

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 4.175, de 1998

Dispõe sobre aplicação de recursos do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) no interior da Amazônia.

Autor: Deputado FRANCISCO RODRIGUES

Relator: Deputado FETTER JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 4.175, de 1998, de autoria do nobre Deputado Francisco Rodrigues, determina que pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), instituído pelo Decreto-Lei n.º 1.376, de 12 de dezembro de 1974, sejam destinados ao financiamento de projetos voltados para o desenvolvimento dos Municípios localizados no interior da Amazônia.

A proposição, depois de ter sido aprovada na Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional, não recebeu emendas nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

O exame preliminar do Projeto de Lei n.º 4.175, de 1998, deixa claro que se trata de matéria sem maiores implicações orçamentárias e financeiras para o Tesouro Nacional. Seu objetivo central é assegurar que os recursos do FINAM possam irrigar investimentos produtivos em todo o interior da região

amazônica. Não havendo impacto sobre a receita e a despesa pública, não há o que se falar sobre a adequação orçamentária ou financeira da proposição.

De imediato, ao examinar o mérito da propositura, louvamos a preocupação manifesta no projeto de lei sob comento com o processo de concentração espacial dos investimentos produtivos na região amazônica, sobretudo quando alavancados com os recursos do FINAM.

Concordamos, pois, com as premissas básicas da proposição e com os termos do Parecer do Relator da matéria na Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional, o ilustre Deputado Raimundo Santos, em especial com o destacado *in litteris*:

“Este fato, comum a todas as regiões do País que contam com mecanismos e incentivos ao desenvolvimento, vem criando profundos desequilíbrios intra-regionais, concentrando a riqueza, a geração de empregos e de renda e incentivando a migração da zona rural e das pequenas e médias cidades para as capitais. Como resultado, vemos o inchaço urbano de Belém e Manaus, com sérios problemas sociais e ambientais, com enorme demanda reprimida de infra-estrutura e serviços urbanos e, por outro lado, o contínuo esvaziamento dos interiores desses e dos demais Estados da região.

A distribuição populacional da Região Norte e, em particular, dos Estados do Amazonas e do Pará, dão uma idéia dos efeitos concentradores da política de desenvolvimento até hoje praticada na Amazônia. Em 1991, a população total da Região era de cerca de 10 milhões de habitantes, dos quais mais de 2,2 milhões – 22% - estavam concentrados em Belém e Manaus. Essas duas cidades concentram, também, a maioria absoluta dos empreendimentos industriais, comerciais e de serviços, ficando com mais de 80% da economia regional. Manaus continha, naquele ano, cerca de 50% da população do Estado do Amazonas.”

Os resultados do Censo mais recentes devem confirmar a tendência concentradora acima, reforçando a tese de que algo precisa ser feito no sentido de serem criados instrumentos mais efetivos de promoção do desenvolvimento regional mais equilibrado, tanto setorial como espacialmente.

Relatórios de auditoria do TCU, de 1996 e de 1999, apontavam tais incongruências no rol de projetos aprovados com recursos da SUDAM. Numa análise por amostragem, ficou constatado que 57 grupos empresariais eram acionistas de 206 empreendimentos incentivados, com predominância das atividades agropecuárias (56,3%). Estas últimas caracterizavam-se pela grande extensão média das propriedades, pequena absorção de mão-de-obra, além do uso pouco racional do território.

O relatório do TCU de 1999, de outra parte, apontava outro fato, ocorrido em 1991, que ilustra bem o grau de concentração setorial e espacial na aplicação dos recursos do FINAM. A SUDAM aprovou o projeto ALUNORTE – Alumina do Norte do Brasil, no valor de 126,5 milhões de dólares, localizado em São Luiz, com recursos vinculados ao art. 5º da Lei n.º 8.167, de 16 de janeiro de 1991, ou seja, sob a forma de debêntures, conversíveis ou não em ações. O projeto representava 57% do orçamento médio do FINAM no exercício financeiro de 1991.

Nada obstante, não foi por falta de normas e diretrizes que as inversões financeiras do FINAM acabaram por não contemplar os Municípios do Interior da região amazônica. A cada período trienal, o Conselho Deliberativo da SUDAM – CONDEL, formado por representantes dos Estados da Amazônia Legal, do Governo Federal, através dos Ministérios da Educação, da Saúde, da Agricultura, da Integração Nacional, da Fazenda, do Planejamento, entre outros, atualiza o Plano de Desenvolvimento da Amazônia.

A partir deste plano, são baixadas resoluções anuais do CONDEL, contendo as diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM. Vejamos o que dizia a propósito da desconcentração espacial e setorial dos investimentos produtivos a Resolução da SUDAM n.º 9.000/98, na verdade a última norma disponível para esta finalidade, para o exercício de 1999:

“...Uma das características mais marcantes da estrutura produtiva da Amazônia é o seu padrão locacional excessivamente concentrado, atuando os elos ditos internacionais como focos de dinamismo de sua economia, a despeito de seus efeitos multiplicadores serem pouco significativos em termos do sistema produtivo regional.

*.....a estratégia de desenvolvimento da Amazônia, consubstanciada em seu Plano de Desenvolvimento, busca a sustentabilidade de seu processo de crescimento, tendo como base a reorientação da estrutura produtiva, com a incorporação de padrões tecnológicos que assegurem a conservação dos recursos naturais, **visando ao maior grau de internalização de renda e de valor agregado, de modo a reduzir as desigualdades intra e interregionais.***

Essa reestruturação tem como foco o aproveitamento das vantagens comparativas sub-regionais, de modo a promover a desconcentração dos investimentos, mediante a implantação de complexos produtivos, onde o fator aglutinador é a interdependência entre setores e atividades.

Dentro dessa ótica, a reestruturação da base produtiva comporta dois tipos de ajustes. O primeiro objetiva a consolidação, integração e verticalização dos pólos e complexos econômicos já existentes, na perspectiva do reforço dos elos internacionais da economia amazônica, bem como da modernização e dinamização das atividades tradicionais.

O segundo tipo de ajuste, complementar ao primeiro, visa à identificação de novas oportunidades de investimento, voltadas à implementação de segmentos e ramos vinculados aos recursos naturais renováveis e à biodiversidade, sem perder de vista, dentro da concepção de cadeia produtiva, o fortalecimento dos elos de ligação com a produção regional e insumos locais.

O processo de reestruturação e desconcentração da base produtiva, contudo, é fortemente dependente de fatores sistêmicos de competitividade, traduzidos na disponibilidade de infra-estrutura econômica, de tecnologias, de recursos humanos qualificados, de redes de comunicação e informação, etc.

Nesse particular, as deficiências da Região são significativas e a sua superação, a curto prazo, esbarra na reduzida capacidade de investimento do poder público, principalmente, tendo em vista a dimensão continental da Amazônia. Por outro lado, dada as características e peculiaridades da Região, esse tipo de investimento mostra-se, ainda, pouco atrativo para o setor privado, dado o longo prazo de retorno dos recursos a serem mobilizados.

Diante disso, faz-se necessário a convergência dos investimentos públicos e privados em torno de espaços selecionados, articulando, de forma consistente, segmentos e áreas que apresentem maior capacidade de resposta na difusão de efeitos multiplicadores sobre o sistema produtivo e na indução do crescimento econômico, visando a assegurar um crescimento mais acelerado do produto interno bruto regional. ...”

Podemos, diante disto, avaliar com maior propriedade a complexidade e a particularidade do problema da desconcentração espacial dos investimentos produtivos na Amazônia, fato, a nosso juízo, não observado no Projeto de Lei n.º 4.175, de 1998.

A mesma Resolução n.º 9000/98 da SUDAM, aliás, vai mais longe ao tratar da estratégia de desenvolvimento equilibrado da Amazônia, no que diz respeito aos investimentos incentivados na região, senão vejamos:

“Os incentivos fiscais, como instrumento indutor de desenvolvimento, devem ter sua aplicação presidida por critérios de prioridades de investimentos, que articulem espaços e setores, de modo a implementar, multiplicar e difundir focos de dinamismo no conjunto da economia regional.

À luz desses pressupostos, é possível identificar, no contexto da economia regional, um conjunto de eixos de desenvolvimento que articulam as principais áreas de expansão econômica. A identificação desses eixos tem como base a natureza da atividade predominante, as tendências mais prováveis de articulação entre eles e de suas vinculações aos mercados nacionais e internacionais, através da infra-estrutura já existente e daquela projetada. Nesse particular, destacam-se:

i) Eixo Manaus - Marco BV-8 (fronteira com a Venezuela) - considerado a saída norte para o Caribe, esse eixo abrange a área de influência em torno da rodovia BR-174, compreendendo todo o estado de Roraima e a área oriental do estado do Amazonas, desde o rio Negro até a fronteira com o estado do Pará. ...

ii) Eixo Noroeste - reveste-se de grande relevância não apenas a nível regional, mas, também, do ponto de vista continental, como parte das sub-regiões que conectam áreas interioranas da América do Sul entre si, ao mesmo tempo em que interligam, por via terrestre, os oceanos Pacífico e Atlântico, que circundam esse continente. Compreende os estados do Acre e de Rondônia, o oeste do Mato Grosso e parte da bacia do rio Madeira, no estado do Amazonas. ...

iii) Eixo Cuiabá - Santarém - compreende toda a área de influência da bacia do rio Tapajós, juntamente com seus dois principais afluentes Teles Pires e Juruena, tendo como pólos principais, em suas duas extremidades, os centros urbanos de Cuiabá e Santarém. Essa sub-região possui um alto potencial turístico, agroflorestal, agro-industrial, agropecuário, com especial destaque à produção de grãos.

iv) Eixo Centro-Norte - estende-se por toda a área de influência da bacia dos rios Tocantins/Araguaia e de seus principais afluentes, bem como de todo o território maranhense a oeste do meridiano 08' 00" de longitude W.G e ao norte do paralelo 12° 31' 47" de latitude sul, abrangendo porções substanciais das áreas de influência dos rios Mearim, Grajaú, Pindaré, Turiaçu e de outros rios do sul do Maranhão.

Além das vias fluviais, alguns eixos viários, tais como a ferrovia do Carajás, ferrovia Norte-Sul, as BR's 230, 316, 153, 010, 158 e a PA-150, fortalecem a área de influência desta sub-região, que envolve quatro unidades da federação - Mato Grosso, Tocantins, Maranhão e Pará.

O subespaço abrangido por esse eixo encerra uma enorme potencialidade de recursos e se constitui na área de maior adensamento populacional da Amazônia, representando, atualmente, um dos principais eixos dinâmicos de sua economia, que concentra uma significativa produção agropecuária, florestal e mineral, além de apresentar um grande potencial para as atividades de ecoturismo.

Na área de abrangência desse eixo, já são bastante concretas as iniciativas do setor privado, que tornam passíveis a instalação de complexos minero-metálicos, agro-industriais e florestal - madeireiro.

v) Eixo Litorâneo - Norte - *abrange toda a faixa costeira dos estados do Amapá, Pará e Maranhão, até o meridiano 44º W.G, nas imediações de São Luís. Embora tenha características próprias, por ter como eixo principal a orla marítima, apresenta fortes interseções com os Eixos Centro-Norte e da Calha do Rio Amazonas, possuindo excelentes perspectivas para a implementação de atividades agropecuária, florestal-madeireira, agro-industrial, pesca e turismo.*

vi) Eixo da Calha do Rio Amazonas - *estende-se desde a cidade de Tabatinga-AM, na fronteira do Brasil com a Colômbia, até a desembocadura desse grande curso d'água no oceano Atlântico, circunscrevendo, em sua área de influência, as bacias de seus afluentes das margens direita e esquerda, sobretudo nos trechos em que são navegáveis.*

Esse eixo se constitui em espaço privilegiado para investimentos em portos, balizamento dos rios e outras obras que facilitem a conexão com sistemas de transportes dos países vizinhos. Deverá ser extremamente beneficiado pela exploração de reservas fósseis dos rios Urucu e Juruá, especialmente do gás."

Diante do exposto, somos de opinião de que a fixação pura e simples de percentuais sobre os incentivos fiscais destinados a investimentos produtivos no interior da imensa, complexa e diversificada, e, ainda, pouco conhecida região amazônica não parece ser medida legal sustentável ao longo do tempo, ainda que motivada pelas melhores intenções de seu autor.

Ademais, a propositura sob comento acabou por se tornar inoportuna em face do cenário de dúvidas que cerca atualmente a concessão de benefícios fiscais, não só na região amazônica, como, de resto, nas demais regiões alcançadas por tais incentivos.

O Ex - Ministro Fernando Bezerra reconhecia que o sistema de incentivos fiscais, através de instrumentos como o FINAM e o FINOR, está

completamente falido, urgindo a necessidade imperiosa de outro modelo institucional, menos infenso à corrupção, a influências corporativas, cartoriais ou clientelísticas, além de mais simples e transparente, onde, acima de tudo, o direcionamento espacial e setorial dos incentivos fiscais deve ser uma relação bilateral de equilíbrio entre as reais necessidades de desenvolvimento regional e o justo retorno do investimento privado naquelas regiões.

Parece-nos, pois, pouco consistente a forma como a proposição em epígrafe tratou a matéria, ainda mais quando sabemos que o assunto já se encontra completamente reformulado, desde a 1ª edição da Medida Provisória n.º 2.146/01, recentemente encaminhada pelo Poder Executivo para apreciação do Congresso Nacional. Ao criar novas normas sobre os incentivos fiscais dirigidos às regiões Norte e Nordeste, a precitada medida provisória apresenta-se como objeto de análise mais pertinente para o aprofundamento do assunto.

Diante de todas as questões aqui expostas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação orçamentária e financeira, votamos pela rejeição do Projeto de Lei n.º 4.145, de 1998.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado FETTER JÚNIOR
Relator