

Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): 30 Anos Contribuindo para o Desenvolvimento Regional

Marcos Falcão Gonçalves

Doutor em Economia Aplicada
Gerente Executivo de Avaliação de Políticas Programas do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Banco do Nordeste do Brasil (BNB/ETENE)
marcosfalcao@bnb.gov.br

Luiz Alberto Esteves

Doutor em Economia
Economista-chefe do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)
luizesteves@bnb.gov.br

Resumo

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste foi criado em 1989, com o objetivo de financiar o setor produtivo regional, com taxas de juros diferenciadas, contribuindo para redução das desigualdades regionais. Dessa forma, o presente ensaio tem o objetivo de analisar a execução do FNE no período 1989 a 2018, verificando sua eficácia e efetividade no cumprimento de sua meta. Para tanto, foram analisados os dados de execução do Fundo no referido período, considerando seus cortes de interesse, tais como distribuição estadual, por setor e porte, bem como uma revisão de literatura com base em avaliações que tiveram como objeto de estudo o Fundo Constitucional. Os resultados demonstram efetividade nas ações do FNE para redução da assimetria de crédito, contudo, há um longo caminho a seguir, seja na formação de recursos humanos capacitados para a avaliação de políticas públicas, seja na internalização e na real utilização dos resultados pelos gestores governamentais.

Palavras-chave

Impacto Econômico; Políticas Públicas; Ausência do FNE; Assimetria de renda.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) foi criado pelo art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal de 1988, prevendo que do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados seriam destinados:

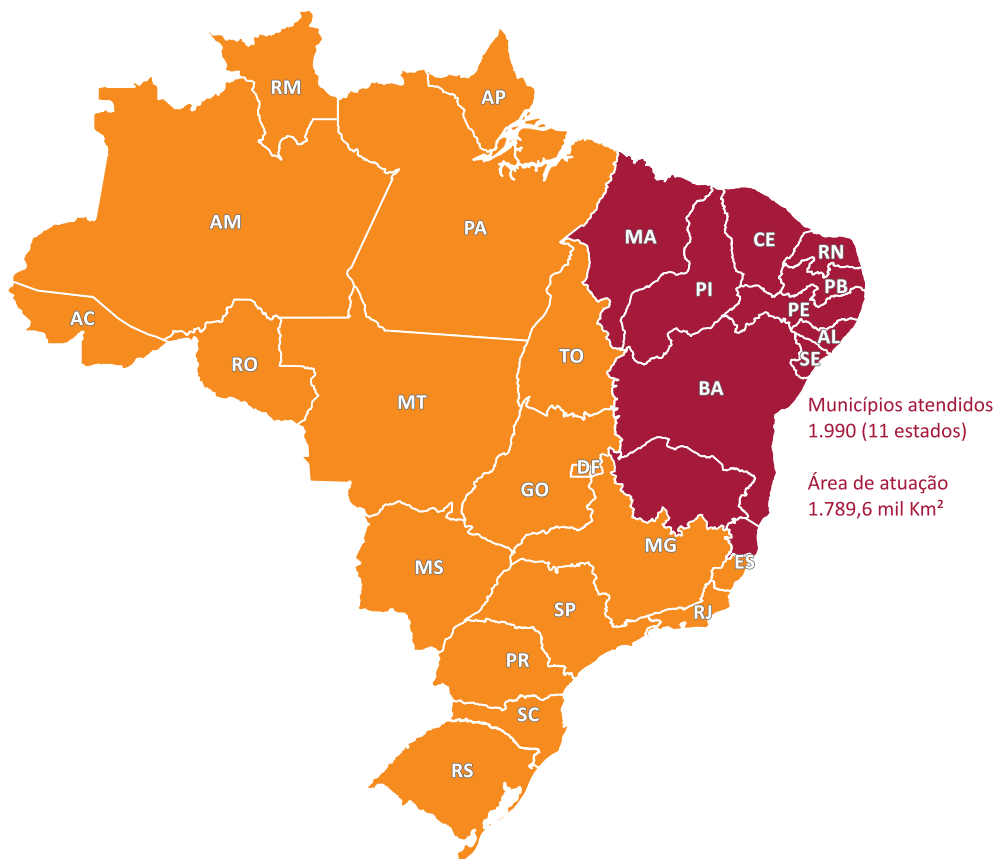
[...] três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer. (BRASIL, 1998).

A Lei nº 7.827, de 27.09.1989, regulamentou o art. 159 da Constituição Federal de 1988, garantindo que o volume total de recursos obedeça ao rateio de 1,8% para o FNE, e 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), respectivamente. (BRASIL, 1989).

O FNE é administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e tem como área de aplicação todos os estados nordestinos, além do norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, incluídos na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), abrangendo 1.990 municípios (Figura 1). Seu objetivo é contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste,

mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento. (BRASIL, 1999).

Figura 1 - Área de atuação do FNE



Fonte: Banco do Nordeste do Brasil, 2017, p. 14.

A criação dos Fundos Constitucionais no Brasil segue a lógica do modelo cooperativo e solidário do Pacto Federativo instituído na Constituição Federal de 1988, que, na visão de Bercovi (2003), objetiva igualar as condições de vida da população e reduzir as desigualdades socioeconômicas em todo o território nacional.

Oliveira (2013) salienta que o texto constitucional brasileiro admite a concessão de incentivos fiscais que promovam o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país, seja por meio i) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; ii) do Fundo de Participação dos Municípios; ou iii) Programas de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - notadamente regiões que possuem os piores indicadores de desenvolvimento humano.

Nesse sentido, os fundos constitucionais podem contribuir para a redução das desigualdades regionais ao reduzir a assimetria de crédito, seja i) financiando o agente privado que não dispõe de riqueza inicial como garantia, mas que dela necessita para romper tal círculo vicioso, conforme discutido por Banerjee e Newman (1993), e Galor e Zeira (1993); ou mesmo ii) destinando crédito para regiões e/ou agentes privados que não disponham de grande quantidade de ativos para serem fornecidos em garantia.

De acordo com Ray (2000), a desigualdade, a pobreza e a estagnação tendem a se perpetuar em sociedades mais pobres que apresentam falhas de coordenação e mercado de capitais imperfeitos.

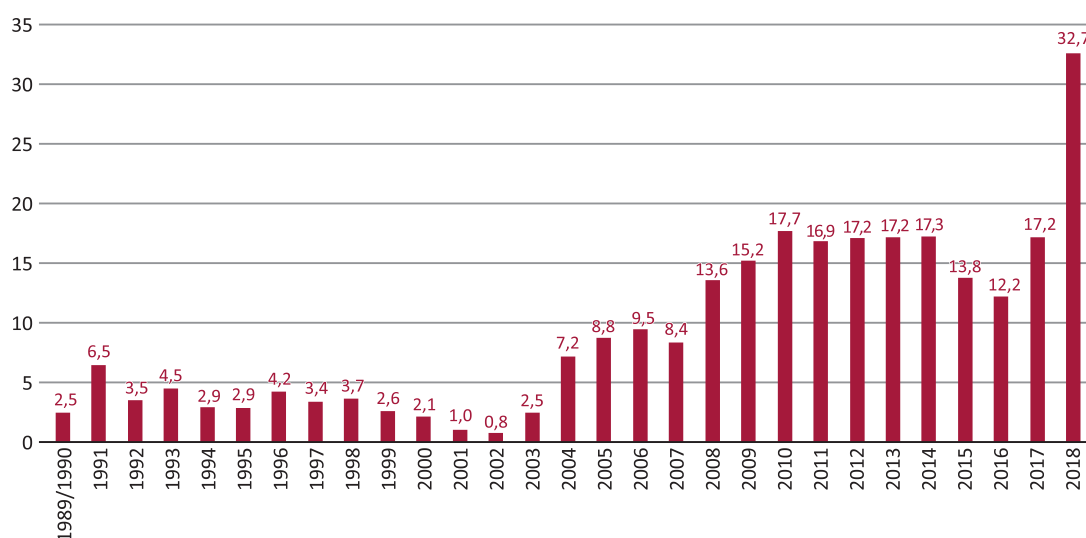
A política pública preconizada pelo FNE baseia-se na concessão de financiamentos ao setor produtivo regional com taxas de juros diferenciadas para setores, portes de empreendimentos e áreas específicas, previamente estabelecidas pelo administrador dos recursos, executor da política.

Dessa forma, o presente ensaio tem o objetivo de analisar a execução do FNE no período 1989 a 2018, verificando sua eficácia e efetividade na contribuição para a redução das desigualdades regionais.

Para tanto, foram analisados os dados de execução do Fundo no referido período, considerando seus cortes de interesse, tais como distribuição estadual, por setor e porte, bem como uma revisão de literatura com base em avaliações que tiveram como objeto de estudo o Fundo Constitucional.

Desde a sua criação, em 1989, até o ano 2018, o FNE financiou aproximadamente R\$ 268,0 bilhões¹ (Gráfico 1). Esse valor é composto por 1,8% do imposto sobre produtos industrializados e mesmo percentual do imposto sobre a renda, acrescido do reembolso das operações financeiras realizadas com recursos do Fundo.

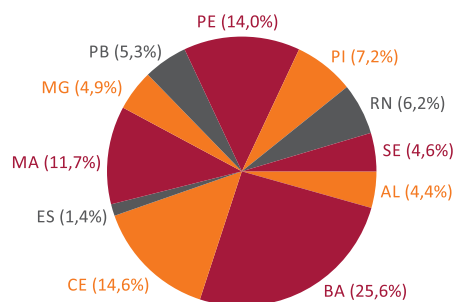
Gráfico 1 – Contratações do FNE – 1989 a 2018 - Em R\$ bilhão de 31.12.2018 – Atualizado pelo IGP-DI



Fonte: Elaboração do autor, com base em Banco do Nordeste do Brasil, 1990 a 2019.

Apenas os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco contrataram 54,2% dos financiamentos no período (Gráfico 2), demonstrando ainda forte concentração de recursos em estados com economias mais estruturadas e com maior peso econômico regional.

Gráfico 2 – Distribuição do valor contratado pelo FNE, nos Estados de sua área de atuação - Em % - 1989 a 2018

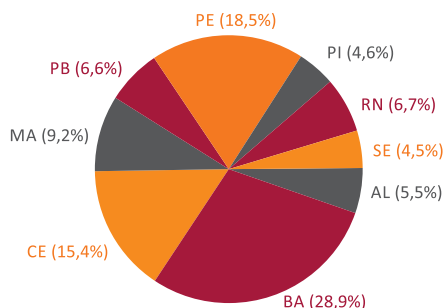


Fonte: Elaboração do autor, com base em Banco do Nordeste do Brasil, 1990 a 2019.

Observa-se que a distribuição dos recursos do FNE pelos estados de sua área de atuação é proporcional à correspondente participação no PIB (Gráfico 3), cabendo aqui o questionamento quanto ao papel desconcentrado do crédito como contribuição para o desenvolvimento regional. Eis aqui um vasto campo para investigação a ser explorado acerca do papel do crédito com taxas de juros diferenciadas na redução da desigualdade regional brasileira.

¹ Valores Constantes de 31.12.2018, atualizados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI).

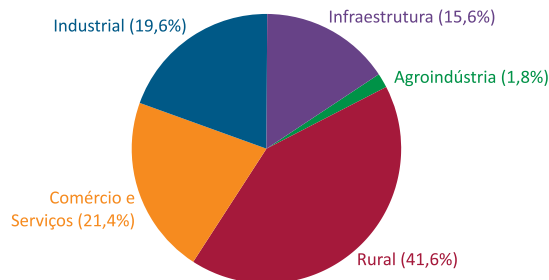
Gráfico 3 – Distribuição do PIB nos Estados da área de atuação do Banco do Nordeste - Em % - 2015



Fonte: Elaboração do autor, com base em IBGE (2019).

Dadas as características do Nordeste, o Setor Rural (atividade agrícola somada à pecuária) contratou o equivalente a 41,6% dos recursos do FNE no período estudado (Gráfico 4). Vale ressaltar que o Fundo foi autorizado em 2001 a ampliar contratações no Setor Comércio/Serviços (SOUSA; VALENTE JÚNIOR; NOTTINGHAM, 2009), e apenas em 2004 passou a contratar também no Setor de Infraestrutura (GONÇALVES et al., 2011).

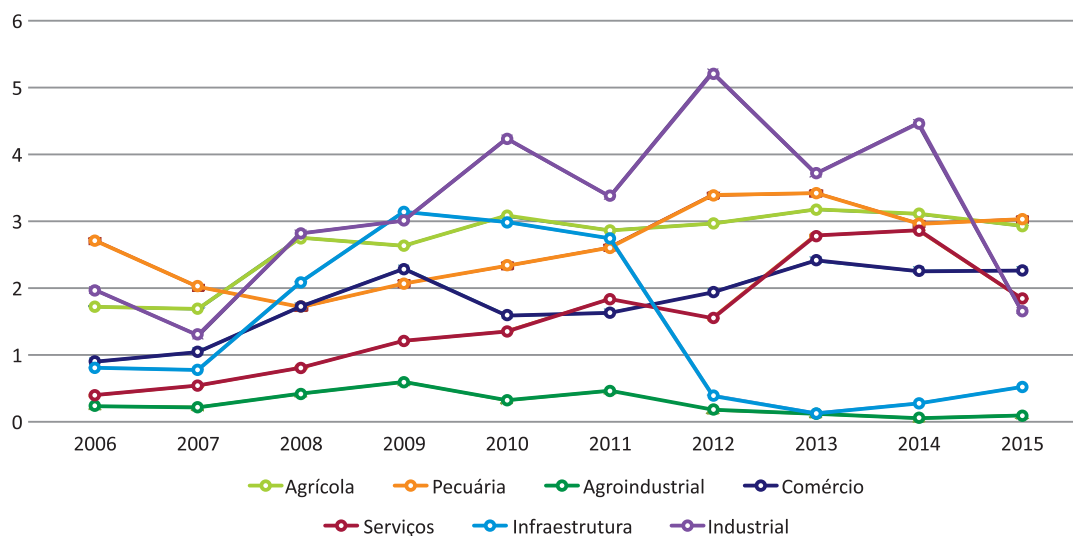
Gráfico 4 – Distribuição do valor contratado pelo FNE, por setor econômico - Em % - 1989 a 2018



Fonte: Elaboração do autor, com base em Banco do Nordeste do Brasil, 1990 a 2019.

Fazendo um recorte apenas para o período 2006 a 2015, observa-se que a distribuição setorial dos recursos apresentou forte modificação no período, conforme demonstrado no Gráfico 5, sugerindo orientação para a demanda. Além do Setor Rural, observa-se que o volume de recursos contratado pelo Setor Industrial foi bem significativo, porém sazonal, o que corrobora a visão de direcionamento para a demanda do FNE.

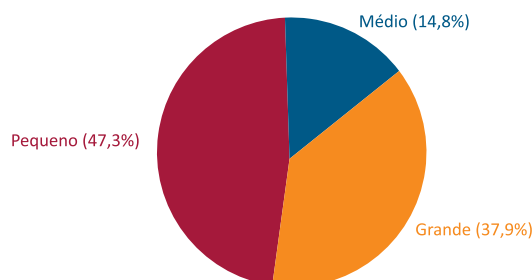
Gráfico 5 – Distribuição do valor contratado pelo FNE, por setor - Em % - 2006 a 2015



Fonte: Elaboração do autor, com base em Banco do Nordeste do Brasil, 1990 a 2019.

Na distribuição por porte, aproximadamente 47,3% dos recursos foram contratados por empreendimentos classificados como pequeno porte² (Gráfico 6). De acordo com Banco do Nordeste do Brasil (2016), o FNE deve atender prioritariamente os empreendimentos de mini, micro e pequeno portes, destinando o mínimo de 20% para esse público, bem como priorizar projetos que se localizem nos espaços definidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração Nacional.

Gráfico 6 – Distribuição do valor contratado pelo FNE, por porte - Em % - 1989 a 2018



Fonte: Elaboração do autor, com base em Banco do Nordeste do Brasil, 1990 a 2019.

Nota: 1) A classificação pequeno-médio foi introduzida no Banco do Nordeste em 2013 (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2014).

O comportamento orientado à demanda do Fundo sugere que o crédito seja apenas uma das variáveis consideradas no processo de desenvolvimento regional, devendo ser complementado por outras ações. Fato evidenciado na permanência do *status quo* ante o salário médio nos empreendimentos financiados pelo FNE vis-à-vis aos demais empreendimentos, como será discutido no capítulo seguinte.

Avaliando o impacto do FNE na geração de emprego, massa salarial e salário médio das empresas beneficiadas pelo Fundo no período de 2000 a 2008, Soares et al. (2014) mostram que o Fundo produziu uma dinâmica diferenciada nas empresas financiadas em relação às não financiadas, tanto no que se refere ao crescimento do emprego quanto em relação à massa salarial. Empregando-se a ferramenta *Propensity Score Matching* foi possível comparar o desempenho das empresas que receberam financiamentos do FNE (grupo de tratamento) com o daquelas que não receberam (grupo de controle), a partir de escores de crédito (*propensity scores*).

Referido estudo apontou que, para as empresas financiadas no período 2000 a 2008, o impacto foi significativo para geração de emprego e da massa salarial, mas não relevante ao incremento do salário médio, corroborando os resultados encontrados por Soares et al. (2009). Tal impacto se mostrou preponderante para os setores de Indústria e Serviços, empresas localizadas fora da região semiárida, municípios de alta renda e com economia estagnada, segundo a classificação da PNDR.

Em relação à massa salarial, após um ano de financiamento do FNE, o impacto médio de crescimento na folha salarial foi de 6,4%. Em três anos após o financiamento, este impacto foi de 39,4% e, em cinco anos, 112,5%. Quanto ao salário médio, observou-se ausência de impacto refletido pelo crescimento proporcional da massa salarial e do emprego.

Soares et al. (2014) também buscaram avaliar a eficiência das empresas financiadas com recursos do FNE na geração de emprego. Para tanto, compararam a expectativa de geração de emprego por meio do coeficiente técnico do trabalho (representado pelo multiplicador de emprego obtido pela Matriz de Insumo Produto regional) com os empregos efetivamente gerados.

Espera-se que, dado o diferencial das taxas de juros subsidiadas do FNE ao setor produtivo, as empresas consigam contratar além da média regional. Assim, as questões subjacentes norteadoras tentam verificar se as empresas financiadas conseguem aproveitar o diferencial da taxa de juros para gerar mais empregos; e se o diferencial de desempenho dessas empresas compensa o custo de oportunidade dos seus financiamentos com taxas diferenciadas.

² De acordo com o Banco do Nordeste do Brasil (2017), considera-se a seguinte classificação por porte, de acordo com a renda operacional bruta e/ou renda agropecuária bruta: i) mini/micro - até R\$ 360 mil; ii) pequeno - acima de R\$ 360 mil até R\$ 3,6 milhões; iii) pequeno-médio - acima de R\$ 3,6 milhões até R\$ 16 milhões; iv) médio - acima de R\$ 16 milhões até R\$ 90 milhões; e v) grande - acima de R\$ 90 milhões.

Os resultados apontam que as empresas financiadas estão gerando emprego em conformidade com o que o mercado espera: em média, os empregos gerados pelas empresas financiadas superaram em 18,34% o montante esperado. A eficiência foi relativamente maior para as empresas do semiárido, demonstrando que, embora estas empresas apresentem impacto relativamente menor, foi preciso um montante menor de recursos para realizá-lo, o que lhes conferiu maior eficiência. O mesmo aconteceu para municípios considerados como de renda média estagnada pela *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR), que apesar do menor impacto em relação à geração de emprego, quando comparado aos municípios dinâmicos ou de alta renda, apresentaram maior eficiência nessa variável.

Soares et al.(2014) utilizaram, ainda, modelo teórico baseado em modelos de crescimento para identificar o impacto do FNE nos municípios de sua área de abrangência, no período de 2002 a 2008, por meio da formação de clubes de convergência. Os resultados mostraram a existência de quatro grupos de municípios que são afetados de forma diferente pelo Fundo, que resulta num maior impacto naqueles grupos de média renda *per capita* (entre R\$ 2.143 e R\$ 3.866, e entre R\$ 3.867 e R\$ 7.406). Um aumento de 10% no volume de recursos do FNE se traduz num aumento médio de 0,78 p.p. na taxa de crescimento do PIB nos municípios do primeiro grupo e de 1,09 p.p. nos integrantes do segundo grupo. Naqueles municípios que apresentavam renda *per capita* muito alta (acima de R\$ 7.406), ou muito baixa (inferior a R\$ 2.143) os efeitos não foram estatisticamente significativos.

Gonçalves (2017) utilizou o modelo de Equilíbrio Geral Computável (EGC) para avaliar o crédito diferenciado ao setor produtivo no Brasil enquanto estratégia de redução da assimetria de crédito e desigualdade inter-regional, com foco na região Nordeste, no que tange à variação do produto, nível de preço e bem-estar da população. Para tanto, foram elaborados dois cenários, a saber: i) o Governo reteria o valor correspondente ao FNE e desembolsaria o valor de acordo com a estrutura de gastos do orçamento público, desconsiderando objetivos e prioridades do Fundo Constitucional; e ii) o valor equivalente ao FNE seria disponibilizado ao setor produtivo privado, por meio da redução proporcional dos tributos sobre o consumo intermediário e sobre os fatores de produção.

Os resultados em ambos os cenários apontam para uma redução no nível de atividade econômica no Nordeste, ainda que em diferente magnitude, puxado principalmente pela redução do produto das atividades agropecuárias - migração para atividades que exigem menor risco, mesmo comportamento para a remuneração dos fatores primários de produção e conseqüente queda no nível de bem-estar. Tais resultados sugerem que a ausência do FNE induz à maior concentração de recursos em regiões mais prósperas, acentuando a desigualdade e a assimetria de renda.

Apesar dos avanços recentes, existe, ainda, um longo caminho a seguir, seja na formação de recursos humanos capacitados para a avaliação de políticas públicas, seja na internalização e na real utilização dos resultados pelos gestores governamentais. Diante da dicotomia econômica de escassez de recursos e crescente demanda, avaliar políticas públicas torna-se imprescindível para a eficácia, a efetividade e a eficiência do gasto público.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1988. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1998. 272 p.

BRASIL. Lei nº 9.808, de 20 de julho de 1999. Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de julho de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9808.htm. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o FNO, o FNE e o FCO e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 set. 1989. Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827.htm. Acesso em: 18 out. 2019.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1989/1990. Fortaleza, 1991.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1991. Fortaleza, 1992.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1992. Fortaleza, 1993.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1993. Fortaleza, 1994.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1994. Fortaleza, 1995.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1995. Fortaleza, 1996.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1996. Fortaleza, 1997.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1997. Fortaleza, 1998.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1998. Fortaleza, 1999.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 1999. Fortaleza, 2000.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2000. Fortaleza, 2001.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2001. Fortaleza, 2002.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2002. Fortaleza, 2003.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2003. Fortaleza, 2004.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2004. Fortaleza, 2005.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2005. Fortaleza, 2006.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2006. Fortaleza, 2007.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2007. Fortaleza, 2008.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2008. Fortaleza, 2009.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2010. Fortaleza, 2011.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2011. Fortaleza, 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2012. Fortaleza, 2013.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2013. Fortaleza, 2014.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2014. Fortaleza, 2015.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2015. Fortaleza, 2016.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2016. Fortaleza, 2017.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2017. Fortaleza, 2018.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2018. Fortaleza, 2019.

BANERJEE, Abhijit V.; NEWMAN, Andrew F. Occupational choice and the process of development. **The Journal of Political Economy**, v. 10, n. 2, p. 274-298, Apr. 1993.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. Max Limonad, 2003.

GONÇALVES, Marcos Falcão et al. **Avaliação da execução, resultados e impactos do FNE Proinfra:** Programa do Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste. Fortaleza: BNB, 2011.

GONÇALVES, Marcos Falcão. **Avaliação dos impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): uma abordagem de equilíbrio geral**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2017.

GALOR, Oded; ZEIRA, Joseph. Income distribution and macroeconomics. **The Review of Economic Studies**, v. 60, n. 1, p. 35-52, 1993.

OLIVEIRA, Samuel Cunha de. O pacto federativo brasileiro e o princípio da solidariedade constitucional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3815, 11 dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26112/o-pacto-federativo-brasileiro-e-o-principio-da-solidariedade-constitucional/3>. Acesso em: 11 jan. 2018.

RAY, D. **What's new in development economics?**. New York: New York University, 2000.

SOARES, Ricardo Brito; SOUSA, Jânio Maria Pinho; PEREIRA NETO, Antonio. Avaliação de impactos do FNE no emprego, na massa e no salário médio em empreendimentos financiados. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 1, p. 218-234, jan./mar. 2009.

SOARES, Ricardo Brito ET al. Fondo Constitucional de Financiamento del Nordeste del Brasil: efectos diferenciados sobre el crecimiento económico de los municipios. **Revista CEPAL**, v. 114, p. 183-201, ago. 2014.

SOUSA, Jânio Maria Pinho; VALENTE JÚNIOR, Airton Saboya; NOTTHINGHAM, Phillip Teófilo. **Avaliação de execução do FNE e resultados e impactos do FNE industrial e do FNE comércio e serviços**. Fortaleza: BNB, 2009.