

O Finor e o desenvolvimento do Nordeste – processos de distribuição e de concentração de renda

Hélio Sílvio Ourem Campos

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco; Professor Titular da Universidade Católica de Pernambuco – Graduação e Mestrado e Membro do seu Conselho Superior; Professor da Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (ESMAPE-Recife); Líder do Grupo de Pesquisa – CNPQ: “Processo Tributário: sonegação fiscal e direitos humanos. Recife – PE [Brasil] ouremcampos@jfpe.gov.br

Este artigo trata do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), de seus agentes operadores, especialmente a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). As irregularidades descobertas na operacionalização do Fundo levaram à instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional. O Finor foi extinto (bem como a Sudene) sem a punição de grande parte dos responsáveis pelas irregularidades, permanecendo a necessidade de erradicação das desigualdades regionais, que é, segundo a Constituição Federal, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Palavras-chave: Brasil. Constituição. Desenvolvimento. Finor. Sudene.

1 Introdução

Neste artigo, questiona-se o não-cumprimento dos mecanismos de repressão de ordem legislativa e institucional em relação à malversação dos recursos públicos do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), destinados para investimentos nas empresas privadas, além de analisar os motivos que resultaram no insucesso dessa importante política fiscal para a região Nordeste.

Esse tema adquiriu relevância em razão do desvirtuamento das finalidades de crescimento regional, contidas na essência do Finor, consubstanciadas por auditorias promovidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que afloraram irregularidades que comprometeram o sistema operacional do instituto e o levaram a extinção.

Faz-se a análise crítica da fragilidade do sistema de política fiscal adotada pela Administração Pública e da imputação de sanções administrativas e penais às empresas inadimplentes. Prossegue expondo as medidas políticas que corroboraram a extinção do Finor. O último assunto abordado por este trabalho foram as conseqüências dessa extinção. O instituto que substituiu o Finor foi o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE).

Trata-se de um tema fundamental para o desenvolvimento do Nordeste, e que precisa passar por uma reflexão profunda em todo o Brasil, pois um dos objetivos da nossa República Federativa, além da formação de uma sociedade justa e solidária, é reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme determina a Constituição (art.3º, incs.I e III). Com base nessa linha de pesquisa, um grupo da graduação em Direito, na Universidade Católica de Pernambuco (UCP), construiu um texto sob a orientação deste autor. Este artigo é um resumo dessa pesquisa, que busca contribuir para um Brasil com menores assimetrias e mais digno de fazer valer, na realidade, um preâmbulo constitucional que vai ainda pouco além da mera retórica.

2 A sistematização do Finor

1.1 Agentes operadores do Finor

A estrutura do Finor, em termos organizacional e institucional, abrangia uma gama muito grande de órgãos e agentes. Faziam parte dessa contextura, além da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), outros membros, tais como a) a empresa optante pelo Fundo; b) a empresa incentivada, cujo empreendimento era financiado com os recursos do Fundo mediante a entrega de ações e debêntures de sua emissão; c) a Secretaria da Receita Federal (SRF), responsável pelo recolhimento do imposto e pela autorização da transferência dos recursos para o banco operador; d) a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), transferidora dos recursos arrecadados ao banco operador; e) a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que tem como propósito fiscalizar as empresas incentivadas e os leilões de títulos, e f) os escritórios de consultoria especializados, que elaboravam as cartas-consulta e os projetos das empresas beneficiárias.

1.2 Público-alvo

O Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) tinha como público-alvo empresas optantes e as beneficiárias desse incentivo. As empresas optantes são pessoas jurídicas de qualquer parte do país, que adquiriram cotas, quando optaram pela declaração de rendimentos, para aplicar o incentivo fiscal nesse Fundo, ou pessoas físicas ou jurídicas, adquirentes de cotas por meio das Bolsas de Valores. As empresas beneficiárias são pessoas jurídicas regidas pela lei das sociedades por ações, que tiveram seus projetos aprovados pelo Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos (DGFI), destinatárias dos recursos do Fundo.

1.3 Origem dos recursos

Os recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) eram oriundos, principalmente, de opções feitas por pessoas jurídicas de todo o país, dos contribuintes do imposto de renda incidente sobre o lucro real, que podiam deduzir parte desse imposto, como forma de incentivo fiscal, para aplicação em projetos aprovados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

O Finor contava com cinco fontes de recursos, que foram estabelecidas pelo Art.3º do Decreto-lei nº 1.376/74, assim especificados:

- a) até 50 % (cinquenta por cento) do valor do imposto de renda e adicionais não restituíveis que deva pagar para fins de reinvestimento ou aplicação em projetos agrícolas, industriais e de telecomunicações entre comunidades da área de atuação da Sudene, devendo esta autarquia tê-los declarado de interesse para o desenvolvimento do Nordeste, na forma prescrita do artigo 18 da Lei nº 4.869, de 1º de dezembro de 1965;
- b) subscrição pela União Federal de cotas inconvertíveis em ações;
- c) subscrição voluntária por pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado;
- d) eventuais resultados de aplicações dos recursos previstos acima;
- e) outros recursos previstos em Lei.

1.4 Administração

A administração do Finor estava a cargo da Sudene que definia prioridades, analisava, aprovava e fiscalizava os projetos, além de autorizar as liberações dos recursos.

O banco operador dos recursos do Finor era o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) que atuava com os seguintes atributos:

- a) processar as liberações mediante subscrição de títulos;
- b) administrar o fluxo financeiro e a contabilidade;
- c) administrar a carteira de títulos;
- d) administrar o sistema de cotas;
- e) promover leilões especiais;
- f) representar o Finor, ativa e passivamente, nas ações em que Fundo se configura como credor.

A administração da carteira de ações e debêntures do Finor era realizada pelo BNB, que atuava como representante do Fundo nas empresas beneficiárias, exercendo todos os direitos que eram inerentes a elas e analisando as demonstrações financeiras e decisões das assembléias.

Após a extinção da Sudene, a administração dos recursos do Finor ficou sob a responsabilidade do Banco do Nordeste e da Unidade de Gerenciamento dos Fundos de Investimento (UGFIN), cujo órgão foi instituído por meio de ato do Ministério da Integração Nacional que extinguiu a Inventariança da antiga Sudene, tendo como objetivo regularizar a carteira de projetos incentivados pelo Finor.

No ano de 2006, a Unidade de Gerenciamento dos Fundos de Investimento (UGFIN) foi substituída pelo Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos (DGFI), ao qual competia: a) acompanhar a implantação dos projetos na região Nordeste do Brasil; b) proceder à análise dos pleitos das empresas titulares dos projetos, com vistas às necessidades regionais e de mercado; c) fiscalizar a aplicação dos recursos do Finor; d) recomendar liberações de recursos para subscrição de ações e debêntures do Finor de projetos regulares mercedores de contrapartida; e) propor o cancelamento de projetos enquadrados nas condições previstas nos §§1º e 4º, do art.12, da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991; f) propor a emissão

do Certificado de Empreendimento Implantado (CEI) para projetos considerados concluídos; g) avaliar os resultados obtidos com a aplicação dos recursos do Finor; h) consolidar a prestação de contas do Finor, apresentados pela unidade operacional regional.

1.5 A atuação do Finor

A participação acionária era feita mediante a subscrição de ações nominativas e intransferíveis, pelo prazo de quatro anos, enquanto as debêntures nominativas e intransferíveis do Finor tinham a duração total máxima de sete anos, sendo tolerada uma carência não superior à metade do prazo total de resgate, cujas taxas eram equivalentes a 4% mais correção monetária.

As empresas deviam ser obrigatoriamente sociedades anônimas, porque o Finor era constituído por aplicações de ações e debêntures, cujos papéis eram emitidos exclusivamente por sociedades anônimas. Há, inclusive, crítica de que a metodologia do sistema de fundos favoreceria apenas as empresas de médio ou grande porte, pois elas teriam condições de funcionar como sociedades anônimas, requisito necessário para a obtenção dos recursos.

A participação do Finor podia atingir até 75% dos recursos necessários para a implantação do projeto, variando conforme o investimento e sua faixa de prioridade.

O fundo não apoiava saneamento financeiro de empresas, não podia ser utilizado para captação de capital de giro puro nem assumia controle acionário das empresas apoiadas. O conjunto de incentivos situava-se muito além do apoio do fundo, considerando-se que:

- a) Admitia-se a isenção ou redução do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme a natureza do empreendimento;

- b) Previa-se, ainda, a isenção do Imposto de Renda por dez anos, podendo ser prorrogado por até quinze anos, o que dependia de as empresas operarem na área da Sudene e não houvessem sido beneficiadas com a redução total ou não tivessem obtido a prorrogação retromencionada. As empresas que tinham Imposto de Renda a recolher, por sua vez, poderiam utilizá-lo para reinvestimentos no Finor.
- c) Podia-se adicionar a esse conjunto de incentivos os financiamentos ou avais concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico S/A (BNDES) ou pelo BNB, bem como os incentivos estaduais e municipais; havia, portanto, um pacote razoavelmente articulado de incentivos fiscais e financeiros no âmbito do Sistema Finor.

1.6 Supervisão e agente financeiro

Competia à Sudene a supervisão do Finor, a definição de prioridades, a análise e a aprovação dos projetos para aplicação de incentivos fiscais, o acompanhamento e a fiscalização de sua execução e a autorização para liberação dos recursos pelo BNB.

Ao BNB competia, como agente financeiro depositário dos recursos, a operação do Finor, sendo de sua atribuição a subscrição de títulos em nome do Fundo, conforme autorização da Sudene. Esse fato motivava as seguintes atividades do citado banco: a) comparecimento às assembléias gerais extraordinárias ou reuniões de diretoria para incorporação dos recursos; b) manutenção e controle da carteira dos títulos; c) emissão, distribuição, avaliação e controle das cotas do Finor; d) conversão de cotas em títulos pertencentes à sua carteira; e) avaliação das ações; f) exercício dos direitos inerentes aos títulos e valores mobiliários de sua carteira.

2 Irregularidades apuradas nas atividades do Finor

O Finor foi alvo de várias auditorias por parte do TCU que avaliaram a economicidade e a eficácia da gestão dos recursos à disposição do citado fundo, que encontraram várias irregularidades na sua gestão.

Relativamente aos projetos financiados pelo Finor, a inventariança extrajudicial da extinta Sudene informou que dos 653 projetos cancelados, apenas 8% estavam sendo objeto de cobrança judicial por terem sido constatadas irregularidades de natureza mais grave, de acordo com o parecer nº 262, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Finor.

Nos outros projetos cancelados, foram constatadas irregularidades de natureza formal ou legal. As 53 empresas acionadas judicialmente para devolução de recursos do Fundo foram beneficiadas com liberações no valor de R\$ 414,89 milhões de reais. Preocupada com possíveis danos ao Erário Público, particularmente em relação ao alto índice de insucesso dos projetos incentivados, a CPI aprovou a solicitação ao TCU.

Consoante o Parecer nº 262, elaborado pelo Senador Gilberto Goellner e publicado no Diário do Senado Federal em março de 2006, relativo às irregularidades do Finor, foram constatadas a ausência de acompanhamento dos projetos incentivados após a concessão do CEI; a existência, no âmbito da Secretaria da Receita Federal (SRF), de pendências administrativas com mais de dez anos em relação a opções aos fundos, realizadas por pessoas jurídicas e grande concentração de projetos incentivados em poucos estados e municípios da região abrangida pela Sudene.

Auditorias do Ministério da Integração Nacional, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e do TCU constataram diversas irregularidades e indícios de fraude na Sudene e nos órgãos e entidades envolvidas, que contribuem para a ineficiência do sistema de política fiscal adotada e desvios na aplicação dos recursos do Fundo, conforme o posicionamento de Cláudia Cristina Pacheco Moreira¹.

Na Sudene, os destaques são para:

- a) inobservância de critérios para seleção dos projetos e liberação de recursos do Finor;
- b) carência de pessoal responsável pela fiscalização, ante o volume de projetos aprovados;
- c) registros desatualizados e/ou incompletos;
- d) inexistência de programa de aperfeiçoamento dos técnicos responsáveis pela análise de projetos;
- e) inexistência de programação das fiscalizações *in loco* nos projetos incentivados pelo Finor;
- f) falta de atuação da auditoria interna da Sudene no sistema operacional do Finor;
- g) aplicação remota de medidas punitivas;
- h) falta de mecanismos para apurar possíveis superfaturamentos;
- i) inexistência de cronograma de desembolso de recursos para os projetos em implantação;
- j) liberação de recursos a empresas inadimplentes;
- l) existência de projetos em implantação há vários anos sem o devido aporte de recursos incentivados;
- m) falta de adoção de providências para recuperação dos recursos aplicados em projetos malsucedidos;
- n) falta de integração entre os sistemas de controle da Sudene e do BNB.

No BNB:

- a) realização, com atraso, de créditos referentes ao pagamento de debêntures na conta do Finor, com prejuízo ao Fundo;
- b) conversão de debêntures em ações pelas empresas em prazo superior ao permitido;

- c) morosidade do setor jurídico do Banco para realizar a cobrança executiva das empresas inadimplentes em relação ao pagamento de debêntures;
- d) liberação de recursos para empresas que se encontravam com ordens de liberação pendentes;
- e) liberação de recursos do Fundo para empresas inadimplentes quanto ao pagamento de bonificações ao Finor.

Na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), foram detectados:

- a) ausência de aplicação das penalidades previstas às empresas beneficiárias do Finor que não encaminhavam ao BNB e à CVM os documentos necessários à atualização da carteira de títulos;
- b) ausência de fiscalização nas empresas beneficiárias de incentivos fiscais, não obstante o recebimento de recursos para tal finalidade.

Na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foram assinalados:

- a) inexistência de demonstrativo sobre o montante repassado ao Finor pelo regime de competência adotado pela SRF;
- b) retenção de recursos arrecadados para o Finor, além do prazo legalmente estipulado.

Conforme as palavras de Cláudia Cristina Pacheco Moreira², o fato de se contabilizarem os custos dos projetos incentivados pelas empresas que seriam beneficiadas pelos incentivos, sem a devida fiscalização pelos órgãos gestores do fundo, contribuiu para a ocorrência de falhas no funcionamento do sistema, fraudes, má aplicação e desvio de recursos.

O vínculo direto entre a origem e o uso dos recursos do incentivo concedeu a possibilidade de as empresas recuperarem para si, de forma li-

vre, parcela do imposto devido, com a fachada de investimentos falsos ou superestimados no Nordeste.

Em alguns processos da Comissão de Sindicância, instaurada pela Corregedoria-Geral da União (CGU), foi verificado que os recursos malversados abrangiam praticamente todo o montante liberado, apesar das diversas fiscalizações realizadas no decorrer do período, consoante decisão do Egrégio TCU.

No entanto, as auditorias realizadas pelo TCU indicaram que os servidores da Comissão de Sindicância não se preocuparam em ouvir os integrantes das diversas equipes de fiscalizações pretéritas, pois entenderam que a responsabilidade pela malversação dos recursos caberia tão-somente aos titulares do projeto.

Obviamente, não se pretende afirmar que deve haver, necessariamente, a conivência de servidores da fiscalização nesses casos, pois a equipe de técnicos pode ter cometido erro invencível e, em condições normais de prudência e diligência, foram ludibriados. Questiona-se, todavia, a ausência de investigação por parte da Comissão de Sindicância em relação a esse importante aspecto para apuração das irregularidades.

A única sanção que a Sudene imputava aos projetos inadimplentes, ou seja, aqueles que deixavam de cumprir as normas reguladoras do Finor ou as condições nelas estipuladas, era a declaração de caducidade dos projetos que impedia a liberação de novos recursos, sem que outra medida fosse tomada para resgatar os recursos investidos, desperdiçados ou desviados.

Existe a justificativa de que a Sudene não dispunha de meios legais para retomar os recursos cuja regular aplicação deixou de ser comprovada.

Nos termos do art. 75, inciso I da Portaria nº 400 da Sudene, de 23 de novembro de 1984, as empresas cujos projetos foram aprovados pelo Conselho Deliberativo deveriam, como pré-requisito para recebimento de recursos do Finor, concordar, expressamente, com todos os termos e condições da resolução que aprovou o projeto, assumindo ainda a obrigação de atender a todas as normas relativas à administração e à operação do Fundo.

Entre as normas voltadas aos responsáveis por projetos incentivados pelo Finor, está o inciso II, do art. 2º, da Lei nº 7.134/83, que estabeleceu taxativamente que as empresas inadimplentes terão de saldar seus débitos, vencidos e vincendos, relativos ao crédito ou financiamento, cuja aplicação foi desviada, no prazo de 30 dias. Além disso, não se beneficiarão de outro empréstimo de organismo oficial de crédito nem poderão utilizar recursos de incentivos fiscais, por um período de 10 anos, sem prejuízo da imputação do crime de estelionato, previsto no art. 171 do Código Penal Brasileiro.

A Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, por sua vez, foi mais explícita ao tratar desse assunto. Estabelece, *in verbis*:

Art.12. A aplicação dos recursos dos fundos será realizada em estrita consonância com os objetivos do projeto e em conformidade com todas as cláusulas condicionantes quando da sua aprovação pelo Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento Regional.

§ 1º O descumprimento do disposto no *caput* deste artigo resultará:

- I – no cancelamento, pelo Conselho Deliberativo da respectiva Superintendência, dos incentivos aprovados;
- II – no recolhimento, pela empresa beneficiária, ao banco operador, das quantias recebidas, corrigidas monetariamente, segundo a variação do BTNF, a partir da data de seu recebimento, acrescidas de multa de vinte por cento e de juros de um por cento ao mês, deduzidas, no caso de aplicação de recursos sob a forma de debêntures, as parcelas já amortizadas.

O § 2º do mesmo artigo afirma que a CVM poderá impor aos infratores, sem prejuízo do disposto no § 1º, as penalidades previstas no art.11 da Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a saber: a) advertência; b) multa;

c) suspensão do exercício de cargo de administrador de companhia aberta ou de entidade do sistema de distribuição de valores; d) inabilitação para o exercício dos cargos referidos no inciso anterior; e) suspensão da autorização ou do registro para o exercício das atividades de que trata esta Lei; f) cassação da autorização ou do registro indicados no inciso anterior.

Não só os responsáveis pelos projetos, mas também os dirigentes da Sudene e do Finor não poderiam desconhecer as diretrizes fixadas pelo Decreto-lei nº 200/67, particularmente as inseridas nos artigos 84 e 93, *in verbis*:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Desse modo, as providências administrativas requeridas deixaram de ser adotadas pela Sudene, não pela inexistência de normas adequadas, mas em razão da omissão ou da incapacidade da Entidade de mobilizar meios suficientes para investigar, em maior profundidade, as irregularidades que ensejaram a declaração de caducidade dos projetos.

Idêntica medida deve ser adotada em relação aos dirigentes da Sudene e do Finor para que justifiquem, em cada caso concreto, a não-observância

das disposições do art. 84 do referido Decreto-Lei nº 200/67, ao deixarem de adotar as medidas ali preconizadas ante a inadimplência das empresas beneficiárias, cujos projetos foram declarados caducos.

As principais causas que levaram à extinção da Sudene foram as irregularidades e os desvios de recursos dos fundos de investimentos. No entanto, o Poder Executivo extinguiu a referida entidade, sem, no entanto, disponibilizar recursos financeiros, pessoas qualificadas e materiais adequados para apurar as irregularidades e punir os responsáveis. Nesse contexto, a total desagregação administrativa favoreceu a impunidade dos infratores em detrimento da moralidade administrativa.

As informações prestadas pelo TCU conduzem à conclusão de que persistem os riscos de danos ao erário público em decorrência da quantidade de projetos ainda passíveis de cancelamento, da lentidão dos procedimentos administrativos para apuração de denúncias de irregularidades e da morosidade do processo de restituição de valores liberados pelos fundos de investimento, segundo o Parecer de nº 262 elaborado pelo Senador Gilberto Goellner.

3 Trajetória de extinção do Finor

Os problemas de atuação do fundo começaram a se agravar em dezembro de 1997, com a edição da Lei nº 9.532, que reduziu o percentual de 24 % para 18% da aplicação do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) no Finor.

Entre os problemas enfrentados pelos diferentes inventariantes destacou-se a falta de liquidez do Finor em relação à quantidade de compromissos financeiros com os projetos em implantação, conseqüência, basicamente, das alterações instituídas pela Medida Provisória (MP) nº 2.145, de 2 de maio de 2001, que anulou grande parte dos dispositivos da Lei nº

8.167, de 16 de janeiro de 1991, que gerou uma descontinuidade do fluxo financeiro da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tais recursos decorrem de opções já realizadas e habilitadas para transferência, que apenas demandam autorização do Secretário do Tesouro Nacional; conseqüentemente, essa descontinuidade trouxe poucos progressos em termos de conclusão de empreendimentos.

A situação financeira se agravou particularmente em relação às atividades administrativas, em conseqüência, principalmente, do fim da taxa de administração que era paga pelo Finor à Sudene, conforme estabeleceu o art. 10 da MP nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001.

As MPs nº 2.156-5 e nº 2.199-14, ambas de 24 de agosto de 2001, restringiram a faculdade de opção, permitida doravante apenas ao contribuinte com participação acionária em projetos listados no art. 9º da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, tornando o fundo praticamente desprovido de fonte líquida de recursos.

Outro fato de grande relevância foi o advento da MP nº 2.058, de 24 de agosto de 2000, que, por sua vez, foi substituída pela Medida Provisória nº 2.128/2000, que trouxe uma série de modificações no funcionamento dos fundos de investimento regionais.

A mais importante das alterações implantadas foi a do *caput* dos artigos 5º e 9º da Lei 8.167/91, que eliminou a previsão de aplicação dos recursos do fundo, sob a forma de debêntures não-conversíveis, em ações. Portanto, a partir de 24 de agosto de 2000, os recursos para os projetos aprovados passariam a ser 100% repassados com base na subscrição de ações das empresas beneficiárias.

Criou-se, simultaneamente, a possibilidade de realizar a conversão das debêntures não-conversíveis vincendas em ações, estabelecendo como prazo limite para as empresas interessadas fazerem essa opção até 90 dias após 24 de agosto de 2000, transcorrendo o prazo a partir do primeiro dia útil depois da edição da MP.

Essa alteração trouxe graves problemas na operacionalização dos fundos, sendo o primeiro deles o perdão tácito concedido a dívida. Os recursos que deveriam ser pagos aos fundos a título de juros e amortização por conta das debêntures não-conversíveis a vencerem deixaram de sê-lo, pois, uma vez realizada a transformação dessas debêntures em conversíveis, o fundo volta a ser sócio das empresas incentivadas, recebendo ações a serem negociadas futuramente.

Essas ações, no entanto, estão longe de possuir a mesma garantia que as debêntures; conseqüentemente, o fundo só teria algum retorno financeiro se o empreendimento prosperasse e as ações se valorizassem.

Observa-se, porém, consultando a decisão nº 320, de 2001, do TCU que avaliou um relatório contendo a composição da carteira de títulos do Finor dos anos de 1997 e 1998, quantidade expressiva de empresas que apresentam valor unitário nulo ou irrisório para suas ações. Não havia probabilidade de recuperar os empréstimos lastreados nesses títulos, o que acarretou grande prejuízo para os fundos.

O segundo problema foi a ausência de garantias com relação ao financiamento, o que, de forma contínua, agravou a situação do fundo, pois todos os financiamentos a projetos foram realizados com base apenas em ações, com os riscos inerentes a esse processo. Com essa nova metodologia, houve descapitalização ainda maior dos fundos, dificultando o financiamento de novos projetos a partir da aplicação dessa MP.

Com os resultados decorrentes da CPI, ocorreram mudanças provocadas pela extinção da Sudene. Uma das principais foi a extinção do mecanismo de renúncia fiscal, pelo qual se permitia que pessoas jurídicas tributadas abatessem 18% da parcela do IRPJ devido e optassem por destiná-la ao Finor ou a investimentos diretos em projetos próprios nas regiões correspondentes.

Os incentivos fiscais do Finor previstos para vigorar até 31 de dezembro de 2013 foram extintos e substituídos pela alocação de recursos orçamentários ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), criado

com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos na região.

A MP nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001, que extinguiu o sistema de incentivos fiscais do Finor, resguardou somente o direito previsto no art. 9º da Lei nº 8.167/91, ou seja, a aplicação de recursos em projetos próprios, para as pessoas jurídicas que já tivessem executado a implantação dos projetos no prazo previsto.

A extinção do Finor significou a substituição do mecanismo de opção pelo Finor no Imposto de Renda (IR) pela implantação da alocação de dotações orçamentárias ao FDNE.

Além de garantir maior transparência quanto à fonte e uso dos recursos, pode representar autonomia financeira para a execução de investimentos nas áreas de atuação das agências, uma vez que o montante destinado a esses fundos dependia do nível das opções manifestadas em cada exercício.

No entanto, a crise econômico-financeira pode tornar o nível de recursos disponíveis aos fundos regionais muito aquém do necessário ao incremento dos investimentos nas regiões e à redução das desigualdades regionais.

4 Considerações finais

O Finor foi um marco para o desenvolvimento do Nordeste, porém vários fatores de ordem organizacional e institucional criaram entraves à atuação do Fundo e possibilitaram a ocorrência de crimes contra a ordem financeira e econômica.

O fato de se contabilizarem os custos dos projetos incentivados pelas empresas que iriam ser beneficiadas pelos incentivos contribuiu para a ocorrência de falhas no funcionamento do sistema, fraudes, má aplicação e desvio de recursos. O vínculo direto entre a origem e o uso do incentivo

abriu a possibilidade das empresas recuperarem para si, de forma livre, parcela do imposto devido, com a fachada de investimentos falsos ou superestimados no Nordeste.

Os processos da Comissão de Sindicância instaurados pela CGU concluíram que recursos malversados abrangiam praticamente todo o montante de recursos liberados antes da concessão do Certificado de Empreendimento Implantado (CEI), apesar das diversas fiscalizações feitas no decorrer do período que resultaram na caducidade de alguns projetos.

Providências administrativas deixaram de ser adotadas pela Sudene, não pela inexistência de normas adequadas, mas pela omissão ou incapacidade da entidade de mobilizar meios suficientes para investigar, em maior profundidade, as irregularidades constadas pelo TCU, pois o Poder Executivo extinguiu a autarquia, mas sem disponibilizar recursos financeiros, pessoas qualificadas e material adequado para apurar as irregularidades e punir os responsáveis, contrariando, portanto, o princípio da moralidade administrativa.

Deve-se ressaltar que o Finor foi apenas um entre vários instrumentos de política social e econômica instituídos para o desenvolvimento da região Nordeste. Em paralelo, havia uma profusão de créditos subsidiados para a agricultura, indústria, formação de frentes de trabalho, aplicação de recursos pelo poder público em infra-estrutura, entre outros. Todos esses fatores contribuíram, de maneira isolada e coletivamente, para as alterações sociais e econômicas vivenciadas na região. Além disso, em relação à distribuição de renda, conforme dados fornecidos pela decisão nº 320, de 2001, do TCU, durante o período de 1981 até 1999, chega-se à conclusão de que o comportamento da distribuição de renda no país é bastante semelhante para todas as regiões. O modo como a concentração de renda evolui em cada região e em todo o país decorre, provavelmente, dos mesmos fatores, não comportando explicações regionais em relação às políticas fiscais adotadas pela administração pública.

The Finor and the development of Brazilian Northeast – processes of distribution and concentration of income tax

In this article it is analyzed the Northeast Investment Fund (Finor), and its agents, mainly the Superintendence for the Development of the Northeast (Sudene). The irregularities that were discovered in administering the Fund led the National Congress to create an investigating commission (CPI). Finor was suppressed (as well as Sudene), but many of the people responsible for the irregularities were never punished, and the need of eradicating poverty remains, which is a fundamental goal of the Federative Republic of Brazil, according to the Federal Constitution.

Key words: Brazil. Constitution. Development. Finor. Sudene.

Notas

- 1 MOREIRA, Cláudia Cristina Pacheco. *A extinção da SUDAM e da SUDENE*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/RIL157-10.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2006.
- 2 MOREIRA, Cláudia Cristina Pacheco. *A extinção da SUDAM e da SUDENE*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/RIL157-10.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2006.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Código Civil. Código de Processo Civil. Código Comercial. Legislação Civil, Processual Civil e Empresarial. Constituição Federal*. Organizado por Yussef Said Cahali. 9. ed. atualizada até 10 de janeiro de 2007. São Paulo: RT, 2007.

BRASIL. *Código Tributário Nacional em vigor*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Última atualização em 13 de abril de 2007.

BRASIL. *Código Penal Brasileiro em vigor*. Organizado por Yussef Said Cahali. 9. ed. atualizada até 10 de janeiro de 2007. Organizado por Luiz Flávio Gomes. 8. ed. atualizada até 6 de janeiro de 2006. São Paulo: RT, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Diário Oficial da União de 20 de outubro de 1969. Promulga Emenda à Constituição de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Última atualização em 13 de abril de 2007.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Última atualização em 13 de abril de 2007.

BRASIL. Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991. Diário Oficial da União de 17 de janeiro de 1991. Altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais, estabelece novas condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8167.htm>. Última atualização em 13 de abril de 2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.058 de 24 de agosto de 2000. Altera a legislação do imposto sobre a renda no que se refere aos incentivos fiscais de isenção e de redução, define diretrizes para os incentivos fiscais de aplicação de parcela do imposto sobre a renda nos Fundos de Investimentos Regionais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001. Cria a Agência de Desenvolvimento do Nordeste –ADENE, extingue a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste –SUDENE, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. Altera a legislação do imposto sobre a renda no que se refere aos incentivos fiscais de isenção e de redução, define diretrizes para os incentivos fiscais de aplicação de parcela do imposto sobre a renda nos Fundos de Investimentos Regionais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Diário Oficial da União de 11 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. (on line) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9532.htm>. Última atualização em 13 de abril de 2007.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Parecer nº 262 elaborado pelo Senador Gilberto Goellner e publicado no Diário do Senado Federal em março de 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/diario/index.htm>>. Vide, ainda: <<http://www2.camara.gov.br/comissões/temporarias/cpi/encerradas.html/51legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>.

MOREIRA, C. C. P. *A extinção da SUDAM e da SUDENE*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/RIL157-10.pdf>>. Última atualização em 13 de novembro de 2006.

▼ recebido em 25 maio 2008 / aprovado em 11 jun. 2008

Para referenciar este texto:

CAMPOS, H. S. O. O Finor e o desenvolvimento do Nordeste – processos de distribuição e de concentração de renda. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 37-57, jan./jun. 2008.

