

Análise Exploratória e Espacial dos Empreendimentos apoiados pelo FDNE

Sumário Executivo – Meta 2



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ



2024

Presidência da República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional

Antônio Waldez Góes da Silva

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

Danilo Jorge de Barros Cabral

Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas da Sudene

Álvaro Silva Ribeiro

Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação da Sudene

Rafaella Iliana Alves Arcila

Coordenação de Avaliação e Estudos da Sudene

Maria da Glória Carné Martins Sistêlos

Equipe Técnica

Diana Dias Sampaio

Gabriela Isabel Limoeiro Alves Nascimento

Marina Rogério de Melo Barbosa

Miguel Vieira Araújo

José Amauri do Nascimento Silva

José Luís Alonso da Silva

Universidade Federal do Ceará

Custódio Luís Silva de Almeida

Reitor

Diana Cristina Silva de Azevedo

Vice Reitora

Departamento de Economia Aplicada

Guilherme Irffi

Chefe do Departamento

Glauber Nojosa

Subchefe do Departamento

Projeto

Análises sobre a implantação dos empreendimentos apoiados pelo FDNE sobre o emprego, renda, produto e indicadores sociais dos municípios da área de atuação da Sudene.



Expediente

Coordenador Geral do Projeto

Guilherme Irffi

Pesquisadores

Ana Sara Ribeiro Parente Cortez Irffi

Diego Rafael Fonseca Carneiro

Edward Martins Costa

Felipe de Sousa Bastos

Maitê Rimekká Shirasu

Assistentes de Pesquisa

Antônio Victor Felix

Maria Odalice dos Santos Sampaio

Maria Vanessa Andrade Silva

Marleton Souza Braz

Pedro Alexandre Veloso

Wendel Mendes Ferreira

Escrita do Sumário

Diego Rafael Fonseca Carneiro

Pedro Alexandre Veloso

Wendel Mendes Ferreira

Antônio Victor Felix

Leitura crítica

Maitê Rimekká Shirasu

Ana Sara Ribeiro Parente Cortez Irffi

Edward Martins Costa

Erivelton de Souza Nunes

Felipe de Sousa Bastos

Guilherme Irffi

Marleton Souza Braz

Financiamento

TED nº 11/2023, Sudene – UFC

Análise Exploratória e Espacial dos Empreendimentos apoiados pelo FDNE

Objetivo da Pesquisa



Este estudo tem por objetivo identificar se a execução do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) tem sido aderente às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), assim como identificar possíveis pontos de aprimoramento.

Para tanto, analisa a atuação do FDNE desde sua criação, mostrando a evolução dos quantitativos dos projetos e valores aplicados, bem como evidencia a distribuição dos recursos entre setores e ao longo do território de atuação da Sudene.

Evolução Orçamentária



Apesar do FDNE ter sido criado oficialmente em 2001, as operações começaram de fato apenas no ano de 2008.

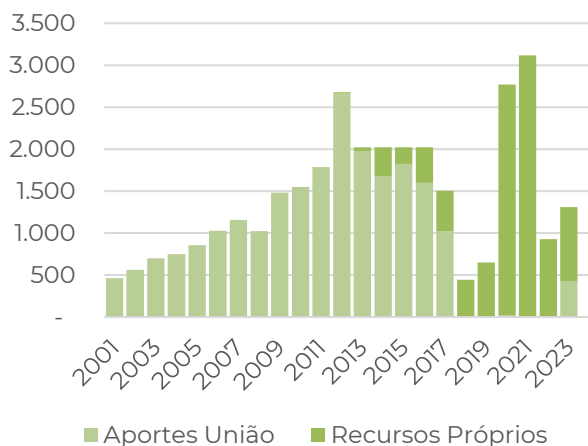
Nos primeiros anos a totalidade dos recursos do Fundo originou-se de aportes da União, os quais cresceram continuamente até alcançarem o valor de quase R\$ 2,7 bilhões em 2012.

A partir de 2013 passam a integrar as receitas do Fundo, além das transferências federais, os recursos próprios, oriundos dos juros e amortizações dos empréstimos concedidos.

Isso coincide com a redução gradual dos aportes federais, que chegaram a cessar durante os anos de 2018 a 2022, voltando a ocorrer apenas no ano de 2023. No entanto, apesar da interrupção, as receitas totais do FDNE nos anos de

2020 e 2021 alçaram R\$ 3,1 bilhões de reais neste último período.

Gráfico 1 – Evolução dos recursos consignados no orçamento pelo FDNE, em milhões, de 2001 a 2023.



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Tesouro Gerencial.

Uma faceta da complexidade na gestão do FDNE é harmonizar o cronograma de contratações e desembolsos com o ciclo orçamentário. Uma vez que recursos não alocados (empenhados) dentro do exercício correspondente não podem ser utilizados em exercícios posteriores.

Mesmo que o recurso seja empenhado e inscrito em restos

empenhados e R\$ 5,9 bilhões inscritos em restos a pagar que foram posteriormente cancelados.

Gráfico 2 – Valores orçamentários acumulados e não utilizados do FDNE, em milhões, de 2014 a 2023.



Fonte: Elaborado com dados do Tesouro Gerencial.

FDNE e a Economia Nordestina

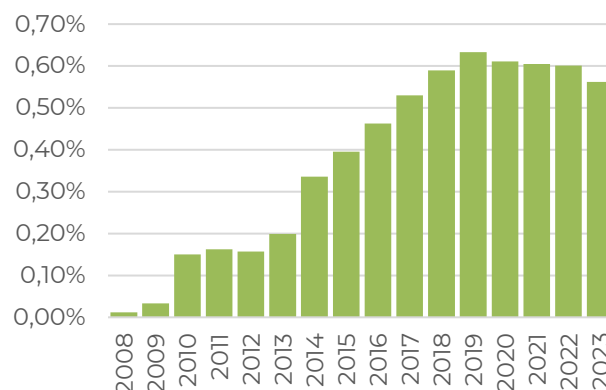


Os projetos financiados pelo FDNE tiveram uma participação expressiva na economia nordestina, em particular após 2013, quando os desembolsos do Fundo alcançaram quase 1% do produto regional. Isso equivale a praticamente um terço do crescimento da economia dessa região no período de 2008 a 2021.

Os empreendimentos financiados com recursos do FDNE representaram, em média, mais de 7% do PIB nordestino. Esses valores evidenciam a relevância econômica desse instrumento da PNDR para a economia da região.

Em termos da participação no crédito total, entre 2008 e 2023, os valores desembolsados pelo FDNE representaram, cumulativamente, 0,56% de todo o crédito empresarial concedido na Região Nordeste. Isso sinaliza que, apesar do montante significativo de recursos, o FDNE alcança apenas uma parcela da necessidade de financiamento produtivo na região.

Gráfico 3 – Evolução dos desembolsos do FDNE como proporção do volume de crédito Pessoa Jurídica na Região Nordeste, acumulado de 2008 a 2023.



Setores apoiados pelo FDNE



Entre os setores que receberam recursos dos FDNE, destaca-se o setor de transporte ferroviário em função da construção da Ferrovia Transnordestina, que possui, originalmente, 1753 quilômetros de extensão, ligando a cidade de Eliseu Martins, no Piauí aos Portos de Suape, em Pernambuco e Pecém, no Ceará. Ela é considerada estratégica para a região, tendo sido em grande parte (51,4%) financiada com recursos do FDNE. Entre 2008 e 2023 a Transnordestina recebeu R\$ 3,9 bilhões, correspondendo a 29,5% dos desembolsos do Fundo.



Outro setor que se destaca é o de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, cuja participação na carteira do FDNE tem aumentado significativamente nos últimos anos, somando 46% dos desembolsos e 82% da quantidade de projetos. Entre 2019 e 2023, esse setor recebeu quase a totalidade dos recursos contratados pelo Fundo.

Considerando todo o período, além dos setores ferroviário e de energia, destacam-se os setores automobilístico (15,7%) e de saneamento básico (3,17%). No setor automobilístico, identifica-se a atuação das empresas localizadas no estado de Pernambuco. Enquanto as atividades de saneamento básico são desenvolvidas na Região Metropolitana do Recife.

Essa distribuição setorial dialoga, além das diretrizes estratégicas da Sudene e com a PNDR, além de estar em linha com a atuação dos bancos operadores do FDNE.

Distribuição Espacial do FDNE

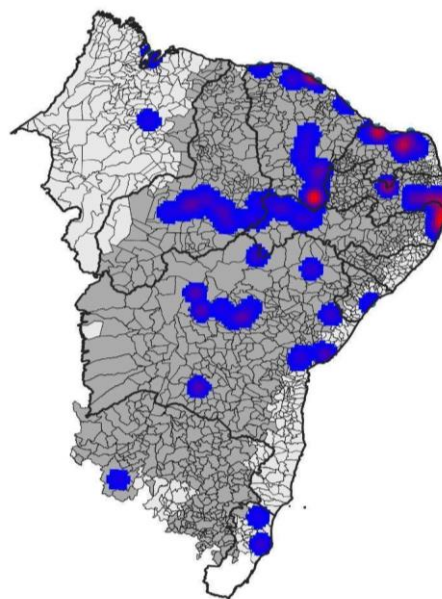


Os empreendimentos que contrataram recursos do FDNE estão distribuídos em 153 municípios. Destaca-se que algumas empresas financiadas com esses recursos possuem empreendimentos em mais de um município, como por exemplo a Transnordestina, cujo projeto abrange 39 municípios distribuídos entre os estados do Piauí, Pernambuco e Ceará.

No que refere ao volume de aportes, nota-se que os empreendimentos nos estados de Pernambuco e Ceará despontam com os maiores valores financiados. Enquanto Sergipe e Minas Gerais foram os que tiveram menos empreendimentos financiados. Esse padrão é o mesmo quando se considera o investimento total.

Em relação à proporção do investimento que é financiado pelo FDNE, destacam-se os estados do Ceará e Rio Grande do Norte, como uma média de 54%, seguidos do Maranhão, e Piauí, com 51%.

Figura 1 – Mapa com os municípios que possuem empreendimentos financiados pelo FDNE, de 2008 a 2023.



Fonte: Elaboradas com dados da Sudene e IBGE.

Legenda: Área em cinza corresponde ao semiárido. Gradiente do azul (valores menores) ao vermelho (valores maiores).

Em linha com a PNDR, o FDNE possui critérios geográficos para a priorização dos recursos, sendo algumas regiões de especial interesse, como o semiárido, municípios de baixa renda, as Regiões integradas de desenvolvimento (RIDES), entre outras.

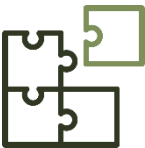
Analisando as contratações do fundo de 2008 e 2023, observou-se que mais da metade dos investimentos (53,6%) e dos recursos contratados pelo Fundo (72%) foram destinados a empreendimentos localizados em municípios da região do semiárido. E, mais de 97% foram aplicados em municípios de baixa e média renda, corroborando o atendimento dos critérios geográficos propostos.

Isso indica que os recursos do Fundo estão sendo, de fato, direcionados para as regiões prioritárias, em conformidade com os normativos que o regulamentam e com a PNDR.

Tabela 1 – Contratações de recursos do FDNE, 2008 a 2023, por Regiões Prioritárias conforme a PNDR.

Região	Participação FDNE	
	Total	%
Semiárido	9.447,99	72%
Renda Alta	430,61	3%
Renda Média	9.717,46	74%
Renda Baixa	2.973,07	23%
Outras Regiões Prioritárias	8.331,97	58%

Fonte: Elaborada com dados da Sudene e IBGE.



Relação FDNE, FNE e Incentivos

Além do FDNE, a Sudene administra outros instrumentos de financiamento da PNDR: os Incentivos

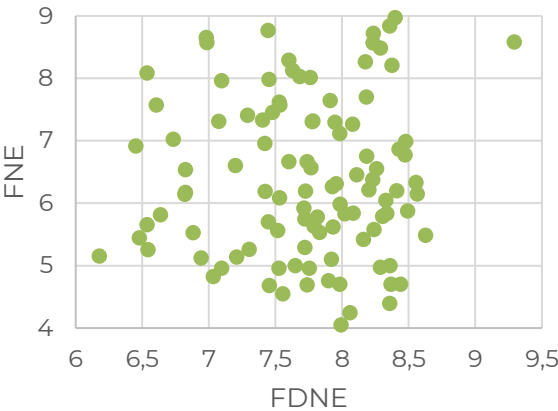
Fiscais e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Tendo em vista que esses instrumentos são aplicados na mesma região e com público-alvo semelhante, é relevante investigar como o FDNE se relaciona com os demais instrumentos.

O FNE é o principal instrumento da PNDR em termos do volume de recursos. Ao contrário do FDNE, cujo foco são grandes empreendimentos, o FNE tem como foco principal o financiamento de pessoas físicas e micro e pequenas empresas. Apesar disso, o FNE também possui linhas voltadas para projetos de infraestrutura.

Com intuito de analisar a complementaridade entre os fundos, o Gráfico 4 mostra a dispersão dos valores contratados, em nível municipal, pelo FNE e FDNE entre 2008 e 2023. Nota-se pela análise dos dados que não parece haver nenhum padrão claro de associação entre os dois instrumentos.

Gráfico 5 – Valores contratados FNE x FDNE, em log, por município, de 2008 a 2023.



Fonte: Elaborado com dados da Sudene e BNB.

Cabe ressaltar que o FNE, por visar micro e pequenas empresas, têm muito mais capilaridade que o FDNE, apesar das operações tenderem a ser menores, em média. Portanto, não há evidências de complementariedade entre os fundos, dado que não parece haver investimentos maiores do FNE em locais

com projetos apoiados com maiores valores do FDNE.

No que se refere aos Incentivos Fiscais, estes são uma forma de benefício tributário concedido às empresas de setores específicos que se instalam na área de atuação da Sudene. Destaca-se que existe intersecção entre o rol de setores elegíveis a receber tanto Incentivos Fiscais como a tomar crédito do FDNE.

Visando aferir a complementaridade entre esses dois instrumentos, confrontou-se os dados de contratação do FDNE em municípios com e sem empreendimentos beneficiados com incentivos fiscais. Os resultados encontram-se resumidos na Tabela 2.

Observa-se que os municípios com empreendimentos beneficiados com Incentivos Fiscais, apesar de menos numerosos, também são aqueles com maior valor médio das operações do FDNE. Isso sugere que os dois instrumentos atuam simultaneamente em alguns municípios.

Tabela 2 – FDNE x Incentivos Fiscais

Municípios	FDNE		
	Qtd.	Média	Total
Com empreendimento incentivado	21	137,6	2.884,5
Sem empreendimento incentivado	95	107,7	102.36,5

Fonte: Elaborada com dados da Sudene.

Por sua vez, uma análise ao nível de empresas revelou que 21 delas usufruíram simultaneamente do FDNE e dos Incentivos Fiscais durante o período analisado. Entre estas, destaca-se o setor de energia, com 11 empresas nos dois tratamentos, seguido do setor automobilístico e químico, com duas

operações cada.

Para fazer jus aos incentivos fiscais às empresas apresentam a Sudene uma estimativa do valor a ser investido no empreendimento que será incentivado. Assim, cruzou-se essa informação com os valores dos projetos financiados pelas empresas junto ao FDNE.

Os resultados mostraram que o valor do investimento total informado é substancialmente maior do que o valor dos financiamentos contratados por meio do Fundo. Nessa primeira categoria, totalizam R\$ 18,1 bilhões, dos quais R\$ 10,8 bilhões se referem a um único projeto no setor petroquímico, ao passo que os investimentos totais financiados pelo Fundo somam R\$ 8,7 bilhões.

Assim, é possível que uma parte dos investimentos financiados pelo FDNE também seja beneficiada com Incentivo Fiscal, sinalizando certa complementaridade entre os dois instrumentos.



Considerações Finais

A análise agregada por município não revelou um padrão de associação entre os recursos do FNE e do FDNE, mas para realizar uma análise mais precisa da existência de sinergia entre os fundos, são necessárias informações sobre as contratações do FNE pelas empresas. Já o FDNE e os Incentivos Fiscais, parecem possuir certa complementaridade, dado que algumas empresas acessam os dois instrumentos.

A natureza orçamentária do fundo é um fator limitante a sua execução, pois além deste estar sujeito a contingenciamentos, precisa lidar adequadamente com imprevisibilidade da receita, sob pena de não conseguir executar os recursos arrecadados dentro do exercício corrente. Contudo,

há uma redução da dependência do fundo com relação aos recursos do orçamento geral da União (OGU) em função do aumento das receitas próprias do FDNE.

Os empreendimentos estão distribuídos de maneira relativamente uniforme dentro da área de atuação da Sudene, atingindo predominantemente municípios pequenos e médios, o que está de acordo com os critérios propostos na Resolução CONDEL/SUDENE nº 155, de 29/04/2022 e pela PNDR. Contudo, foi constatado que existe uma concentração setorial na carteira de projetos do FDNE.

Os empreendimentos financiados com recursos do FDNE representaram, em média, mais de 7% do PIB nordestino e geraram quase 10 mil postos de trabalho formal no ano de 2019. Esses valores evidenciam a relevância do FDNE para a economia da região, particularmente sobre a dinâmica do mercado de trabalho.

RECOMENDAÇÕES

Pergunta	Constatações	Conclusões	Recomendações
Em que medida há complementaridade entre os recursos do FDNE, o Benefício Fiscal, por meio do IRPJ na Sudene, e o FNE?	• Não há informações públicas sobre as contratações do FNE por empresa; • Não parece haver investimentos maiores do FNE em locais com projetos financiados com maiores valores pelo FDNE; • Municípios com empreendimentos beneficiados com Incentivos Fiscais também são aqueles com maior valor médio das operações do FDNE; • É possível que uma parte dos investimentos financiados pelo FDNE também seja beneficiada com o Incentivo Fiscal.	• A análise agregada por município não revelou um padrão de associação entre os recursos do FNE e do FDNE; • Para realizar uma análise mais precisa da existência de sinergia do FNE e o FDNE, são necessárias informações sobre as contratações do FNE pelas empresas; • Os instrumentos, FDNE e os Incentivos Fiscais, possuem certa complementaridade, dado que algumas empresas acessam os dois instrumentos.	• Alinhar as estratégias de investimento com recursos dos FDNE e FNE. Isso pode ser feito: (i) pela complementação de recursos no financiamento de empreendimentos de grande porte e elevado interesse social; (ii) pelo financiamento, por parte do FNE, de empresas pequeno e médio porte diretamente ligadas a cadeia produtiva dos empreendimentos financiados pelo FDNE; • Mapear, entre os tomadores de créditos do FDNE, aqueles pertencentes aos setores elegíveis ao recebimento de Incentivos Fiscais e realizar com estes uma campanha de comunicação institucional.
Como tem sido a execução orçamentária e financeira do FDNE? Qual a relação entre o orçamento disponibilizado e utilizado pelo FDNE e a manutenção, implementação e modernização das empresas com as metas da PNDR?	• Elevado nível acumulado de valores orçamentários não utilizados por falta de execução ou cancelamento de restos a pagar desde a criação do fundo; • Aumento das receitas próprias do FDNE ao longo do tempo, acompanhado de uma redução/intermitência dos repasses do Orçamento Geral da União (OGU).	• Há uma redução da dependência do fundo com relação aos recursos do do orçamento geral da União (OGU) em função do aumento das receitas próprias do FDNE; • A natureza orçamentária do fundo é um fator limitante a sua execução, pois além deste estar sujeito a contingenciamentos, precisa lidar adequadamente com imprevisibilidade da receita, sob pena de não conseguir	• Buscar fontes alternativas de receita para a capitalização do FDNE, como a intermediação de linhas de crédito de organismos internacionais; • Intensificar a triagem dos projetos de investimento aprovados considerando o risco de cancelamento de empenho em períodos posteriores; • Intensificar o acompanhamento dos projetos aprovados de modo a elevar a assertividade das estimativas e reestimativas de receita, evitando

		executar os recursos arrecadados dentro do exercício corrente.	subestimações que impeçam a execução da totalidade dos recursos próprios.
Qual o grau de amplitude e equidade do acesso e da cobertura ao FDNE?	• 153 municípios contam com empreendimentos financiados pelo FDNE, correspondendo a 7,4% do total de municípios da área de atuação da Sudene; • 72% das contratações foram para empreendimentos em municípios localizados na região do semiárido; • 97% dos recursos do Fundo, no período analisado, foram destinados a municípios de baixa e média renda, em conformidade com a Tipologia da PNDR; • 75,5% do valor contratado pelo FDNE está concentrado nos setores ferroviário e de energia elétrica.	• A distribuição dos recursos do FDNE está de acordo com os critérios propostos na Resolução CONDEL/SUDENE nº 155, de 29/04/2022 e pela PNDR; • Os empreendimentos estão distribuídos de maneira relativamente uniforme dentro da área de atuação da Sudene, atingindo predominantemente municípios pequenos e médios; • Foi constatada que existe uma concentração setorial na carteira de projetos do FDNE.	• Continuar observando os critérios de localização e grau de desenvolvimento dos municípios para a concessão de financiamentos pelo FDNE; • Priorizar empreendimentos com atuação em vários municípios ou municípios polos, de modo elevar o raio de atuação do instrumento; • Alinhar juntamente aos bancos operadores estratégias para a captação de projetos de uma maior diversidade de segmentos econômicos dentro do escopo de atuação do Fundo.
Como os indicadores de resultado relativos aos recursos do FDNE evoluíram ao longo do tempo?	• Os desembolsos do FDNE corresponderam a quase 1% do produto regional de 2008 e 2023; • Os investimentos contratados dos empreendimentos apoiados pelo FDNE representaram, em média, 7% do PIB nordestino no mesmo período; • Os valores desembolsados pelo FDNE representaram, cumulativamente, 0,56% de todo o crédito empresarial concedido na Região Nordeste;	• Esses valores evidenciam a relevância do FDNE para a economia da região, particularmente sobre a dinâmica do mercado de trabalho.	• Considerar entre os critérios para a concessão do financiamento o volume total do investimento com recursos externos ao FDNE, de modo a potencializar o impacto da PNDR; • Considerar entre os critérios para a concessão do financiamento a quantidade de empregos diretos e indiretos a serem gerados pelo empreendimento.

- | | | | |
|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• Mais de 10 mil empregos diretos foram gerados pelas empresas que receberam financiamento do FDNE entre os anos de 2008 e 2019. | | |
|--|--|--|--|

Fonte: Elaboração própria.



