupo e por terceiros diretamente ligados à empresa.

Esta transferência implícita conduz a um “comportamento, do mercado acionário em direção exatamente contrária a um mercado moderno que tem como ponto básico a democratização do capital da empresa”.²⁹

5.2 - CONCENTRAÇÃO

A concentração do mecanismo de incentivos fiscais, se manifesta de formas diferentes, que são:

- a concentração de recursos, onde apenas três Estados, Bahia, Pernambuco e Ceará, concentram mais da metade do valor liberado, tendo também o maior número de projetos aprovados;
- a concentração de renda, onde se dá preferência à grande empresa, ao grande empresário.

O primeiro tipo de concentração, conforme constatamos, se verifica desde o início do mecanismo, quando os três Estados já mencionados receberam (até 30/06/69) quase 81% do total liberado. Tal proporção diminui ao longo do tempo mas, ainda era extremamente elevada, em 1985, correspondendo a 64% do total liberado.

O segundo tipo de concentração, diz respeito à grande concentração de recursos em poucos projetos, dando preferência aos grandes projetos, as grandes empresas, não estimulando as micros e pequenas empresas. Os cem maiores projetos, até 31/07/85, que representavam apenas 4,4% do número total de projetos, já tinham absorvido mais de 51% do total de investimentos aprovados.

Como podemos verificar, o mecanismo de incentivos possui um caráter extremamente concentrador, o que contribui para o aumento das disparidades intra-regionais.

²⁹BARRETO, Flávio A.F.D. Op. Cit.

6. - CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como principal objetivo, analisar o papel dos incentivos fiscais no desenvolvimento do Estado do Ceará, ainda que este desenvolvimento não tenha sido estendido a todos os segmentos da sociedade cearense.

Apresentamos os efeitos gerados para o Ceará e em paralelo as principais distorções que impossibilitam um melhor aproveitamento dos recursos canalizados para a região nordestina, especialmente para o Estado Cearense.

O mecanismo de incentivos fiscais sofreu grandes "cortes" no decorrer de sua história, prejudicando todo o sistema, reduzindo significativamente os seus recursos disponíveis e diminuindo os seus impactos. O sistema de incentivos fiscais mostrou, no decorrer de sua história, uma constante preocupação de aperfeiçoamento, culminando com freqüentes modificações de sua sistemática normativa e legal. A prova disto são as modificações do "Sistema 34/18" - para o FINOR e deste para o FINOR-DEBÊNTURES, tornando a estrutura bem mais eficiente e dinâmica, embora, não tenham sido eliminados totalmente os fatores negativos do sistema.

Os benefícios auferidos pelo "Sistema 34/18"- FINOR, para o Ceará são inegáveis, principalmente para o setor industrial, onde se direcionaram a maior parte dos recursos, resultando no aumento da participação da indústria na formação do PIB cearense, cuja maior influência é exercida pelo setor terciário, que representa mais que o dobro da participação do setor secundário. O setor terciário também foi beneficiado pelos incentivos, tendo o setor de Turismo recebido grande parte dos recursos, que foram utilizados na implantação de hotéis, tão necessários para o fomento do turismo local, que por sua vez, estimula diversas outras atividades, gerando renda e empregos, ainda que informais.

A expansão industrial do Ceará, financiada em grande monta pelos recursos do FINOR, intensificou-se a partir da segunda metade da década de setenta, sendo direcionada para a modernização dos setores tradicionais, principalmente o têxtil, vestuário e produtos alimentares. São estes setores que mais receberam recursos do FINOR, representando a maior parte das empresas incentivadas. Pelo menos, em termos de geração de empregos, tais setores responderam positivamente aos recursos recebidos, haja vista, serem os maiores empregadores, absorvendo mais da metade do pessoal ocupado na indústria, em 1990.

Por outro lado, os efeitos de encadeamento do setor industrial são limitados pela sua excessiva dependência ao mercado extra-regional, principalmente da região Sudeste. Além disto, sua expansão depende dos recursos do FINOR, dada a reduzida capacidade de geração de excedente endógena do Ceará, estando, portanto, fora do Estado Cearense, uma maior autonomia de crescimento do setor industrial.

A importância dos incentivos fiscais para a manutenção da dinâmica industrial cearense reside, justamente, no fato deste Estado não possuir uma maior capacidade de acumulação endógena. Em outras palavras, o mecanismo de incentivos fiscais ("Sistema 34/18 - FINOR) teve e ainda tem relevante papel para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

ANEXO 1

Empresas Cearenses Participantes de Leilões Especiais por Ramo

Período: 1984 - 1994

AGROPECUÁRIA

EMPRESA	LOCALIZAÇÃO	ANO APROV. PROJ.
Agropecuária Jaguarão	Aracoiaba	1979
Agropecuária Itauru	Nova Russas	1982
Agropecuária Thomé Afonso	Palhano	1977
Caçula Agropecuária	Quixadá	1979
Agropecuária Malacheta	Russas	1989
Ind. e Pec. Itatira- Caipira	Itatira	1982
CONASA-Conceição Agrop.	Canindé	1982
Agropec. Vale do Poty-Poytsa	Independência	1981
Fazenda Cipó	Quixeramobim	1985
Agropec. Buenos Aires-Agrobal	Boa Viagem	1981
Agropecuária Rodeio	Fortaleza	1978
Cachoeira Agropecuária-Capesa	Pentecoste	1970
Marajó Agropecuária	Quixeramobim	1971
Agropec. Raimundo Viana	Quixadá	1984
Agropecuária Arvoredo	Itapipoca	1983
Agropec. Indl. Machado Agrima	Morada Nova	1976
Agropecuária Pinho-Agropinho	Poranga	1977
Bom Princípio Agropec. Boisa	Caucaia	1970
Fazenda Antonio Coelho	Canindé	1984
Fazenda Lagoa Grande	Tabuleiro do Norte	1976
Fazenda Novo Horizonte	Paracuru	1969
F. S. Maria e Olho D'Água Cobras	Santa Quitéria	1983
Fazendas Reunidas Jacaraí	Quixeramobim	1983
Grasa-Granja Santana	Pacatuba	1982
Agropastoril Cinco Lagoas	Jaguaruana	1979
Damião Carneiro Empreend. Rurais	Boa Viagem	1977
Estabel. Agro Avícola Ibiapaba	Tianguá	1980
Agromosa Agrop. M. F. Oliveira	Quixadá	1983
Agropecuária São José Agrojosa	Crateús	1983
Agropecuária Terra Nova-Tenosa	Russas	1977
Banabuiu Empreendimentos Rurais	Mombaça	1972
Agropec. Vale do Aracatiaçu	Irauçuba	1977
Cocesa-Côcos do Ceará	Camocim e Fortaleza	1984
Fazenda Pau Caldo	Acaraú	1978
Fazenda Pimenta	Quixadá	1984
Itapagé Agropecuária	Itapagé	1980

EMPRESA	LOCALIZAÇÃO	ANO. APROV. PROJ.
Piasa-Piabas Agropecuária	Santa Quitéria	1979
São Luiz Agropecuária-Salusa	Jaguaretama	1982
Santa Quitéria Agropec. Saquisa	Santa Quitéria	1982
Agropec. José Carneiro-Jocarsa	Trairi	1973
Agropec. Francisco Santos-Frasa	Redenção	1969
Juá Agropecuária	Santa Quitéria	1981
Muxuré Agropecuária-Masa	Quixeramobim	1977
Cia. de Alim. Vale do Amanay	Maranguape	1972
Fazendas Cumbuco	Acaraú e Itapipoca	1972
Fazendas Cumbe-Cumbisa	Barro	1969
Luiz Girão Agropec. - LUGAPE	Barro	1977
Agrodisa-Agropecuária Diamante	Marco	1982
Caroba Agropecuária	Alto Santo/V. Alegre	1977
Empresa Com. Ind. do Caju-ECISA	Itapipoca	1978
Cajazeiras Empreend. Rurais	Russas	1976
Agropecuária Escondido-AGROPESA	Sobral	1971
Cia. Brito Agropecuária-Cibrape	Irauçuba	1977
ERMOVALE-Erva M. Vale do Curu	Pentecoste	1976
Fazenda Amontada	Itapipoca	1983
Fazenda Ribeirão	Brejo Santo	1981
Caluminjuba Agropecuária	Maranguape	1971
Sociedade Avícola do NE-SOAVE	Pacajus	1981
Agropecuária Alencar-ALENSA	Itatira	1982
Agropecuária Gifoni Sales-AGISA	Quixadá	1981
Agropec. N. Senhora de Fátima	Jaguaretama	1978
Água Verde Agropecuária	Palmácia	1970
Cararu Agropastoril Ricarte	Caucaia	1977
Cia. Agroindustrial São José	Russas	1969/71
Cia. Agropec. e Ind. do NE-CAPINE	Caucaia	1969
Delgado Agropec. e Industrial	Morada Nova	1982
Empreend. Rurais Veras-ERVESA	Crateús	1979
Fazenda Boa Água - BOASA	Quixeramobim	1977
Guedeslândia Agropec. e Ind.	Solonópole	1971
Holanda Agropecuária - HASA	Pacajus	1976
Miramar Agropecuária - MIRASA	Sobral e Irauçuba	1977
Empresa Rural Caraúbas - ERCASA	Santa Quitéria	1973
Memória Agropecuária	Nova Russas	1981
Lagoa da Serra Agropecuária	Caucaia	1975
Fazenda Agropecuária Mapurunga	Viçosa	1969
Empreend. Rurais de Sobral	Sobral	1971
Agro Industrial - AGROISA	Itapipoca	1977
Suinasa - Suínos da Amontada	Itapipoca	1982
Empresa Agropec. Monte	Sobral	1969
Pery Agropecuária	Sobral	1980

EMPRESA	LOCALIZAÇÃO	ANO APROV. PROJ.
Empresa Alimentícia - EMASA	Sobral	1971
Riacho Novo Agropecuária - RINASA	Santa Quitéria	1977
Fazendas Agropec. Cacimbas	Brejo Santo	1981
Sancho Agropecuária	Irauçuba e Itapagé	1977
Cearense Agro-Industr. do Caju	Beberibe	1978
Jubaia Agropecuária	Maranguape	1984
Fazendas Monte Coelho - MOCASA	Sobral	1977
Granja Santa Lúcia	Aquiraz	1985
Agrinord-Agroindustrial do NE	Uruburetama	1984
Cia. de Prod. Alimentícios do NE	Aracati	1982
Fazenda Pimenta	Quixadá	1984
Suínos Sol	Aquiraz	1986
Bom Jesus Agropecuária	Morada Nova	1982
Itaguaí Agropecuária	Quixeramobim	1984
Agropecuária Abelardo Rocha	Morada Nova	1987
Caprinocultura dos Inhamuns	Tauá	1986
Jobo do Brasil - JOBRASA	Jaguaruana/Pacatuba	1983
Suínos e Aves do NE - SUIANE	Pacatuba	1985
Fazenda Caxitoré	Pentecoste	1971
Agropecuária Lima - AGROLIMA	Trairi	1979
Procajus - Produtos de Caju	Aracoiaba	1971
Suinocultura Dourado	Pacajus	1982
Burlamaqui Empreend. Agrícolas	Quixadá	1986
Guaiuba Agropecuária	Pacatuba	1987
Tianguá Agro-Industrial - TAISA	Tianguá e Ubajara	1989
Agroindustrial do NE P/Exportação	Paracuru	1988
Romcy Granjas	São Gonçalo do Amarante	1988
Suíno, Caprino e Agropec. - SUCASA	Acaraú	1984
Samabras Agropecuária	Santa Quitéria	1993
COPAS - Produtora Algodão/Suínos	Santa Quitéria	(-)
Xinague Agropecuária - XINUASA	Canindé	1977
Agro Industrial Jaguaruana	Jaguaruana	1986
Regina Alimentos	Cascavel	1988
AVISA - Avepecuária	Maranguape	1972/81
Suinocultura do Canindé	Canindé	1983

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

EMPRESAS	LOCALIZAÇÃO	ANO APROV. PROJ.
Ferragens e Apar. Elétricos - FAE	Fortaleza	1974
FINOBRASA	Fortaleza	1970/71/75
Indústria Del Rio	Fortaleza	1969
Iplac do Brasil	Fortaleza	1971/73/78
Caju do Brasil - Cajubraz	Pacajus	1977
Ceará Máquinas Agrícolas - CEMAG	Fortaleza	1979
Cia. Ind. Prod. Alimentares - CIPA	Fortaleza	1969/72/83
AGROLUSA	Ibiapina	1978/85
Ceaço-Ceará Aços S/A	Maranguape	1982
Ind. Mat. Eletromecânicos - IMEC	Fortaleza	1981
Ind. Naval do Ceará	Fortaleza	1982
Laboratórios Alfa Connaught	Fortaleza	1978
PETROLUSA - Petróleo e Lubrif.	Fortaleza	1968/69
Têxtil Bezerra de Menezes	Fortaleza	1976/82
Alubrás - Arts. de Aço e Alumínio	Messejana	1977
Carbomil Química	Limoeiro do Norte	1985
Cerâmica do Cariri - CECASA	Barbalha	1985
Cia. Industrial de Alimentos	Fortaleza	1985
Cia. Têxtil do Nordeste - CTN	Fortaleza	1986
Cordoaria Cearense S/A - CORDESA	Sobral	1987
Lee Nordeste	Maracanaú	1981
Pecol Industrial	Fortaleza	1988
Vicunha Nordeste	Maracanaú	1977/78
Cia. Industrial Micheleto	Fortaleza	1978
Artex Têxtil Nordeste	Maranguape	1980
Aviane-Aves Industrializadas	Maracanaú	1981
Cerâmica Pão de Açúcar	Aquiraz	1984
Irmãos Fontenele-Com. Ind. Agric.	Fortaleza	1983
Mundica Paula S/A Confecções	Fortaleza	1977
Porcelanas Celene S/A	Maranguape	1984
Cia. Ceará Têxtil	Fortaleza	1983
Grandes Curtumes Cearenses	Fortaleza	1971
Ind. e Com. de Papéis - INCOPESA	Juazeiro do Norte	1983
COBICA - Indust. Castanha de Caju	Fortaleza	1970/81
Campo Belo Nordeste	Maracanaú	1984
Copasa S/A - Ind. e Com.	Sobral	1971
Cecal - Cerâmica Cascavel	Cascavel	1982
Cia. Têxtil do Ceará - COTECE	Maracanaú	1981
Delnytex S/A - Ind. Têxtil	Maracanaú	1981/82
Lingerie Royale	Fortaleza	1981
Sermec do Nordeste - Ind. Mecânica	Fortaleza	1983
Pemalex S/A - Ind. e Com.	Maracanaú	1979
Fiação Jangadeiro	Fortaleza	1977/84
KEMP - Ind. de Calçados	Fortaleza	1967/71/86

EMPRESAS	LOCALIZAÇÃO	ANO APROV.PROJ.
Over Dress - Ind. e Com.	Sobral	1983
Vilejack Industrial S/A	Fortaleza	1973/89
Sano Nordeste S/A	Fortaleza	1979
Confecções Finas S/A - COFISA	Fortaleza	1980
Ximenes Confecções	Fortaleza	1974
Cia Industrial do Cêco - DUCÔCO	Itapipoca/Acaraú	1979
IBACIP - Ind. Barbalhense Cimento	Barbalha	1967
IBAP - Ind. Brasil. Artif. Plásticos	Fortaleza	1974/76/84
Laticínios Betânia	Quixeramobim	1971
Curtumes Machado - CURTMASA	Sobral	1974
CONAC - Ind. de Artif. do Couro	Fortaleza	1974
UNITÊXTIL - União Ind. Têxtil	Fortaleza	1977
Indústrias Delta	Fortaleza	1976
Fiação/Tecidos E. Deocleciano	Fortaleza	1970/71/75
Esplanada Confecções do NE	Fortaleza	1974
Agripec. Química e Farmacêutica	Fortaleza	1983
Têxtil Baquit S/A -TEBASA	Fortaleza	1984
Cia. Ind. de Tianguá - CITIA	Tianguá	1968
Fortaleza Agro-Industrial - FAISA	Fortaleza	1974
Micheleto Nordeste S/A	Fortaleza	1985
Empresa Brasil de Calçados - EBC	Maracanaú	1981
Políndústria do Ceará	Maracanaú	1983
Ravel Industrial	Maranguape	1984
Horizonte Avícola e Industrial	Pacajus	1984
Ind. Elétricas Elite - INELSA	Maracanaú	1968/82
Cia. Industrial de Confecções	Fortaleza	1986
CIBRACAL - Componentes Calçados	Maracanaú	1986
Fiotex Industrial	Maracanaú	1986
Iplac - Plásticos e Embalagens	Fortaleza	1986/87
Kabanas Modas Industrial	Sobral	1986
Móveis Garvanj S/A	Fortaleza	1985
Samica Isolamentos	Maranguape	1982
Gráfica Industrial S/A - GRAFISA	Fortaleza	1974
Master S/A - Tecidos Plásticos	Fortaleza	1986
Metaltec - Metalúrgica Técnica	Fortaleza	1985
Salnorte - Ref. Norte Brasil Sal	Fortaleza	1969
CEMACO - Ind. de Cerâmica	Pacatuba	1981
Ind. Brasileira de Sal - IBRASAL	Fortaleza	1972
LT Jereissati Confecções	Fortaleza	1987
TBM S/A - Ind. Têxtil	Fortaleza	1985
INAPI - Ind. de Acess. P/irrigação	Fortaleza	1987
Lum's Têxtil S/A	Fortaleza	1985
Stalo S/A - Ind. de Calçados	Maranguape	1984
FYBER Ind. de Veículos	Fortaleza	1987
CILCA - Ind. de Laticínios Cariri	Juazeiro do Norte	1971/80
Industrial de Vidros do Ceará	Fortaleza	1977

EMPRESAS	LOCALIZAÇÃO	ANO APROV. PROJ.
IMBRASMA - Ind. Brasil de Mármore	Sobral	1986
Pinus - Painéis Industriais do NE	Maracanaú	1986
Cristina Indúst. de Confecções	Maracanaú	1987
LIBRA - Ligas do Brasil	Quixadá	1987
SCANNER - Ind. de Vestuário	Maracanaú	1987
Damasceno Têxtil	Maracanaú	1988
Fujisan - Laborat. de Reagentes	Fortaleza	1987
Siderúrgica Cearense	Maracanaú	1981
Pueri-Ind. e Com. de Confecções	Maracanaú	1989
Juozas S/A - Ind. Têxtil.	Maracanaú	1982
ADESIVAS S/A - Ind. de Embalag.	Aquiraz	1988
Tropical Têxtil S/A	Maracanaú	1988
Agroindústria Baquit	Jaguaruana	1989
DI GALLA Modas S/A	Fortaleza	1987
LAM Confecções	Horizonte	1989
Têxtil Dunas	Maracanaú	1980
Elizabeth Nordeste S/A	Maracanaú	1980
Tropiflex-Cia Ind. de Móveis	Maracanaú	1994
Adubos FERTIBOM	Maracanaú	1988
SKY Industrial	Fortaleza	1983
Agriquímica do Nordeste	Maracanaú	1989
AR FRIO Refrigeração S/A	Fortaleza	1972
Passamanaria do Nordeste	Fortaleza	1971

OUTROS*

EMPRESAS	LOCALIZAÇÃO	ANO APROV. PROJ.
Imperial Palace Hotel	Fortaleza	1971
Teleceará	Fortaleza	1976
Dunas Praia Hotel	Fortaleza	1985
Janasa-Jan Produtos do Mar	Camocim	1982
Merotusa-Meruoca E. Turísticos	Meruoca	1984
Panorama Hotéis de Turismo	Fortaleza	1982
Hotel Flamingo	Fortaleza	1986
EMBRAPESCA - Emp. Brasil de Pesca	Fortaleza	1984
Marpex Ind. de Pesca	Camocim	1980
Marquise E. Hoteleiros	Fortaleza	1987
Promar Pesca Industrial	Fortaleza	1987
Unimar Industrial S/A	Fortaleza	1987
Marina de Iracema Park	Fortaleza	1990

Fonte: BNB-Leilões do FINOR de nº 41/84 ao 121/94.

(-) Informação não disponível no Leilão nº 118/94

(*) Corresponde ao setor de Turismo, Pesca e Telecomunicações.

7 - BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Industrialização do Nordeste: Intenção e Resultados**. Seminário "Nordeste - Estrutura Econômica e Social, Desenvolvimento e Processos Políticos" Recife, março de 1982.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **O Sistema FINOR: Resultados e sugestões de aperfeiçoamento**. Fortaleza, 1986
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Manual do FINOR**. Fortaleza, 1981.
- BARRETO, Flávio A.F.D. **Trinta Anos de Incentivos Fiscais Para o Nordeste: Resultados, Distorções e Propostas de Reformulações**. CAEN. Fortaleza, 1990.
- BARROS, J. R. De. **A Política de industrialização do Nordeste em face da crise econômica brasileira**. Revista Econômica do Nordeste, v. 15, nº 3, jul/set, 1984.
- CAVALCANTE, J. F. **Desenvolvimento e a Dinâmica da Industrialização Recente no Estado do Ceará**. CAEN, 1992.
- FERREIRA, A. **O Crescimento Recente da Economia Cearense**. Fortaleza, 1993.
- FERREIRA, A. **O Nordeste brasileiro. Contraponto inacabado da acumulação ?** Revista de Economia Política, v.3, nº 3, jul/set, 1983.
- FERREIRA, A. **As Pequenas e Médias Empresas na Expansão Industrial Brasileira -Com ênfase para o Estado do Ceará**. Fortaleza: FIEC/IEL, 1985.
- FREITAS, A. S. De. **Notas sobre a indústria nordestina desde sua origem até o ano de 1960**. Revista Econômica do Nordeste, v. 15, nº 3. jul/set 1984.
- GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - GTDN. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. 2ª ed. Recife, 1967.
- GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste**. Editora Massangana Recife, 1989.
- HIRSCHANN, Albert. **Desenvolvimento Industrial do Nordeste Brasileiro. O Mecanismo de Crédito Fiscal do art. 34/18**. Revista Brasileira de Economia. Dez. 1967.
- HOLANDA, Nilson. **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional**. 2ª edição, Fortaleza, BNB, 1975.
- HOLANDA, Nilson. **O Caso do Nordeste Brasileiro**. Revista Econômica do Nordeste, v.14 nº 4, out/dez 1983.
- MAGALHÃES, Rocha Antonio. **Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova In-**

dústria do Nordeste. Brasília: IPEA/IPLAN, 1983.

MARANHÃO, Sílvio. Estado e Planejamento Regional: A Experiência do Nordeste Brasileiro. Seminário "Nordeste-Estrutura Econômica e Social, Desenvolvimento e Processos Políticos". Recife, Março de 1982.

ROCHA, F. Sales. Por que a Trajetória de Crescimento dos Estados Diferem? CAEN, 1993.

ROSA, A. Lisboa. Crescimento e Mudança Tecnológica: O Caso da Indústria Cearense durante o Período 1970-80. Fortaleza, 1993.

SALMITO FILHO, V. Repercussões da Política de Incentivos ao Setor Privado do Nordeste. Revista Econômica do Nordeste, v.18, nº 3, jul/set. 1987.

SOARES, Francisco de Assis. O Pioneirismo do Ceará em Programas de Industrialização Revista Econômica do Nordeste, v.20, nº 3, jul/set 1989.

SUDENE. Relatório de Pesquisa sobre a Indústria Incentivada. (1988). Recife, 1992.