Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

# SISTEMA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA AS REGIÕES NORTE E NORDESTE APÓS A TRANSFORMAÇÃO DA SUDAM E DA SUDENE EM ADA E ADENE

Cristiano Viveiros de Carvalho
e
Verônica Maria Miranda Brasileiro

2002

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
**http://bd.camara.gov.br**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CONSULTORIA LEGISLATIVA

# SISTEMA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA AS REGIÕES NORTE E NORDESTE APÓS A TRANSFORMAÇÃO DA SUDAM E DA SUDENE EM ADA E ADENE

*Cristiano Viveiros de Carvalho*
Consultor Legislativo da Área XX
Redação e Discurso Parlamentar
*e*
*Verônica Maria Miranda Brasileiro*
Consultora Legislativa da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

JANEIRO/2002

Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

# ÍNDICE

A ADENE E O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: ..... 3
O FUNRES ..... 4
A ADA E O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA: ..... 4
PRINCIPAIS ALTERAÇÕES COM RESPEITO ÀS FONTES DE FINANCIAMENTO E À APLICAÇÃO DOS RECURSOS ..... 5
PERSPECTIVAS ..... 6
NOTA DE REFERÊNCIA ..... 9

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

# SISTEMA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA AS REGIÕES NORTE E NORDESTE APÓS A TRANSFORMAÇÃO DA SUDAM E DA SUDENE EM ADA E ADENE.

*Cristiano Viveiros de Carvalho*
*Verônica Maria Miranda Brasileiro*

As informações a seguir baseiam-se nas normas que atualmente regem a matéria e no relatório da CPI do FINOR, de 2000.

As Medidas Provisórias de nos 2.156 e 2.157, de 2001, criaram as Agências de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE – e da Amazônia – ADA –,com o objetivo de substituírem, respectivamente, a SUDENE e a SUDAM.

## A ADENE E O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE:

A MP 2.156/2001 instituiu a ADENE e extinguiu a SUDENE, o FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste) e o FUNRES (Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo). Para financiar os investimentos da ADENE, criou o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDN, escritural, lastreado principalmente em dotações orçamentárias à conta do Tesouro Nacional, além dos resultados de aplicações financeiras de seus próprios recursos e da alienação de valores mobiliários e dividendos de ações de sua carteira.

A mesma MP já estabelece o montante das dotações do Tesouro que serão destinados ao FDN até o exercício de 2013:

- em 2001, o montante de 462 milhões de reais;
- em 2002, 660 milhões de reais;
- a partir de 2003 e até 2013, o montante aplicado em 2002 corrigido pela variação acumulada da receita corrente líquida da União.

O art. 5º da MP 2.156 determina a compensação, no repasse das dotações orçamentárias devidas pelo Tesouro Nacional ao FDN, das "parcelas equivalentes às opções de incentivo fiscal, relativas ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, exercidas pelas empresas, bem como quaisquer comprometimentos de recursos decorrentes de opções de incentivos fiscais no âmbito do FINOR."

Os recursos orçamentários serão repassados ao FDN mensalmente, em parcelas duodecimais, após a dedução a que já se fez referência.

A MP é pobre na definição de critérios para a aplicação dos recursos do FDN, remetendo ao regulamento a maior parte das regras, com exceção apenas das seguintes determinações:

- a aplicação de pelo menos 10% das dotações orçamentárias fica condicionada à contrapartida de igual valor por parte de Estados e Municípios (art. 3º, II);

- o limite para a participação em projetos de investimento será calculado em função do valor total das inversões previstas para a implantação de cada projeto;

- a participação em projetos se dará por meio de subscrição de debêntures conversíveis em ações, bem como a exigência de que a ADENE somente poderá converter em ações 50% da participação que detiver em cada projeto.

A MP trata também de disciplinar o funcionamento da ADENE, e transfere para a União o passivo da extinta SUDENE, sob o controle dos Ministérios da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão (este último, quanto ao pessoal, ativo e inativo).

Resguarda-se, no caso de projetos aprovados ou em fase de implantação, a faculdade de opção pelo financiamento do FDN, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste ou por outras linhas a cargo de instituições financeiras federais, desde que esses projetos se enquadrem nas condições específicas de cada uma. O mesmo se aplica no âmbito do FUNRES (art. 29 da MP).

Ao revogar os vários dispositivos legais que autorizam a aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda devido no FINOR e no FUNRES, ressalvam-se apenas o art. 9º da Lei nº 8.167/91, que trata do investimento de até 70% do que se poderia investir no FINOR, pelo sistema extinto, em projeto de sociedade controlada ou coligada.

## O FUNRES

O Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo também foi extinto. Os recursos para os projetos que se vinham beneficiando dos incentivos do FUNRES passarão a ser administrados pela ADENE, cuja competência abrange também o Estado do Espírito Santo, e correspondem, de acordo com o disposto na MP 2.156 (art. 3º, I), a 3% dos recursos do FDN.

## A ADA E O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA:

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, criado pela MP nº 2.157 para ser gerido pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia, segue as mesmas linhas e normas gerais do FDN, com as alterações cabíveis para a adaptação de suas finalidades.

A alocação de recursos determinou os seguintes montantes:

- em 2001, o montante de 308 milhões de reais;
- em 2002, 440 milhões de reais;
- a partir de 2003 e até 2013, o montante aplicado em 2002 corrigido pela variação acumulada da receita corrente líquida da União.

A duas MP têm redações semelhantes, apenas distinguindo-se no que se refere às necessárias adaptações à finalidade de cada uma, de maneira que as regras que se estabelecem para o FDN e a ADENE são transpostas *ipsis literis* para o FDA e a ADA, inclusive no que se refere às regras para a aplicação dos recursos do Fundo.

## PRINCIPAIS ALTERAÇÕES COM RESPEITO ÀS FONTES DE FINANCIAMENTO E À APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Tomando em consideração o que ficou registrado no Relatório da CPI do FINOR, aquele fundo era constituído por recursos financeiros provenientes de incentivos fiscais, vale dizer, da renúncia de parte do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, que poderiam optar por nele investir até 18% do imposto devido em cada exercício.

De acordo com a Lei nº 8.167/91, a pessoa jurídica que optasse pela aplicação de parcela do imposto de renda devido em fundo de investimento recolhia, juntamente com o imposto, o valor correspondente à aplicação no Fundo. O Tesouro Nacional tinha prazo de quinze dias para transferir esses recursos ao Fundo correspondente, à ordem da respectiva Superintendência de Desenvolvimento Regional. Cumpria à Secretaria da Receita Federal emitir, para cada exercício, em favor da pessoa jurídica optante, um certificado de aplicação no Fundo escolhido, após confirmar sua regularidade fiscal. O contribuinte recebia então quotas escriturais de participação no respectivo Fundo, quotas que poderiam ser convertidas, mediante leilões especiais realizados nas bolsas de valores, em títulos pertencentes às carteiras dos fundos ou simplesmente negociadas em bolsas de valores, diretamente entre interessados.

A aplicação dos recursos dos Fundos seguia as regras previstas nos arts. 5º ou 9º da Lei nº 8.167:

A opção do art. 5º dizia respeito à subscrição de debêntures (a partir da edição da MP 2.128, somente debêntures conversíveis em ações), emitidas pelas empresas titulares de projetos aprovados pela Superintendência Regional. Essas debêntures seriam convertidas, sob responsabilidade do banco operador, no prazo de até um ano após a implantação do projeto, e poderiam levar-se a leilão, já convertidas. Aos interessados facultava-se o emprego dos Certificados de Investimento como meio de pagamento, de maneira que o Fundo resgatasse assim suas obrigações com os participantes.

Pelo que dispunha a MP 2.128, as debêntures poderiam ter garantia real ou flutuante, cumulativamente ou não, admitindo-se no caso de garantia real a constituição da garantia em concorrência com outros créditos, a critério do banco operador, e, também, a fiança prestada pelos acionistas controladores. A empresa ficava ainda obrigada, no caso de garantia flutuante, a submeter qualquer alienação ou instituição de ônus sobre bens sujeitos a registro de propriedade à prévia e expressa autorização da Superintendência de Desenvolvimento Regional.

Fixava-se a remuneração das debêntures, finalmente, tendo como referência os encargos financeiros dos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A opção do art. 9º referia-se às pessoas jurídicas ou grupo de empresas coligadas que isolada ou conjuntamente detivessem pelo menos 51% (cinqüenta e um por cento) do capital votante de empresa habilitada a receber recursos do Fundo. Nessas condições, poderiam indicar a empresa controlada como a beneficiária de até 70% do valor das opções, sendo o restante destinado à carteira geral.

Todo esse sistema foi extinto, com a edição das MP 2.156 e 2.157, ressalvando-se apenas os casos de projetos em que já se tivesse exercido o direito previsto no art. 9º da Lei nº 8.167/91, desde que totalmente regulares e dentro dos cronogramas aprovados, até o final do prazo previsto para a sua implantação.

Além desse sistema, a legislação previa também a opção pelo depósito de parte do imposto de renda devido para reinvestimento em projeto próprio (art. 19 da Lei nº 8.167/91). Nesses casos, empresas que tenham empreendimentos industriais e agroindustriais em operação nas áreas das extintas Superintendências de Desenvolvimento podem depositar no banco operador, para reinvestimento, até 40% do Imposto de Renda devido, acrescidos de cinqüenta por cento de recursos próprios.

A liberação desses recursos, porém, fica condicionada à aprovação dos respectivos projetos técnico-econômicos de modernização ou complementação de equipamento. Na hipótese de o projeto não ser aprovado, o banco operador devolve à empresa depositante a parcela de recursos próprios e recolhe ao Tesouro Nacional o valor depositado como incentivo.

Dessa forma, as fontes de recursos para financiamento de projetos de desenvolvimento nas regiões de atuação da ADENE e da ADA resumem-se, a partir da criação dessas agências, ao FDN/FDA e aos Fundos Constitucionais do Norte e do Nordeste, regidos pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.

Como incentivos fiscais no âmbito do IR restaram: (1) o depósito para reinvestimento de que tratam o art. 1º, II, e o art. 19 da Lei nº 8.167/91; (2) o investimento assegurado pelo art. 9º da Lei nº 8.167/91 aos projetos que cumpram os requisitos estabelecidos nos artigos 32, XVIII, da MP 2.156, e 32, IV, da MP 2.157; e (3) os investimentos financiados com recursos do FNO, FNE e FCO.

## PERSPECTIVAS

A CPI do FINOR identificou grave problema de déficit orçamentário naquele Fundo, enumerando também um extenso rol de causas para a quebra de receitas que desaguou nesse desequilíbrio financeiro:

- a instituição do PIN e do PROTERRA, a partir dos anos de 1971 e 1972, que desfalcaram os recursos aplicáveis em projetos de desenvolvimento regional;

- a redução paulatina do percentual do imposto que se poderia destinar aos fundos de investimento;

- as alterações no cálculo do próprio imposto, principalmente no que respeita à alíquota efetiva, que reduziram o volume da arrecadação, bem como a substituição do IR por contribuições, como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL – por exemplo (estratégia para reduzir as transferências obrigatórias para Estados e Municípios);

- a estratégia de incentivar a tributação com base no lucro presumido, o que também fez encolher a arrecadação do imposto relativa ao lucro real;

- o desinteresse dos contribuintes pelas aplicações nos Fundos, em vista da desvalorização dos Certificados de Investimento, provocada pelo descrédito quanto à qualidade e à rentabilidade dos projetos financiados;

- a retenção pela Secretaria do Tesouro Nacional de parte dos recursos que deveriam ser repassados aos Fundos;

- a forma de remuneração dos agentes operadores[1].

Outro fator de drenagem de recursos do FINOR apurado pela CPI prende-se à implantação de alguns dos chamados "projetos próprios", nos termos do art. 9º da Lei 8.167/91.

Ocorre que, em significativo número de casos, empresários da região se especializaram em organizar empresas com o objetivo de desenvolver projetos financiáveis pelos fundos de investimentos, convidando a participar, como coligadas, empresas titulares de opções de valores elevados. As empresas optantes concordavam em aderir, desde que o empresário organizador assumisse o compromisso de lhes devolver, quando liberados os recursos para o projeto, uma determinada parcela do valor da opção, normalmente em torno de 40% a 50%.

Assim, a empresa titular do chamado "projeto próprio", com freqüência, não passava de uma empresa voltada meramente para a captação de opções, agindo posteriormente por sua conta e risco, sem qualquer apoio empresarial e gerencial do grupo controlador.

Outro problema grave do sistema anterior ligava-se ao chamado "acatamento das opções" pela Secretaria da Receita Federal.

Determinava a legislação que, para fruir do incentivo fiscal, a pessoa jurídica dependia da confirmação dos cálculos dos valores deduzidos do imposto de renda e da verificação de sua regularidade fiscal. Esse acatamento de opções vinha sendo concluído com grandes atrasos, num tempo médio de 3 a 4 anos, o que agravou ainda mais os problemas de fluxo de caixa dos Fundos.

Tudo leva a crer que esses problemas se repetissem também quanto ao sistema SUDAM/FINAM.

Um dos principais objetivos dessa concepção de incentivos fiscais para fundos de investimento regional era criar e fortalecer os mercados regionais de ações. Pretendia-se que as empresas recebedoras de recursos se organizassem sob a forma de sociedades por ações, para obterem registro junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Essa intenção, entretanto, tornou-se inviável, em face do processo de globalização dos mercados financeiros, que trouxe grande concentração aos mercados de ações, tanto em nível nacional quanto internacional.

O novo sistema criado com as MP 2.156 e 2.157 tem aptidão para resolver alguns dos problemas apontados pela CPI do FINOR.

A extinção do sistema de financiamento dos Fundos por meio de incentivos fiscais à conta do IR resolve o problema da sua vulnerabilidade com respeito às alterações na legislação tributária. Uma vez que o Fundo será composto por dotações orçamentárias, não sofrerá mais repercussões diretas das variações na arrecadação do Imposto de Renda.

Cabe observar, contudo, que a determinação em medida provisória dos valores a serem aportados até o ano de 2013 não tem valor maior do que o de um mero programa de intenções, de vez que aquele instrumento legislativo não tem força para vincular as leis orçamentárias posteriores. O eventual desrespeito do mandamento por futuras leis orçamentárias, assim, representaria tão somente a revogação tácita do programa de intenções fixado nas MP.

O FDN permanece dependente da vontade política que dirige a elaboração do orçamento anual, até que as dotações em questão sejam abrigadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Outro problema resolvido, em princípio, com o novo sistema é o da lentidão no "acatamento" das opções. Uma vez que não se sustenta mais sobre a renúncia fiscal do IR, o papel da SRF já não precisará ser tão relevante. É de se presumir que a regulamentação dos procedimentos do FDN e do FDA abrigará regras semelhantes às que regiam o FINOR, no que respeita à necessidade de verificação da regularidade fiscal, mas eventuais glosas não representariam uma sangria nos recursos do Fundo, repercutindo exclusivamente sobre o contribuinte individualmente.

Pode-se igualmente afirmar que as Medidas Provisórias que criaram as novas agências de desenvolvimento não resolvem todas as questões relacionadas ao aparato institucional e organizacional voltado para o desenvolvimento regional. A mera extinção das Superintendências de Desenvolvimento e a criação das novas Agências não representam, em si, uma atitude concreta de revisão da política de desenvolvimento regional. Ao contrário, o Governo Federal continua sem posicionar-se sobre a questão regional no Brasil.

Nas Medidas Provisórias que criaram a ADA e a ADENE, não ficaram claramente definidas quais seriam as suas atribuições no desempenho das funções de agências de desenvolvimento. Um órgão de desenvolvimento deve executar o planejamento e a coordenação da política regional, além de atuar nas áreas de estudos, pesquisas e cooperação técnica.

A edição das medidas não significou a definição da política de desenvolvimento regional do País. Esse fato e a conseqüente inexistência de um aparato institucional de fato eficiente transformam essas iniciativas governamentais – todas inócuas, mas com pretensões de políticas regionais - em vãs tentativas de abrandamento do problema, ou adiamento da solução dessas questões.

De fato, os mecanismos adotados para solucionar a questão das desigualdades regionais brasileiras apresentaram imperfeições e distorções insuperáveis. A prova irrefutável da insuficiência e ineficácia da intervenção governamental com vistas à correção das desigualdades regionais são os indicadores sociais das regiões menos desenvolvidas.

Em abril de 2001, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgou a Síntese dos Indicadores Sociais 2000, que reúne dados de pesquisas feitas entre 1992 e 1999. De acordo com o estudo, o Brasil apresentou, na década de 90, considerável melhora nos indicadores sociais, especialmente aqueles relacionados ao aumento das matrículas de crianças em idade escolar, à redução do analfabetismo e da mortalidade infantil e à elevação da expectativa de vida. No entanto, o levantamento demonstra que a distribuição de renda continuou muito desigual. As melhorias obtidas nos indicadores sociais nacionais seriam mais expressivas se fossem menores as desigualdades sociais e regionais do País.

Fica evidente no trabalho realizado pelo IBGE que as Regiões Norte e Nordeste não conseguiram reduzir as distâncias sociais que as separam do resto do Brasil. A Região Nordeste é a que apresenta a pior concentração de renda do País e seus índices de analfabetismo e mortalidade infantil ainda se encontram muito acima da média nacional.

Esses resultados, juntamente com as falhas e distorções existentes no funcionamento dos instrumentos de política regional utilizados pelo Governo Federal, evidenciam que o modelo até então usado está definitivamente desatualizado e ultrapassado e deve realmente ser substituído por outro mais moderno, enxuto e eficiente. Devemos reconhecer, no entanto, que a questão extrapola a simples modificação do sistema de incentivos fiscais do imposto de renda ou a substituição das superintendências.

A criação as Agências de Desenvolvimento deveria vir acompanhada de um novo aparato institucional, atualizado e moderno, que significasse, ao menos, um primeiro passo em direção a uma revisão concreta na política regional do País. Não obstante, não parece ser o que propõem as Medidas Provisórias. A visão da questão regional por parte do Governo continua a limitar-se à discussão de fundos de investimentos – bem pequenos, por sinal – que, visivelmente, não apresentam qualquer poder transformador, seja ele na base produtiva das regiões ou nos seus indicadores sociais.

Entendemos portanto que, caso não sejam apresentados novos instrumentos ou adotadas novas políticas regionais, a substituição das Superintendências pelas Agências de Desenvolvimento será insuficiente para reverter o quadro de penúria do Norte e do Nordeste, embora possa significar um primeiro passo na revisão da política de desenvolvimento regional do Brasil.

## NOTA DE REFERÊNCIA

[1] À base de 3% do Patrimônio Líquido dos Fundos. O montante dos Patrimônios Líquidos dos Fundos se encontrava artificialmente elevado, contudo, por títulos que não preenchiam condições de serem leiloados, alguns dos quais referentes a projetos que, mais cedo ou mais tarde, seriam cancelados. Conforme apurou a CPI do FINOR, essa remuneração dos bancos oficiais operadores chegou a comprometer quase 30% das transferências feitas ao Fundo.