



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

**Marcelo Binenbojm**

**O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO  
DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES NORDESTE E  
AMAZÔNICA BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

**Brasília-DF**

**2023**

**Marcelo Binenbojm**

**O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO  
DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES NORDESTE E  
AMAZÔNICA BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da cooperação entre a Universidade de Brasília e o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Celso Vila Nova de Souza Junior

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior

**Brasília-DF**

**2023**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BB612p Binenbojm, Marcelo  
O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO DAS  
REGIÕES NORDESTE E AMAZÔNICA BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE  
CRÍTICA / Marcelo Binenbojm; orientador Celso Vila Nova de  
Souza Junior; co-orientador Luiz Honorato da Silva Júnior.  
-- Brasília, 2023.  
64 p.

Dissertação(Mestrado Profissional em Gestão Pública) --  
Universidade de Brasília, 2023.

1. Incentivos fiscais. 2. Desenvolvimento regional. 3.  
Região Nordeste. 4. Região Amazônica. I. Vila Nova de Souza  
Junior, Celso, orient. II. Honorato da Silva Júnior, Luiz ,  
co-orient. III. Título.

**O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO  
DAS REGIÕES NORDESTE E AMAZÔNICA BRASILEIRAS: UMA  
ANÁLISE CRÍTICA**

Marcelo Binenbojm

Composição da Banca Examinadora:

---

Dr. Celso Vila Nova de Souza Junior  
Professor-Orientador

---

Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior  
Professor-Coorientador

---

Dr. Adriano Firmino Valdevino de Araújo  
Professor-Examinador Externo

---

Dr. André Nunes  
Professor-Examinador Interno

Brasília - 21 de novembro de 2023.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os colegas e professores que compartilharam comigo a incrível jornada de conhecimento que foi cursar esse mestrado na Universidade de Brasília. Especial agradecimento à minha amiga Ana Larissa Jansen, que insistiu e me convenceu a ingressar no mestrado, tendo me ajudado de forma decisiva a chegar vivo ao final dessa aventura.

## RESUMO

Este estudo examina, desde sua implantação, a política de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional das regiões Nordeste e Amazônica brasileiras, abrangendo mais de 60 anos. O objetivo é analisar a efetividade e relevância desses incentivos e suas implicações nas políticas públicas. Para isso, foi realizada uma revisão da literatura acadêmica que explora o impacto dos incentivos fiscais no desenvolvimento dessas regiões. A metodologia incluiu também a análise de dados tributários federais de 2011 a 2020, com foco na evolução dos gastos tributários para as regiões Nordeste e Norte. Os resultados mostraram oscilações nos gastos tributários federais totais, com aumento real de 8,8% na década. Para as regiões Nordeste e Norte, apesar da oscilação, os gastos tributários para o desenvolvimento regional se mantiveram estáveis perante a arrecadação e os gastos tributários federais. A falta de avaliação de impacto e o histórico de renovação indiscriminada desses incentivos têm comprometido a efetividade da política. A renovação dos incentivos é proposta no PL 4.416/2021, mas não estão sendo considerados critérios como temporalidade, seletividade e distributividade para garantir efetividade na política de desenvolvimento regional. Conclui-se que é fundamental um debate qualificado para ajustar a política de incentivos fiscais e promover o crescimento econômico sustentável e equitativo da região Nordeste e Amazônica.

**Palavras-chave:** Incentivos fiscais; Desenvolvimento regional; Região Nordeste; Região Amazônica.

## ABSTRACT

This study examines, since its implementation, the tax incentive policy for the regional development of the Brazilian Northeast and Amazon regions, covering more than 60 years. The objective is to analyze the effectiveness and relevance of these incentives and their implications for public policies. To this end, a review of academic literature was carried out that explores the impact of tax incentives on the development of these regions. The methodology also included the analysis of federal tax data from 2011 to 2020, focusing on the evolution of tax expenditures for the Northeast and North regions. The results showed fluctuations in total federal tax expenditures, with a real increase of 8.8% in the decade. For the Northeast and North regions, despite the fluctuation, tax expenditures for regional development remained stable compared to federal tax collection and expenditures. The lack of impact assessment and the history of indiscriminate renewal of these incentives have compromised the effectiveness of the policy. The renewal of incentives is proposed in PL 4,416/2021, but criteria such as temporality, selectivity and distributivity are not being considered to guarantee effectiveness in the regional development policy. It is concluded that a qualified debate is essential to adjust the tax incentive policy and promote sustainable and equitable economic growth in the Northeast and Amazon regions.

**Keywords:** Tax Incentives; Regional Development; Brazilian Northeast; Amazon Region.

## Sumário

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	9
<b>O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE BRASILEIRA: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....</b>	<b>10</b>
1. INTRODUÇÃO .....	11
2. INCENTIVOS FISCAIS: CONCEITUAÇÃO, CRITÉRIOS DE EFETIVIDADE E HISTÓRICO NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	12
2.1. Conceituação e critérios de efetividade.....	12
2.2. Histórico no contexto brasileiro .....	14
3. AVALIAÇÕES PREGRESSAS DA EFETIVIDADE DOS INCENTIVOS FISCAIS..	18
4. O DEBATE ATUAL: EFETIVIDADE <i>VERSUS</i> INEFETIVIDADE DOS INCENTIVOS FISCAIS .....	22
5. IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS.....	32
<b>O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO AMAZÔNICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE CRÍTICA .....</b>	<b>35</b>
1. INTRODUÇÃO .....	36
2. INCENTIVOS FISCAIS: CONCEITUAÇÃO, CRITÉRIOS DE EFETIVIDADE E HISTÓRICO NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	37
2.1. Conceituação e critérios de efetividade.....	38
2.2. Histórico no contexto brasileiro .....	40
3. AVALIAÇÕES PREGRESSAS DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS .....	44
4. OS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDAM E SUA POSIÇÃO PERANTE A ARRECADAÇÃO E OS GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS.....	49
5. O DEBATE ATUAL: EFETIVIDADE <i>VERSUS</i> INEFETIVIDADE DOS INCENTIVOS FISCAIS .....	54
6. IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	57
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS.....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A vasta extensão territorial do Brasil abriga uma diversidade de ecossistemas e contextos socioeconômicos que moldam os destinos de suas distintas regiões. Em face dessa heterogeneidade, surgem disparidades que demandam instrumentos estatais focados no desenvolvimento equilibrado. Os incentivos fiscais, historicamente empregados como ferramentas primordiais de indução ao desenvolvimento, refletem a tentativa do Estado de equalizar as oportunidades e superar desafios regionais. No entanto, mesmo sendo uma estratégia reiteradamente adotada, seu verdadeiro impacto e efetividade são questões de contínua ponderação e debate.

No Nordeste brasileiro, região marcada por suas peculiaridades históricas, culturais e econômicas, a aplicação de incentivos fiscais tem, ao longo dos anos, atraído investimentos e impulsionado setores da economia. Contudo, persistem dúvidas sobre a capacidade de essas ferramentas promoverem um desenvolvimento genuinamente sustentável e abrangente.

Já a região Amazônica, detentora de uma riqueza natural e biodiversidade sem paralelos, encara desafios relacionados à preservação ambiental conciliada ao crescimento econômico e integração nacional. Os incentivos fiscais nessa região, embora destinados a estimular o desenvolvimento e ocupação, suscitam indagações sobre sua aptidão em salvaguardar o patrimônio ecológico, ao mesmo tempo em que promovem o progresso econômico.

Dessa forma, a presente dissertação - estruturada na forma de um multipaper com dois artigos - se propõe a tentar compreender os efeitos e repercussões dos incentivos fiscais voltados especificamente para o desenvolvimento regional em ambas as regiões, vislumbrando, assim, esclarecer os méritos, limitações e caminhos futuros dessa política.

## **O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE BRASILEIRA: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

### **RESUMO**

Este estudo examina, desde sua implantação, a política de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional do Nordeste brasileiro, abrangendo mais de 60 anos. O objetivo é analisar a efetividade e relevância desses incentivos e suas implicações nas políticas públicas. Para isso, foi realizada uma revisão da literatura acadêmica que explora o impacto dos incentivos fiscais no desenvolvimento dessa região. A metodologia incluiu também a análise de dados tributários federais de 2011 a 2020, com foco na evolução dos gastos tributários para o Nordeste. Os resultados mostraram oscilações nos gastos tributários federais, com aumento real de 8,8% na década. Para a região Nordeste, apesar da oscilação, os gastos tributários para o desenvolvimento regional se mantiveram estáveis perante a arrecadação e os gastos tributários federais. A falta de avaliação de impacto e o histórico de renovação indiscriminada desses incentivos têm comprometido a efetividade da política. A renovação dos incentivos é proposta no PL 4.416/2021, mas não estão sendo considerados critérios como temporalidade, seletividade e distributividade para garantir efetividade na política de desenvolvimento regional. Conclui-se que é fundamental um debate qualificado para ajustar a política de incentivos fiscais e promover o crescimento econômico sustentável e equitativo da região Nordeste.

**Palavras-chave:** Incentivos Fiscais; Desenvolvimento Regional; Região Nordeste.

### **ABSTRACT**

This study examines, since its implementation, the policy of fiscal incentives for the regional development of the Brazilian Northeast, covering more than 60 years. The objective is to analyze the effectiveness and relevance of these incentives and their implications for public policies. For this, a review of the academic literature was carried out that explores the impact of tax incentives on the development of this region. The methodology also included the analysis of federal tax data from 2011 to 2020, focusing on the evolution of tax expenditures for the Northeast. The results showed fluctuations in federal tax expenditures, with a real increase of 8.8% in the decade. For the Northeast region, despite the fluctuation, tax expenditures for regional development remained stable compared to federal tax collection and expenditures. The lack of impact assessment and the history of indiscriminate renewal of these incentives have compromised the effectiveness of the policy. The renewal of incentives is proposed in PL 4.416/2021, but criteria such as temporality, selectivity and distributiveness are not being considered to guarantee the effectiveness of the regional development policy. It is concluded that a qualified debate is essential to adjust the tax incentive policy and promote sustainable and equitable economic growth in the Northeast region.

**Keywords:** Tax Incentives; Regional Development; Brazilian Northeast.

## 1. INTRODUÇÃO

O Nordeste do Brasil é uma região marcada por grandes desafios socioeconômicos. Baixos níveis educacionais, infraestrutura e serviços públicos insuficientes, adversidades climáticas e oportunidades econômicas limitadas compõem o cenário complexo dessa região. Compreendendo esse contexto, há a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), na década de 1960, a qual abriu um novo capítulo na busca pelo desenvolvimento regional.

Os princípios que orientaram a implementação de políticas de incentivos fiscais pela Sudene refletem a influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Esse organismo defendia o investimento e o planejamento estatal como ferramentas chave para mitigar as desigualdades regionais e estimular o crescimento econômico (DINIZ, 2009).

Com efeito, conforme aduz Elali (2007), durante o intervencionismo estatal que predominou entre as décadas de 1950 e 1970, era comum a concessão de benefícios e incentivos fiscais em nome do desenvolvimento econômico, que passou a ocupar lugar de destaque entre os princípios econômicos e de direito. Nesse contexto, Elali (2007) explica que não só o Brasil, mas também os Estados Unidos e as maiores nações europeias passaram a adotar a promoção ao desenvolvimento econômico através dos incentivos fiscais, baseados na ideia de que correspondiam à contrapartida de um interesse público.

Apesar dos consideráveis esforços e das intenções positivas, a efetividade das políticas de incentivos fiscais específicos para o desenvolvimento regional implementadas no Nordeste permanece como tema de contínua discussão e sem respostas definitivas. Apreendendo a relevância dessa região, o cerne desta pesquisa consiste em tentar compreender até que ponto essas políticas têm sido bem-sucedidas na redução das disparidades regionais e ponderar sobre sua aplicação futura. A hipótese explorada sugere que, embora essas políticas possam ter impulsionado a industrialização dessa região, os resultados podem não ter atingido as expectativas iniciais, apontando para a necessidade de considerar abordagens alternativas.

Para aprofundar essa questão e explorar a hipótese proposta, é conduzida uma revisão da literatura acadêmica sobre o impacto dos incentivos fiscais específicos para o desenvolvimento regional no desenvolvimento da região Nordeste, desde sua implementação até a atualidade. Para tanto, oferece-se uma análise descritiva de estudos e avaliações sobre a efetividade dessa política. Ao considerar diversas opiniões e

conclusões presentes na literatura, este estudo almeja trazer mais luz ao assunto. Adicionalmente, realiza-se uma análise de dados tributários federais de 2011 a 2020 com foco na região Nordeste.

Nesse sentido, reconhecendo a complexidade do tema e sem pretensões de apresentar uma visão definitiva, este estudo busca oferecer percepções realistas sobre o papel dos incentivos fiscais no desenvolvimento do Nordeste. Seu potencial reside em contribuir para a formulação de políticas públicas mais direcionadas no futuro, orientando a criação de estratégias mais efetivas para promover o crescimento econômico e reduzir as disparidades regionais brasileiras.

## **2. INCENTIVOS FISCAIS: CONCEITUAÇÃO, CRITÉRIOS DE EFETIVIDADE E HISTÓRICO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

No âmbito das políticas econômicas, os incentivos fiscais representam um instrumento fundamental para impulsionar determinados setores e atividades dentro de uma economia, podendo ser aplicados localmente no contexto cepalino do desenvolvimento regional.

A compreensão desses incentivos abrange a análise de seus fundamentos teóricos e práticos, destacando como eles visam a promover o desenvolvimento econômico e social – o que é tratado na seção 2.1 deste trabalho.

Já a exploração da aplicação desses incentivos no contexto brasileiro envolve um exame das políticas adotadas ao longo do tempo, suas implicações nas áreas tributária e financeira, bem como os efeitos observados nos setores beneficiados e na economia em geral – o que é abordado na seção 2.2.

### 2.1. Conceituação e critérios de efetividade

Catão (2004) conceitua os incentivos fiscais como instrumentos de desoneração tributária do ente político que instituiu o tributo. O autor explica que se trata de uma suspensão parcial ou total, mas sempre provisória, do tributo, a fim de conformar determinadas situações. Assim, “diferindo a tributação para o momento em que a captação de riquezas (imposição fiscal) possa ser efetuada de maneira mais efetiva, eficiente e justa” (Catão, 2004, p. 13).

Em sua definição de incentivos fiscais, Melo (2007, p. 140) explicita, em primeiro lugar, o objetivo do desenvolvimento regional:

Os incentivos fiscais consistem, basicamente, em espécie de renúncia de receitas públicas para o administrador público e benefícios aos administrados (contribuintes), objetivando o desenvolvimento econômico regional, o aumento do saldo da balança comercial, o desenvolvimento do parque industrial nacional, a geração de empregos, a colocação de produtos de fabricação nacional no mercado externo, entre outros.

Por sua vez, Elali (2007) oferece uma definição de incentivos fiscais como uma ferramenta estatal de regulação econômica. Em suas palavras, “Assim, os incentivos fiscais são os instrumentos hábeis para servirem à indução econômica nas hipóteses de benefícios que passam a ser outorgados para incentivar comportamentos específicos” (Elali, 2007, p. 114). Nota-se, nesse sentido, o que motiva a criação desse tipo de incentivo no cenário econômico de um país.

No Brasil, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) utiliza a expressão ‘gasto tributário’ como sinônimo de ‘benefício tributário’, definindo-o como sendo os gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais. Nessa definição, os gastos tributários se constituem em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Ainda, tais gastos podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade; ou incentivador, quando o objetivo é o desenvolvimento de determinado setor ou região.

Dadas algumas definições, para os objetivos deste estudo, é importante entender que os incentivos fiscais, em sua essência, buscam alterar as condições financeiras e tributárias das empresas, tornando-as mais competitivas e atraindo investimentos para regiões que enfrentam desafios estruturais. Dessa forma, essas políticas têm o objetivo de impulsionar a economia, promover o crescimento regional e reduzir disparidades socioeconômicas, encerrando parâmetros que precisam ser medidos para avaliar os resultados da aplicação desses incentivos.

Além do exposto, as boas práticas apontam para a utilização de três critérios que devem pautar a avaliação da eficácia desse tipo de política, segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2023).

O primeiro é o critério da temporalidade, que se refere à ideia de que um benefício concedido por um determinado período finito pode romper a inércia e impulsionar o desenvolvimento de atividades ou setores em regiões que, de outra forma,

não atrairiam tais investimentos. O benefício deve ter prazo determinado de vigência, com metas a serem alcançadas.

O segundo critério é a seletividade, que se ancora nos princípios constitucionais da seguridade social. Esse critério ressalta a pertinência de uma concessão dos incentivos fiscais com parâmetros e regramentos, selecionando setores, regiões e contribuintes que realmente necessitam do benefício, evitando diluir seu poder indutor por meio de concessões indiscriminadas.

Com origem constitucional semelhante à do segundo critério, temos a distributividade, que trata do grau de acesso a esses benefícios. Os incentivos fiscais concedidos a contribuintes de alta renda são justificáveis somente em casos especiais, nos quais os benefícios gerados pelas atividades incentivadas superam os custos sociais decorrentes da redução da receita tributária. “Caso contrário, seu efeito seria o de promover um círculo vicioso de ampliação da injustiça fiscal, em especial em países, como o Brasil, marcados por sistemas tributários regressivos” (Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2023, p. 7).

Observados esses critérios, na próxima subseção, depreende-se como esses incentivos são, de fato, aplicados no território nacional.

## 2.2. Histórico no contexto brasileiro

Partindo para o contexto brasileiro, uma vez que possuímos um dos sistemas tributários mais complexos do mundo, com leis e tributos federais, estaduais e municipais, faz-se mister esclarecer que este estudo trata dos incentivos somente no âmbito federal. Acrescenta-se que, acerca das espécies de incentivos fiscais adotados em território nacional, é importante discernir que podem ocorrer sobre as receitas (isenção, diferimentos, remissão e anistia) e sobre as despesas (subvenção, créditos presumidos e subsídios) públicas, sendo todos considerados gastos tributários. Com efeito, este artigo pretende fazer uma avaliação apenas dos incentivos fiscais classificados como isenções tributárias federais, e que foram instituídos com a finalidade específica de desenvolvimento da região Nordeste.

Fazendo uma remissão às suas origens, os incentivos fiscais ganharam destaque a partir da década de 1950, em um período marcado por um maior intervencionismo estatal na economia. No caso específico do Nordeste, a implementação dessas políticas foi impulsionada a partir da criação da Sudene, em 1959, e da formulação do Plano de

Ação Econômica para o Desenvolvimento do Nordeste (PAE), liderado pelo economista Celso Furtado.

É importante destacar, preliminarmente, que a ideia de incentivos fiscais se insere num contexto muito mais amplo de debates econômicos. Durante as décadas de 1940 e 1950, o Brasil passava por um período de intensa transformação e industrialização. Em meio a essas mudanças, surgiu uma importante controvérsia intelectual e ideológica entre dois proeminentes economistas, Roberto Simonsen e Eugenio Gudín. O cerne do debate girava em torno do papel do Estado na economia e da necessidade (ou não) de planejamento econômico para o desenvolvimento brasileiro (MARINGONI, 2012).

Segundo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010), Roberto Simonsen era um defensor ferrenho da intervenção estatal na economia. Ele argumentava que o Brasil, sendo um país em desenvolvimento com inúmeras desigualdades e com um histórico de economia agrária e exportadora, não poderia depender exclusivamente das forças de mercado para alcançar um desenvolvimento robusto e sustentável. Para Simonsen, o Estado tinha um papel central na promoção da industrialização, visto que este seria o motor do desenvolvimento econômico brasileiro. Ele acreditava que, por meio do planejamento econômico e de políticas de incentivo, o Brasil poderia superar suas limitações estruturais e acelerar seu processo de modernização e crescimento.

Já Eugenio Gudín tinha uma perspectiva bem diferente. Ele era um liberal convicto e via com desconfiança a intervenção estatal na economia. Para Gudín, as forças de mercado, se deixadas operar livremente, naturalmente conduziriam o País ao desenvolvimento. Ele argumentava que a interferência do Estado muitas vezes resultava em ineficiências, distorções e, eventualmente, em estagnação. Em sua visão, o papel do Estado deveria ser limitado, focando na criação de um ambiente propício para os negócios, garantindo a estabilidade macroeconômica e deixando que o setor privado liderasse o caminho do desenvolvimento (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010).

A controvérsia entre Simonsen e Gudín reflete debates mais amplos sobre capitalismo, desenvolvimento e o papel do Estado, que são relevantes até hoje. Assim, não se pretende aqui tomar partido, mas tão somente apresentar a riqueza do debate, evidenciando que o desenvolvimento econômico é um processo complexo, influenciado por múltiplas perspectivas e abordagens.

Voltando a falar sobre Celso Furtado, seu pensamento pode ser visto como uma extensão e aprofundamento das ideias apresentadas por Roberto Simonsen, com foco

particular nas questões de subdesenvolvimento e na necessidade de intervenção e planejamento estatal. Contudo, é importante reconhecer que Furtado, com sua vasta obra e visão própria, trouxe nuances e argumentos distintos, consolidando-se como uma voz única no pensamento econômico brasileiro.

Feita essa necessária contextualização prévia com os economistas que influenciaram gerações de pensadores e políticos, para entender a lógica teórica que embasou a implementação da política de incentivos fiscais para o desenvolvimento do Nordeste – e que permanece praticamente inalterada até o presente momento – bem como as principais fontes dos erros cometidos, é preciso compreender as ideias defendidas por Celso Furtado, independentemente do antigo debate ideológico sobre serem corretas ou equivocadas.

De acordo com Diniz (2009, p.238), Furtado, fazendo uma interpretação teórica própria do subdesenvolvimento, “adaptou a análise cepalina de relação centro-periferia, buscando demonstrar que a relação entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha um efeito extremamente negativo sobre a economia da primeira”. Diniz (2009) continua explicando a lógica defendida pelo referido economista, que abandonou a análise dessa região de forma isolada e passou a examiná-la sob o prisma de sua relação com o Centro-Sul do País, negando também os princípios das vantagens comparativas naturais ou ricardianas<sup>1</sup>.

De forma semelhante à análise da Cepal para as relações entre países centrais e periféricos, a relação comercial entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha um duplo efeito de transferência de renda da primeira para a segunda e de impedimento do processo de industrialização do Nordeste (DINIZ, 2009, p. 238).

Furtado defendia a necessidade de industrialização do Nordeste como sendo a única solução para a região, caso contrário, sua população jamais alcançaria níveis adequados de renda. Ao mesmo tempo, denunciava a regressividade do sistema tributário federal, argumentando que a arrecadação tributária agravava a tendência às disparidades

---

<sup>1</sup> O modelo econômico ricardiano foi proposto pelo economista David Ricardo (1772-1823). É uma teoria fundamental na economia internacional, que explora os ganhos de comércio entre países a partir das diferenças de custos de produção. Segundo esse modelo, as nações se especializam na produção daquilo que possuem vantagem comparativa, ou seja, produzem bens em que têm custos relativos mais baixos em relação a outros países. Isso resulta em eficiência produtiva global e beneficia todas as nações envolvidas, promovendo o comércio com base na complementaridade das capacidades de produção.

regionais de níveis de desenvolvimento (GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1967).

Aceitando essas premissas das teorias de Furtado, a região Nordeste foi alvo de políticas de incentivos fiscais que visavam a superar obstáculos estruturais e promover a industrialização e o desenvolvimento regional. Através da Sudene, foram estabelecidos regimes especiais de tributação, isenções fiscais, crédito subsidiado e outros mecanismos que buscavam atrair investimentos para a região.

Sobre as isenções fiscais, objeto alvo deste estudo, foi instituída a isenção de parte do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), conforme Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961:

Art 34. É facultado as pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações do impôsto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela SUDENE, de interêsse para o desenvolvimento do Nordeste (BRASIL, 1961).

Mais de 60 anos depois, esse incentivo fiscal, que era exclusivo para reinvestimento em setor considerado prioritário pela Sudene, continua existindo. A novidade é que agora, além de alcançar até 75% de dedução, ele pode ser usufruído não apenas com o objetivo de reinvestimento, mas também sem a exigência de qualquer contrapartida, bastando que o empreendimento preencha os requisitos de localização e setor prioritário, conforme Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001.

Art. 1º Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, a partir do ano-calendário de 2000, as pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2023 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), terão direito à redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração.

[...]

Art. 3º Sem prejuízo das demais normas em vigor sobre a matéria, fica mantido, até 31 de dezembro de 2023, o percentual de 30% (trinta por cento) previsto no inciso I do caput do art. 2º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados, em

ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional (BRASIL, 2001).

É importante esclarecer que alguns outros incentivos específicos para o desenvolvimento regional do Nordeste foram criados ao longo dos anos, sendo que grande parte já perdeu a vigência. Atualmente, esses dispositivos listados nos artigos 1º e 3º acima – redução de 75% e reinvestimento de 30% do IRPJ – respondem por mais de 99,9% dos incentivos fiscais voltados especificamente ao desenvolvimento regional dessa região. Compreendendo isso, este estudo se dedica, em específico, à avaliação desses dois dispositivos ainda vigentes.

Retomando o histórico desses incentivos no contexto brasileiro, ao longo de todos esses anos, os incentivos enfrentaram críticas e desafios em relação à sua efetividade na promoção do desenvolvimento regional. Embora existam avanços e conquistas significativas, alguns questionamentos surgiram quanto à seletividade dos benefícios, à alocação adequada dos recursos (distributividade), à sua temporalidade e à sua capacidade de induzir um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

A compreensão do histórico dos incentivos fiscais no Brasil, com ênfase na região Nordeste, é fundamental para uma análise aprofundada de sua eficácia e impacto no desenvolvimento regional.

Independentemente dos conceitos teóricos que embasaram a política de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional do Nordeste, para os objetivos práticos a que se destinam este estudo, o fato é que tal política vem sendo executada pela Sudene há mais de 60 anos, de forma que a prática já nos fornece um relevante conjunto de informações para serem analisadas.

Dito isso, na seção subsequente deste artigo, são revisados os principais estudos empíricos que avaliaram os resultados dessa política. Para tanto, são discutidos os seguintes aspectos: aplicações, limitações e potenciais benefícios.

### **3. AVALIAÇÕES PREGRESSAS DA EFETIVIDADE DOS INCENTIVOS FISCAIS**

Nesta seção, são analisados, em ordem cronológica, alguns dos estudos realizados para avaliar a efetividade dos incentivos fiscais para o desenvolvimento do Nordeste, de forma a se obter *insights* que auxiliem na análise geral dessa política.

O trabalho de Redwood (1984) foi um dos pioneiros na avaliação da importância

dos incentivos fiscais para a industrialização do Nordeste - ainda que já vigorassem há mais de 20 anos à época - expondo a histórica omissão estatal na tarefa de avaliação dessa política. O artigo analisou a participação e o impacto das empresas extrarregionais - empresas de fora da região que se instalam no Nordeste para aproveitar os benefícios fiscais - nos processos de industrialização no Nordeste do Brasil, com foco nos incentivos fiscais concedidos pelo sistema 34/18-Finor.

A pesquisa de Redwood (1984) utilizou dados coletados em 1978 pela Sudene e pelo Banco do Nordeste (BNB), que incluíram informações sobre investimentos, empregos, origem dos insumos e destino das vendas das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais. Os resultados mostraram que as empresas extrarregionais já alcançavam uma presença significativa no Nordeste em 1978, representando uma parcela considerável dos empregos e investimentos na região. Essas empresas eram, em média, maiores em escala e utilizavam mais insumos extrarregionais em comparação com as empresas sediadas no Nordeste. Além disso, possuíam vínculos mais fortes com mercados fora da região, especialmente aquelas com matrizes na região metropolitana de São Paulo.

A análise de Redwood (1984) revelou que a política de incentivos fiscais da Sudene, ao longo das duas primeiras décadas de existência, resultou em empresas extrarregionais concentradas em setores dinâmicos da indústria, como bens de capital, bens intermediários e bens de consumo duráveis. Também foi destacado o vazamento dos benefícios fiscais e efeitos multiplicadores para outras regiões do Brasil, devido aos vínculos econômicos das empresas extrarregionais. Por outro lado, as empresas sediadas no próprio Nordeste tendiam a se concentrar em setores tradicionais de bens de consumo não duráveis e na transformação de matérias-primas locais.

O trabalho de Redwood (1984) concluiu que os incentivos fiscais foram considerados fundamentais para a maioria das empresas estudadas. Especialmente entre as empresas extrarregionais, mais de 60% declararam que não teriam investido na região na ausência dos incentivos. Já para as empresas com sede no Nordeste, esse número reduz para cerca de 55%.

Outras relevantes conclusões do estudo de Redwood (1984) sobre os primeiros 18 anos (1961 a 1978) da política de incentivos fiscais para o Nordeste podem ser resumidas assim: (a) as empresas que receberam incentivos contribuíram significativamente para o aumento dos investimentos e aceleraram as taxas de crescimento do produto industrial na região desde 1960; (b) a expansão da indústria foi a principal fonte de crescimento econômico no Nordeste durante esse período; (c) os

incentivos fiscais tiveram uma forte influência na diversificação das atividades industriais no Nordeste, com a instalação de novas empresas nos setores de bens de capital, bens intermediários e bens de consumo duráveis, especialmente nas indústrias mecânica, metalúrgica, material elétrico, material de transporte, química e minerais não-metálicos; (d) em comparação com as indústrias nordestinas não beneficiadas pelo sistema 34/18-Finor, as empresas beneficiadas eram muito maiores em escala, tanto em termos do número de funcionários por estabelecimento quanto do valor agregado médio dessas empresas; (e) embora tenham criado um número considerável de empregos, as indústrias que receberam incentivos fiscais não conseguiram resolver efetivamente o grave problema do subemprego nas áreas urbanas do Nordeste.

Saltando cerca de duas décadas, Lima e Lima (2010) analisaram os programas de desenvolvimento econômico local implementados nos estados do Nordeste brasileiro entre 1994 e 2006, utilizados pelos governos estaduais como uma forma de atrair investimentos para suas regiões e estimular o crescimento econômico. O objetivo principal do artigo foi avaliar o impacto desses programas, baseados em incentivos fiscais, na atração de empresas e no estímulo ao desenvolvimento econômico regional. O estudo abrangeu seis estados do Nordeste: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Sergipe.

Ao longo do período analisado, os autores descobriram que os setores que mais receberam incentivos foram aqueles que já possuíam uma certa tradição no Nordeste, especialmente nos estados de Pernambuco, Ceará e Sergipe. Isso sugere que os incentivos fiscais funcionaram como um diferencial de atratividade para os setores já estabelecidos na região. Ao mesmo tempo, isso aponta que os programas não conseguiram promover uma diversificação significativa dos setores industriais – eis que a seletividade ainda é um critério a ser desenvolvido para a plenitude da realização dos objetivos dos incentivos fiscais.

Em relação à localização das empresas incentivadas, a maioria delas se concentrou nas regiões metropolitanas dos estados. Isso se deveu às melhores condições de infraestrutura dessas localidades. Embora os programas visassem à desconcentração industrial, os resultados indicaram que a interiorização da indústria foi limitada.

Quanto ao impacto no emprego, os setores que mais receberam incentivos tiveram um bom desempenho na geração de empregos durante o período analisado. Ressalta-se, por sua vez, que os benefícios fiscais também aumentaram os custos para o Estado, sem que houvesse um avanço significativo na reestruturação da indústria local.

Há, assim, pontos de melhoria quanto à eficiência da política de incentivos.

O artigo de Lima e Lima (2010) indica que os programas de desenvolvimento local, baseados em incentivos fiscais, têm um papel limitado em alterar significativamente a dinâmica econômica regional. Sugere ainda que, para promover um desenvolvimento mais efetivo e sustentável, são necessárias outras medidas estruturais, como investimentos em educação, infraestrutura e qualificação profissional; medidas que possam criar um ambiente propício para a atração de novos investimentos e a diversificação dos setores industriais.

Por conseguinte, com o estudo de Lima e Lima (2010), compreende-se que os programas de desenvolvimento local no Nordeste brasileiro, com foco na concessão de incentivos fiscais, mostraram-se relevantes para atrair empresas e estimular o emprego em setores já consolidados na região, mas não foram eficazes o suficiente para promover uma reestruturação mais significativa da indústria ou uma desconcentração mais ampla das atividades econômicas. A análise reforça a importância de uma abordagem mais abrangente e estrutural para o desenvolvimento regional, com políticas que vão além dos incentivos fiscais e abordem outras dimensões econômicas e sociais.

Avançando mais uma década, Araripe (2018) aborda as políticas fiscais voltadas para o desenvolvimento da região Nordeste do Brasil e suas consequências na redução das desigualdades regionais. Tomando como base os resultados do Relatório Sistêmico de Fiscalização do Desenvolvimento no Nordeste (Fisc Nordeste) de 2017, do Tribunal de Contas da União (TCU), a autora verificou que essas iniciativas não têm logrado êxito na redução das desigualdades regionais, principalmente devido à baixa governança estatal, que tem dificultado a implementação eficiente dessas políticas públicas. Seu trabalho conclui que a eficácia dessas políticas requer uma abordagem planejada e articulada entre os entes federados, sendo essencial que haja coordenação eficiente entre a União, os Estados e os Municípios para garantir que os incentivos fiscais sejam direcionados de forma estratégica e alinhados com os objetivos de desenvolvimento da região.

No intuito de expandir esta análise para o atual debate sobre a modernização da indústria, verificando o potencial da política de incentivos fiscais em atrair empresas de maior nível tecnológico para o Nordeste, foi analisado o trabalho de Rohde (2013), que teve como objetivo examinar a relação entre a decisão de localização das 100 empresas multinacionais de alta tecnologia que mais investiram em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no ano de 2010 e os incentivos fiscais, representados pelos níveis de tributos

praticados pelos 18 países de sua amostra. Além dos incentivos fiscais, foram consideradas outras variáveis econômicas e institucionais, como o tamanho do mercado pelo Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita, transparência das políticas públicas e estabilidade política.

Os resultados empíricos, apontados por Rohde (2013), mostraram que altos níveis de tributos desestimulam a implantação de negócios das empresas de alta tecnologia, enquanto níveis mais baixos, representados por incentivos fiscais, favorecem a escolha da localização para investimentos em P&D. A variável PIB também se mostrou fortemente significativa. Indicou, por exemplo, que mercados amplos oferecem possibilidades de ganhos em escala e são determinantes na escolha da localização das empresas de alta tecnologia.

Além das variáveis econômicas, o ambiente institucional também desempenhou um papel fundamental na decisão de localização das empresas, conforme Rohde (2013). Variáveis como transparência das políticas públicas e estabilidade política influenciaram positivamente as decisões de investimento das empresas de alta tecnologia. A combinação de incentivos fiscais com um ambiente institucional seguro mostrou-se eficaz para atrair investimentos em atividades de inovação, como pesquisa e desenvolvimento.

O estudo da autora depreendeu que os incentivos fiscais têm um impacto significativo nas decisões de localização das empresas de alta tecnologia, mas que outros fatores econômicos e institucionais também desempenham um papel importante. A pesquisa sugere que políticas que visem a reduzir tributos e conceder incentivos fiscais, em conjunto com um ambiente institucional estável e transparente, podem ser estratégias eficazes para atrair investimentos em atividades de inovação.

Como se pode compreender neste tópico, é preciso considerar outros fatores e aspectos para além dos incentivos fiscais no debate sobre a redução das desigualdades e sobre o desenvolvimento regional de fato. Na próxima seção, discute-se como efetividade e inefetividade são entendidos no cenário dos incentivos fiscais na Região Nordeste.

#### **4. O DEBATE ATUAL: EFETIVIDADE *VERSUS* INEFETIVIDADE DOS INCENTIVOS FISCAIS**

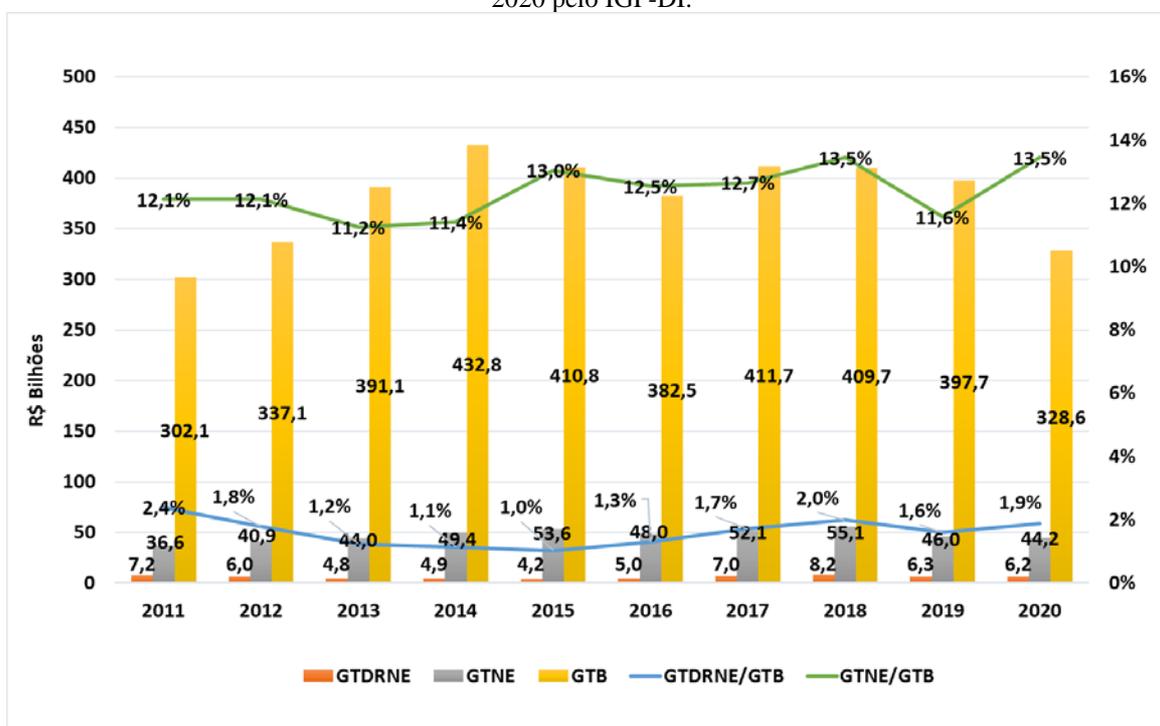
Para orientar esse debate, foram utilizados os dados de gastos tributários federais dos últimos 10 anos disponíveis ao tempo desta pesquisa, publicados no site da RFB, que vão de 2011 até 2020. Para efeito de comparação, todos os valores foram corrigidos para a data base de dezembro de 2020 pelo IGP-DI, por ser o índice que mede a variação de

preços que afetam atividades econômicas relativas à produção nacional e às importações. Para todos os efeitos, este estudo trata apenas dos gastos tributários federais.

A compilação e apresentação desses dados é fundamental para dar início a esse debate, uma vez que, para uma racional mensuração de seus efeitos, é preciso conhecer a fatia que os incentivos fiscais para o desenvolvimento regional ocupam dentro de todo o gasto tributário nacional, bem como perante as arrecadações tributárias federais no Brasil e na região Nordeste. Essa compreensão é alcançada por meio das informações contidas nas figuras 1, 2 e 3, presentes neste trabalho.

A Figura 1 mostra, em barras, os valores do gasto tributário do Brasil (GTB), em amarelo; total do Nordeste (GTNE), em cinza; e o gasto tributário específico para o desenvolvimento regional do Nordeste (GTDRNE), em laranja. A linha verde mostra a evolução do percentual que o gasto tributário total do Nordeste representa perante todo o gasto tributário federal brasileiro (GTNE/GTB). Por sua vez, a linha azul representa o percentual que o gasto tributário específico para o desenvolvimento regional do Nordeste representa perante todo o gasto tributário federal (GTDRNE/GTB).

Figura 1 - Gastos tributários federais com foco na região Nordeste de 2011 a 2020. Valores a dezembro de 2020 pelo IGP-DI.



Fonte: Elaboração própria, com dados da RFB (2023).

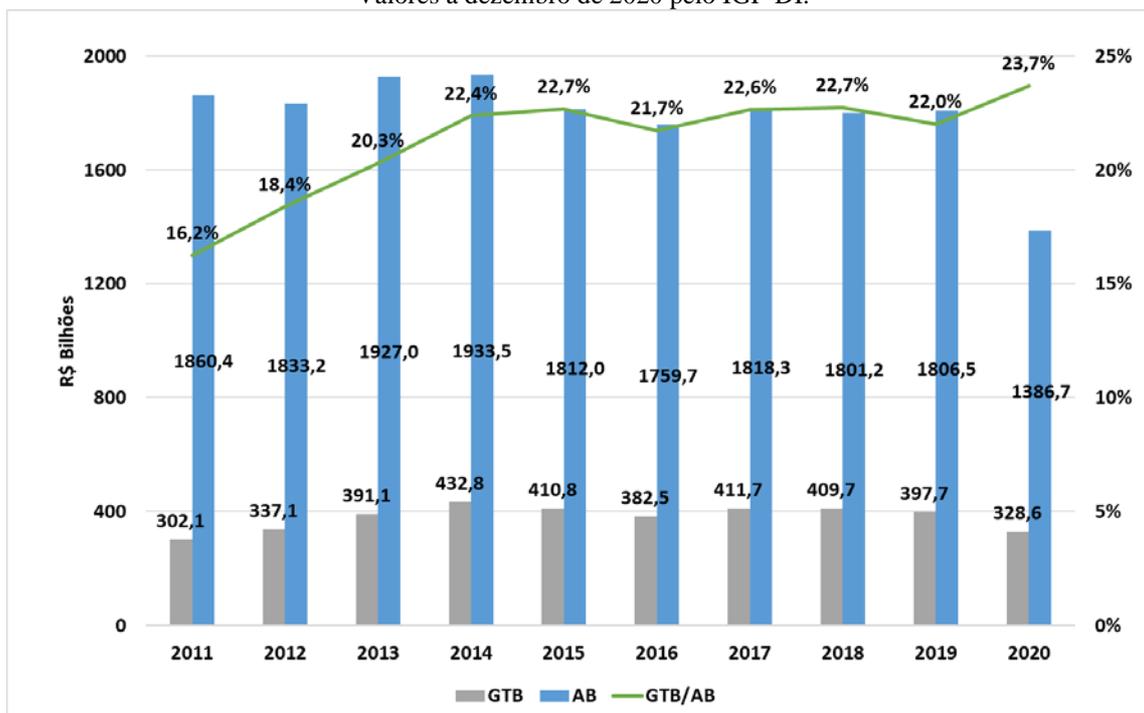
Desse gráfico, percebe-se que os gastos tributários federais oscilaram e encerraram a década com aumento real de 8,8%, passando de R\$ 302,1 bilhões para R\$ 328,6 bilhões, em valores referenciados a dezembro de 2020 pelo IGP-DI. Os gastos

tributários totais para a região Nordeste superaram esse crescimento e atingiram 20,8% de aumento real, passando de R\$ 36,6 bilhões em 2011 para R\$ 44,2 bilhões em 2020. Não se pode dizer o mesmo para os gastos tributários federais específicos para o desenvolvimento regional dessa região, que caíram de R\$ 7,2 bilhões para R\$ 6,2 bilhões, com data base em dezembro de 2020, representando uma redução de valor real de 14,3%.

Isso se reflete também nas curvas da Figura 1, que apresentam as proporções dos gastos tributários federais da região Nordeste e os específicos para o desenvolvimento dessa região em relação à totalidade do gasto tributário federal. Enquanto a linha verde mostra um crescimento da fatia nordestina em relação ao total – de 12,1% para 13,5% – a linha azul segue um caminho inverso, mostrando uma queda na fatia que os gastos específicos para o desenvolvimento regional representam perante os gastos tributários federais do Brasil – de 2,4% para 1,9%. Uma parte disso pode ser explicada pela perda de vigência de alguns desses incentivos, de forma que restaram, praticamente, somente 2 dos 7 benefícios que vigoravam em 2011. A outra parte é explicada pela queda no valor desses 2 incentivos entre 2012 e 2015, que, mesmo com a retomada de aumentos a partir de 2016, não retornou para a mesma curva de crescimento dos gastos tributários federais nacionais e do Nordeste como um todo.

As Figuras 2 e 3 confirmam a tendência de alta nos gastos tributários nacionais e do Nordeste como um todo perante a queda daqueles destinados especificamente para o desenvolvimento regional dessa região. A Figura 2 apresenta a evolução dos gastos tributários federais (GTB) perante a arrecadação federal no Brasil (AB) no período entre os anos de 2011 a 2020. Novamente, todos os valores foram corrigidos para dezembro de 2020 pelo IGP-DI. Essa figura evidencia o crescimento percentual dos gastos tributários nacionais frente à arrecadação federal (GTB/AB), passando de 16,2% em 2011 para 23,7% em 2020. É importante, no entanto, verificar que a elevação dos gastos tributários em relação à arrecadação aconteceu principalmente entre os anos de 2011 e 2014, mantendo-se estável até 2019. Esse percentual rompeu o valor de 23% em 2020 não por elevação desses gastos – que tiveram, na verdade, uma redução real – mas sim por conta de uma brusca queda na arrecadação federal em função dos efeitos econômicos devastadores provocados pela pandemia de Covid-19.

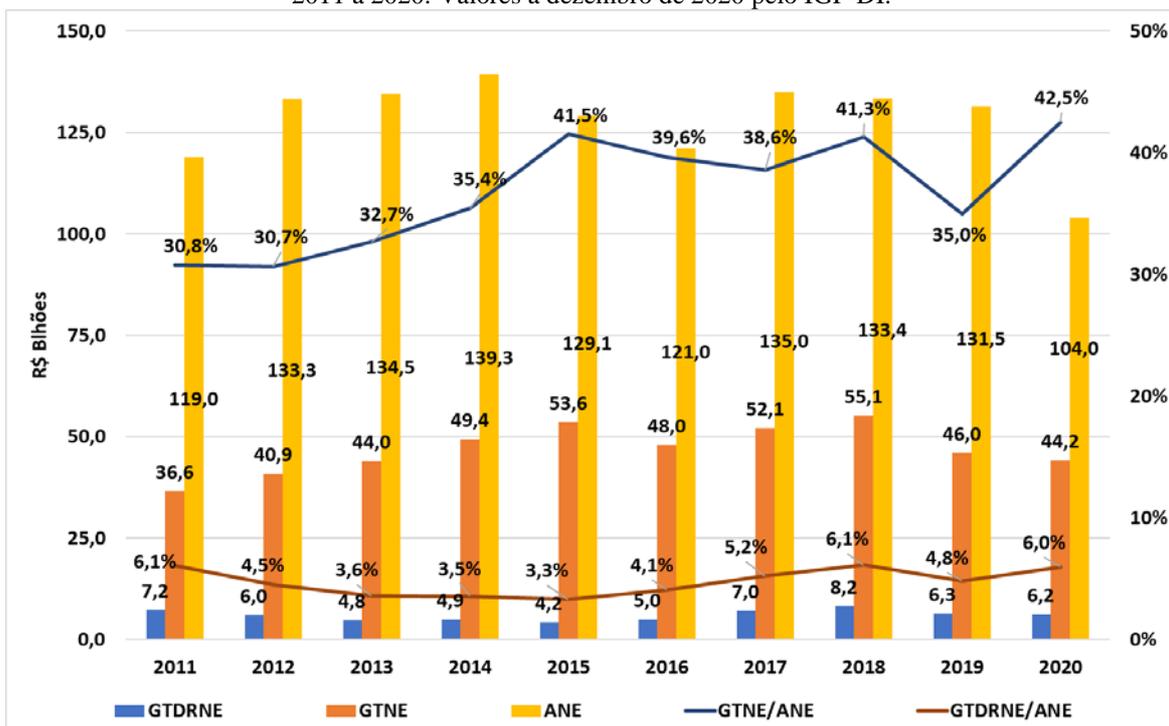
Figura 2 - Evolução dos gastos tributários federais perante a arrecadação federal no Brasil de 2011 a 2020. Valores a dezembro de 2020 pelo IGP-DI.



Fonte: Elaboração própria, com dados da RFB (2023).

Os gastos tributários totais do Nordeste (GTNE) seguem essa mesma tendência de elevação, conforme mostrado na Figura 3, a seguir, subindo de 30,8% para 42,5% do valor total arrecadado pela região (ANE) em tributos federais. Na contramão, os incentivos voltados especificamente para o desenvolvimento regional (GTDRE), que alcançavam 6,1% da arrecadação total do Nordeste (ANE) em 2011, sofreram significativa queda entre 2012 e 2015, com uma retomada de crescimento que sequer voltou ao patamar original, terminando em 6,0% no ano de 2020. A referida figura apresenta a evolução dos gastos tributários federais da região Nordeste perante sua arrecadação tributária federal, no período entre os anos de 2011 e 2020, também com valores corrigidos para dezembro de 2020 pelo IGP-DI.

Figura 3 - Evolução dos gastos tributários federais no Nordeste perante a arrecadação federal do Nordeste de 2011 a 2020. Valores a dezembro de 2020 pelo IGP-DI.



Fonte: Elaboração própria, com dados da RFB (2023).

Uma vez entendida a redução real e proporcional dos gastos tributários para o desenvolvimento do Nordeste na última década, a partir das figuras 1, 2 e 3, é importante refletir criticamente sobre essa observação a fim de se ter uma análise mais aprofundada das causas de sua efetividade ou inefetividade, bem como de seus erros e acertos. Para tanto, é relevante retomar as contribuições dos autores trazidos à luz na seção 3 deste artigo. Faz-se também necessário aplicar os três critérios expostos anteriormente: temporalidade, seletividade e distributividade.

Em 2011, existiam 7 benefícios tributários específicos para o desenvolvimento regional do Nordeste, todos executados pela Sudene, a saber: (i) Fundo de Investimentos do Nordeste - Finor, (ii) Isenção Projeto Industrial/Agrícola, (iii) Isenção Projeto Tecnologia Digital, (iv) Redução Escalonada Projeto Industrial/Agrícola, (v) Redução Escalonada Projeto Setor Prioritário, (vi) Redução 75% do IRPJ Projeto Setor Prioritário e (vii) Redução 30% IRPJ por Reinvestimento. Em 2020, os benefícios (i), (iv) e (v) já não estavam mais vigentes, sendo que representavam 8% desse total em 2011. Conforme já explicado, atualmente, os incentivos (vi) e (vii) respondem por mais de 99,9% dos gastos tributários específicos para o desenvolvimento regional do Nordeste.

Sobre esses dois benefícios, verifica-se que as pessoas jurídicas beneficiadas possuem redução de 75% de seu IR. Nos casos de reinvestimentos, podem ser ainda abatidos mais 30% desse imposto, que é calculado em cima dos 25% restantes – o que

umenta em mais 7,5%. Ou seja, a redução pode chegar a 82,5% do IRPJ ao final.

Além disso, ainda que não mais conste explicitamente no texto da lei vigente, desde a edição da MP nº 2.199-14/2001, a RFB somente aceita a fruição desses dois benefícios pelas pessoas jurídicas que declarem seu IR com base no lucro real, cuja adesão é obrigatória para empresas que possuem um faturamento superior a R\$ 78 milhões no ano. Com isso, pode-se entender que somente as grandes empresas – com alto faturamento anual e possuidoras de uma complexa estrutura de contabilidade – têm acesso aos benefícios fiscais destinados ao desenvolvimento regional do Nordeste.

Feita essa constatação, coloca-se em xeque a efetividade de um incentivo fiscal que atende ao grande empresário e exclui o médio e o pequeno, atentando claramente contra os critérios de seletividade e distributividade que norteiam essa política.

Em contraponto a esse elevado percentual de renúncia e atendimento somente ao grande empresariado, é preciso apontar que o IRPJ é um imposto que incide sobre o lucro, de forma que os benefícios de redução aqui tratados somente se manifestam nos exercícios fiscais em que essas empresas já estão instaladas, em operação e auferindo lucro, o que significa geração de riqueza para a economia da região.

Soma-se a isso a dinâmica do incentivo de reinvestimento de 30% do IR devido, em que a empresa é obrigada a aportar, com recursos próprios, metade do valor do benefício. Este e o aporte próprio são reinvestidos em projetos aprovados pela Sudene, objetivando a ampliação/modernização da própria empresa. O resultado óbvio desse reinvestimento é a geração de mais riqueza, emprego e renda para a região, o que, segundo a hipótese da Curva de Laffer, poderia, inclusive, levar a uma maior arrecadação tributária, a depender do ponto da curva em que se encontra a alíquota tributária. Independentemente de elevar ou não a arrecadação tributária, o importante é que o gasto tributário de 30% do IR é vinculado ao reinvestimento na própria região, e ainda somado com a contrapartida de metade desse benefício em recursos próprios.

Portanto, ao contrário da redução de 75%, que não exige qualquer contrapartida, o benefício do reinvestimento de 30% do IR, por si só, já induz crescimento econômico para o Nordeste na proporção de R\$ 1,50 de investimento para cada R\$ 1,0 em gasto tributário. Não obstante, os dados da RFB de 2020 mostram que o primeiro benefício representa 96,5% (R\$ 6,0 bilhões) dos gastos tributários para o desenvolvimento regional do Nordeste, enquanto o segundo responde somente pelos 3,5% (R\$ 0,2 bilhão) restantes.

Ainda que não seja feita qualquer exigência de contrapartida para o benefício de 75%, além da simples localização na região, dados trazidos pela Superintendência de

Desenvolvimento do Nordeste (2023) mostram que, de 2013 a 2022, foram realizados investimentos da ordem de R\$ 294,2 bilhões pelas empresas que receberam esses incentivos, em valores brutos. No mesmo período, a Sudene contabilizou R\$ 49,8 bilhões de renúncia fiscal, também em valores brutos. Isso significa que, para cada real de gasto tributário para o desenvolvimento do Nordeste, outros R\$ 5,90 foram investidos na região pelas empresas beneficiárias desses gastos. Como visto, o benefício do reinvestimento de 30%, sozinho, responderia por apenas R\$ 1,50. É preciso, portanto, uma análise mais aprofundada para entender qual impacto o benefício de 75% tem na elevação dessa média para R\$ 5,90.

Intuitivamente, espera-se que os maiores investimentos na região estejam relacionados à implantação desses empreendimentos, que só começam a gerar gastos tributários alguns anos após o início do investimento, quando a empresa já se encontra implantada e operando com lucro. Só depois disso é que se pode falar em reinvestimento, e em proporções muito menores do que um processo de implantação do zero. Isso leva à conclusão que é a chegada de novos empreendimentos o fator responsável por elevar essa média para os R\$ 5,90 calculados pela Sudene. É fato que qualquer empresa leva em consideração o benefício de 75% em sua decisão de investimento, principalmente quando se trata das vultuosas cifras de uma implantação. Resta, portanto, entender o peso que esse benefício tem nessa decisão, o que depende do setor produtivo, do porte da empresa, do mercado consumidor, do custo de oportunidade, dentre outros. Podemos inferir que esse benefício é eficiente na atração de novos negócios quando for decisivo para o investimento, e ineficiente (dispensável) nos casos em que o investimento teria sido realizado mesmo em sua ausência.

Conforme demonstrado por Redwood (1984) e sugerido por Lima e Lima (2010), a maioria dos empreendimentos tiveram esses benefícios como fator decisivo para a implantação, de forma que seria leviano tentar diminuir sua importância na atração de investimentos e geração de empregos para a região. Entretanto, não há, até o momento, estudos no sentido de verificar quais empreendimentos encerrariam suas atividades em caso de fim da vigência do benefício. Dessa forma, o estabelecimento de um critério de temporalidade para seu gozo – restringindo ou, ao menos, criando regras rígidas para sua renovação quando do alcance do objetivo proposto – é medida lógica para a eficiência de qualquer política de incentivo fiscal. Ou seja, o critério da temporalidade precisa ser debatido no desenho dessa política.

Seguindo essa linha de raciocínio, o benefício de 75%, que se mostra muito

importante para a decisão de implantação de novos empreendimentos, pode não ser crucial para a decisão de permanência desses mesmos empreendimentos. Conforme a legislação estabelece, a empresa que se habilita ao incentivo goza deste por um período de 10 anos, tempo que pode ser o suficiente para que se estabeleça na região com estabilidade financeira, alcançando e exaurindo o objetivo para o qual o incentivo foi criado. Assim, uma vez que o incentivo cumpriu com sua função de atrair o novo empreendimento, o qual consolidou sua implantação de forma saudável em 10 anos, a necessidade do direito à renovação desse incentivo se extingue. Em outras palavras, o benefício de 75%, dados toda a sua dinâmica e os resultados obtidos ao longo de mais de 60 anos, apontam para que seja restrito apenas aos novos empreendimentos e sem direito a renovação – ou ao menos com regras mais rígidas para a renovação – ao contrário da atual prática que perenizou esse benefício a quase todos os setores, num flagrante uso ineficiente desse gasto tributário.

Por outro lado, o benefício de reinvestimento de 30% é medida que exige contrapartidas diretas e se reverte em sua totalidade em investimentos locais, de forma que a possibilidade de renovação irrestrita, conforme sempre se praticou, faz sentido para uma política de desenvolvimento regional.

## **5. IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O PL 4.416/2021, que se encontra em fase de aprovação no Congresso Nacional, estende a validade desses incentivos até 31 de dezembro de 2028. Desde sua instituição, em 1961, esse incentivo tem sido renovado sucessivamente sem que seja feita uma avaliação criteriosa de sua eficácia e sem que haja um debate qualificado sobre sua manutenção, alteração ou extinção. A pressão política exercida pelos grupos que se beneficiam tem sido o fator preponderante nesse processo.

Atualmente, a validade da legislação que concede ou renova um incentivo fiscal no Brasil é de 5 anos, e já existem iniciativas no Congresso para criação de rígidos critérios de avaliação dos incentivos fiscais como condição para sua renovação, como é o caso do PLC 41/2019, que surgiu por força da Emenda Constitucional nº 109/2021.

Outro ponto de relevância no desenho dessa política diz respeito aos setores habilitados a receber esses benefícios. É preciso que a empresa exerça suas atividades na área de atuação da Sudene e atue em setor da economia beneficiário desses incentivos fiscais, conforme rol taxativo definido no Decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002. O

problema é que, além de esse decreto ter mais de 20 anos sem uma revisão, ele traz, basicamente, todos os setores da economia, incluindo aqueles que desfrutam dos incentivos desde sua criação e aqueles cuja natureza de atividade econômica é a exploração de recursos concentrados na região, os quais, intuitivamente, se manteriam na exploração local independentemente do incentivo fiscal. Conforme visto até aqui, isso atenta flagrantemente contra o critério da seletividade dos incentivos fiscais, além de indicar que estão sendo realizados gastos tributários em setores que dispensariam tal benefício em sua decisão de investimento.

Dado todo o conhecimento trazido neste estudo, sugere-se que as revisões normativas se atentem para os critérios de temporalidade, seletividade e distributividade, com uso das principais experiências adquiridas ao longo do tempo. Conforme demonstrado, essa política está em vigor há mais de 60 anos, sem a devida avaliação de impacto pelo poder público, e sendo renovada indiscriminadamente sem que tais princípios sejam suficientemente levados em consideração. A iminente renovação desses incentivos até 31 de dezembro de 2028, através do PL 4.416/2021, não pode simplesmente servir à perpetuação dessa política pela via da histórica pressão dos atores privilegiados.

É preciso, portanto, que haja uma revisão geral da dinâmica de concessão desses benefícios para que se adequem às atuais demandas de desenvolvimento da região Nordeste. Para tanto, é relevante levar em conta critérios de seletividade na revisão dos setores prioritários, de distributividade em relação às alíquotas aplicadas, e de temporalidade em relação ao tempo de concessão e na análise do direito à renovação.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O debate sobre a efetividade e relevância dos incentivos fiscais para o desenvolvimento regional do Nordeste no Brasil é fundamental e ganha ainda mais relevância diante da iminente renovação desses benefícios por meio do PL 4.416/2021. Ao longo de mais de 60 anos, a política de incentivos tem sido renovada sem uma avaliação apurada de seus impactos e sem um debate qualificado sobre sua continuidade ou revisão - embora existam estudos a respeito, como os trazidos à tona neste artigo. Isso tem resultado em uma política que, apesar de apresentar avanços em alguns aspectos, ainda apresenta ineficiências que comprometem o alcance de seus objetivos.

O presente estudo demonstrou que a política de incentivos fiscais precisa ser

ajustada de acordo com critérios claros e bem definidos. A temporalidade é um desses critérios, pois estabelece prazos para o gozo dos incentivos, limitando a renovação automática e considerando o cumprimento dos objetivos estabelecidos. A seletividade também é essencial, pois é preciso priorizar setores da economia que realmente necessitem do estímulo fiscal para investir na região. O rol taxativo que define os setores beneficiados, sem revisão há mais de 20 anos, deve ser atualizado para refletir as necessidades atuais de desenvolvimento regional. Ademais, a distributividade deve ser mais bem avaliada, objetivando garantir que as empresas beneficiárias estejam, de fato, comprometidas em realizar contrapartidas diretas em investimentos locais. Conseqüentemente, isso implicará que o gasto tributário efetivamente contribua para o crescimento econômico da região, que é o objetivo principal do incentivo fiscal, desde o ideário de Celso Furtado.

A falta de uma avaliação criteriosa e a ausência de um debate qualificado sobre a política de incentivos fiscais têm levado à perpetuação de benefícios que, em alguns casos, podem não ser mais necessários ou eficientes. A pressão política exercida pelos grupos beneficiados tem sido um entrave para uma revisão mais aprofundada dessa política. Por isso, é necessária a implementação de mecanismos de avaliação de impacto antes de renovar ou modificar os incentivos fiscais.

Por conseguinte, a renovação dos incentivos fiscais para o desenvolvimento regional do Nordeste deve ser feita com base em uma análise criteriosa e qualificada, considerando os critérios de temporalidade, seletividade e distributividade. Partindo desses critérios, será possível garantir que essa política cumpra efetivamente seu papel de fomentar o crescimento econômico da região de forma justa, equitativa e sustentável. O desafio agora é promover um debate amplo e transparente para que as decisões tomadas sejam embasadas em evidências e visem ao benefício coletivo, alinhando essa política com as reais necessidades de desenvolvimento do Nordeste brasileiro.

Sugere-se, para tanto, que futuras pesquisas se concentrem em realizar avaliações de impacto mais aprofundadas dos incentivos fiscais na região Nordeste, com estudos longitudinais para acompanhar os resultados ao longo do tempo e identificar a efetividade das políticas implementadas. Além disso, análises comparativas com outras regiões do Brasil e experiências internacionais podem fornecer rotas alternativas para aprimorar a política. A inclusão de diversos *stakeholders* nos debates, como empresas, órgãos governamentais, especialistas em desenvolvimento regional e representantes da sociedade civil, pode enriquecer a compreensão dos desafios e oportunidades

relacionados aos incentivos fiscais. Esses diversos pontos de vistas devem ser considerados.

Ademais, é importante considerar também os impactos sociais e ambientais da política, bem como avaliar os critérios de renovação desses incentivos, buscando maior transparência, responsabilidade e eficiência no desenvolvimento regional. A realização de pesquisas de opinião pública também pode contribuir para entender a percepção da população sobre a política de incentivos fiscais e seus resultados alcançados. Integrando essas abordagens, pode-se compreender e aprimorar essa política no Nordeste, fazendo-se, assim, com que as decisões tomadas sejam mais embasadas e efetivas para o crescimento sustentável e equitativo da região.

Salienta-se que esta pesquisa se limitou a fontes disponíveis publicamente, como relatórios governamentais e estudos acadêmicos. Pode haver informações adicionais e dados relevantes em outras fontes que não foram consideradas no estudo. De toda forma, o presente artigo traz um panorama histórico das políticas de incentivo fiscal vigentes na região Nordeste e faz, com os dados coletados na pesquisa bibliográfica e documental, uma reflexão crítica a respeito dos critérios que podem ser adotados (seletividade, distributividade e temporalidade), bem como de possíveis pontos de melhoria dessas políticas (renovação automática, rol indiscriminado de setores, concentração dos benefícios nos grandes empresariados, etc.).

## **REFERÊNCIAS**

ARARIPE, Cíntia Muniz Rebouças de Alencar. Desenvolvimento e tributação: inferências a partir do relatório Fisc Nordeste para as políticas de desenvolvimento da região. *Rev. Controle, Fortaleza*, v. 15, n.2, p. 185-209. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109 de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e

econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDENE, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002.

BRASIL. Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961. Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1961.

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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.

CATÃO, Marcos André Vinhas. Regime jurídico dos incentivos fiscais. Rio de Janeiro: Renovar. 2004.

DINIZ, Clécio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. Nova economia (Belo Horizonte, Brazil), 19, n. 2, p. 227, 2009.

ELALI, André. Tributação e regulação econômica – um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. São Paulo: MP editora, 2007.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2ª ed. Recife. 1967.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Nota Técnica: Incentivos Fiscais na Amazônia**. Brasília-DF. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília-DF. 2010.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; LIMA João Policarpo Rodrigues. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010.

MARINGONI, Gilberto. Simonsen versus Gudin, a controvérsia pioneira do desenvolvimento. **IPEA: desafios do desenvolvimento**, São Paulo, v.9, n. 73, p. 72-78, ago. 2012.

MELO, Fábio Soares de. Incentivos fiscais e segurança jurídica. EM: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. *Incentivos Fiscais*. São Paulo: MP, 2007.

REDWOOD, John III. Incentivos fiscais, empresas extra-regionais e a industrialização recente do nordeste brasileiro. *Estudos econômicos - Instituto de Pesquisas Econômicas*, 14 (1), p. 119-143, 1984.

ROHDE, Elisa dos Passos Costa. Os incentivos fiscais como determinantes da localização das empresas multinacionais de alta tecnologia. / Elisa dos Passos Costa Rohde. – Porto Alegre, 2013. 46 f.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Apresentação: Incentivos fiscais administrados pela Sudene – Renovação. 50ª edição do Programa Conhecendo a Indústria. Confederação Nacional da Indústria. Salvador, BA. 11 de maio de 2023.

## **O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO AMAZÔNICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

### **RESUMO**

Este estudo examina, desde sua implantação, a política de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional do Norte brasileiro, nos últimos 60 anos. O objetivo é analisar a efetividade e relevância desses incentivos e suas implicações nas políticas públicas. Para isso, foi realizada uma revisão da literatura acadêmica que explora o impacto dos incentivos fiscais no desenvolvimento dessa região. A metodologia incluiu também a análise de dados tributários federais de 2011 a 2020, com foco na evolução dos gastos tributários para o Norte. Os resultados mostram oscilações nos gastos tributários federais totais, com aumento real de 8,8% na década. Para a região Norte, apesar da oscilação, os gastos tributários para o desenvolvimento regional se mantiveram estáveis perante a arrecadação e os gastos tributários federais. A falta de avaliação de impacto e o histórico de renovação indiscriminada desses incentivos têm comprometido a efetividade da política. A renovação dos incentivos é proposta no PL 4.416/2021, mas não estão sendo considerados critérios como temporalidade, seletividade e distributividade para garantir efetividade da política de desenvolvimento regional. Conclui-se que é fundamental um debate qualificado para ajustar a política de incentivos fiscais e promover o crescimento econômico sustentável e equitativo da região Amazônica.

**Palavras-chave:** Incentivos Fiscais; Desenvolvimento Regional; Região Amazônica.

### **ABSTRACT**

This study examines, since its implementation, the policy of fiscal incentives for the regional development of the Brazilian North, covering about sixty years. The objective is to analyze the effectiveness and relevance of these incentives and their implications for public policies. For this, a review of the academic literature was carried out that explores the impact of tax incentives on the development of this region. The methodology also included the analysis of federal tax data from 2011 to 2020, focusing on the evolution of tax expenditures for the North. The results showed oscillations in total federal tax expenditures, with a real increase of 8.8% in the decade. For the North region, despite the fluctuation, tax expenditures for regional development remained stable compared to federal tax collection and expenditures. The lack of impact assessment and the history of indiscriminate renewal of these incentives have compromised the effectiveness of the policy. The renewal of incentives is proposed in PL 4.416/2021, but criteria such as temporality, selectivity and distributiveness are not being considered to guarantee the effectiveness of the regional development policy. It is concluded that a qualified debate is essential to adjust the tax incentive policy and promote sustainable and equitable economic growth in the Amazon region.

**Keywords:** Tax incentives; Regional Development; Amazon Region.

## 1. INTRODUÇÃO

A década de 1960 marcou um período de intensas transformações socioeconômicas no Brasil, impulsionadas, em grande parte, por políticas governamentais voltadas para a integração nacional e desenvolvimento de regiões até então periféricas. A região Amazônica, vasta em recursos naturais e território, mas historicamente marginalizada em termos de infraestrutura e desenvolvimento econômico, tornou-se foco estratégico de tais políticas. As iniciativas governamentais buscavam transformar a floresta em uma fonte de riqueza e progresso, inserindo-a no contexto econômico e geopolítico nacional e internacional.

Nesse cenário, os incentivos fiscais emergiram como ferramentas cruciais. Com o objetivo de atrair investimentos e estimular atividades econômicas na Amazônia, o governo federal implementou uma série de medidas, a exemplo da criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), responsável pela execução de políticas de redução tributária e de financiamento para projetos na região. Essas medidas tiveram um papel duplo: alavancar o desenvolvimento econômico e promover a ocupação demográfica de áreas consideradas vazias, visando à integração efetiva do território amazônico ao restante do País (MAHAR, 1978).

Os princípios que nortearam a implementação das políticas de incentivos fiscais na região Amazônica refletem a influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Essa entidade advogava pelo investimento e planejamento estatal como meios cruciais para mitigar desigualdades regionais e estimular o crescimento econômico (DINIZ, 2009).

Conforme mencionado por Elali (2007), durante o período de intervenção estatal que prevaleceu entre as décadas de 1950 e 1970, era prática comum a concessão de benefícios e incentivos fiscais em prol do desenvolvimento econômico, o qual passou a ocupar lugar de destaque entre os princípios econômicos e de direito. Ainda segundo esse autor, esses incentivos eram vistos como contrapartida a um interesse público, sendo adotados não apenas no Brasil, mas também nos Estados Unidos e nas principais nações europeias.

No caso específico da região Amazônica, essa marcha acelerada em direção ao desenvolvimento trouxe consigo muitos desafios, como é o caso daqueles relacionados à pauta ambiental. A título de exemplo, a própria revisão feita no Código Florestal Brasileiro em 1965 reflete, em parte, a tensão entre o anseio por progresso econômico e

a necessidade de conservação ambiental. Enquanto a legislação buscava estabelecer parâmetros de uso e proteção dos recursos naturais, os incentivos fiscais, muitas vezes, fomentavam atividades que entravam em conflito direto com essas diretrizes, gerando um cenário de desmatamentos, conflitos fundiários e questões socioambientais que perduram até os dias de hoje (SANTOS FILHO et al., 2015).

Apesar dos esforços consideráveis e das intenções positivas, a efetividade das políticas de incentivos fiscais específicos para o desenvolvimento regional implementadas na região Amazônica permanece como tema de contínua discussão e sem respostas definitivas. Dada a relevância dessa região, o cerne desta pesquisa consiste em tentar compreender até que ponto essas políticas têm sido bem-sucedidas na redução das disparidades regionais nesses quase 60 anos de existência da Sudam e ponderar sobre sua aplicação futura. A hipótese explorada sugere que, embora essas políticas possam ter impulsionado o desenvolvimento e a ocupação dessa região, os resultados podem não ter atingido as expectativas iniciais, apontando para a necessidade de considerar abordagens alternativas.

Para aprofundar essa questão e explorar a hipótese proposta, é conduzida uma revisão da literatura acadêmica sobre o impacto dos incentivos fiscais para o desenvolvimento regional no desenvolvimento da região Amazônica, desde sua implementação até a atualidade. Nessa revisão, oferece-se uma análise descritiva de estudos e avaliações sobre a efetividade dessa política. Ao considerar diversas opiniões e conclusões presentes na literatura, este estudo almeja trazer mais luz ao assunto. Adicionalmente, realiza-se uma análise de dados tributários federais de 2011 a 2020 com foco na região Amazônica.

Nesse sentido, reconhecendo a complexidade do tema e sem pretensões de apresentar uma visão definitiva, este estudo busca oferecer percepções realistas sobre o papel dos incentivos fiscais no desenvolvimento da região Amazônica. Seu potencial reside em contribuir para a formulação de políticas públicas mais direcionadas no futuro, orientando a criação de estratégias mais efetivas para promover o crescimento econômico e reduzir as disparidades regionais brasileiras.

## **2. INCENTIVOS FISCAIS: CONCEITUAÇÃO, CRITÉRIOS DE EFETIVIDADE E HISTÓRICO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

No âmbito das políticas econômicas, os incentivos fiscais representam um instrumento fundamental para impulsionar determinados setores e atividades dentro de

uma economia, podendo ser aplicados localmente no contexto cepalino do desenvolvimento regional.

A compreensão desses incentivos abrange a análise de seus fundamentos teóricos e práticos, destacando como eles visam a promover o desenvolvimento econômico e social – o que é tratado na seção 2.1 deste trabalho.

Já a exploração da aplicação desses incentivos no contexto brasileiro envolve um exame das políticas adotadas ao longo do tempo, suas implicações nas áreas tributária e financeira, bem como os efeitos observados nos setores beneficiados e na economia em geral – o que é abordado na seção 2.2.

## 2.1. Conceituação e critérios de efetividade

Catão (2004) conceitua os incentivos fiscais como instrumentos de desoneração tributária do ente político que instituiu o tributo. O autor explica que se trata de uma suspensão parcial ou total, mas sempre provisória, do tributo, a fim de conformar determinadas situações. Assim, “diferindo a tributação para o momento em que a captação de riquezas (imposição fiscal) possa ser efetuada de maneira mais efetiva, eficiente e justa” (CATÃO, 2004, p. 13).

Em sua definição de incentivos fiscais, Melo (2007, p. 140) explicita, em primeiro lugar, o objetivo do desenvolvimento regional:

Os incentivos fiscais consistem, basicamente, em espécie de renúncia de receitas públicas para o administrador público e benefícios aos administrados (contribuintes), objetivando o desenvolvimento econômico regional, o aumento do saldo da balança comercial, o desenvolvimento do parque industrial nacional, a geração de empregos, a colocação de produtos de fabricação nacional no mercado externo, entre outros.

Por sua vez, Elali (2007, p. 114) oferece uma definição de incentivos fiscais como uma ferramenta estatal de regulação econômica: “Assim, os incentivos fiscais são os instrumentos hábeis para servirem à indução econômica nas hipóteses de benefícios que passam a ser outorgados para incentivar comportamentos específicos”. Nota-se, nesse sentido, o que motiva a criação desse tipo de incentivo no cenário econômico do País.

No Brasil, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) utiliza a expressão ‘gasto tributário’ como sinônimo de ‘benefício tributário’, definindo-o como sendo os

gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais. Nessa definição, os gastos tributários se constituem em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Ainda, tais gastos podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população pelos serviços de sua responsabilidade; ou incentivador, quando o objetivo é o desenvolvimento de determinado setor ou região.

Dadas algumas definições, para os objetivos deste estudo, o importante é entender que os incentivos fiscais, em sua essência, buscam alterar as condições financeiras e tributárias das empresas, tornando-as mais competitivas e atraindo investimentos para regiões que enfrentam desafios estruturais. Dessa forma, essas políticas têm o objetivo de impulsionar a economia, promover o crescimento regional e reduzir disparidades socioeconômicas, encerrando parâmetros que precisam ser medidos para avaliar os resultados da aplicação desses incentivos.

Além do exposto, as boas práticas apontam para a utilização de três critérios que devem pautar a avaliação da eficácia desse tipo de política, conforme o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2023).

O primeiro é o critério da temporalidade, que se refere à ideia de que um benefício concedido por um determinado período finito pode romper a inércia e impulsionar o desenvolvimento de atividades ou setores em regiões que, de outra forma, não atrairiam tais investimentos. O benefício deve ter prazo determinado de vigência, com metas a serem alcançadas

O segundo critério é o da seletividade, que se ancora nos princípios constitucionais da seguridade social. Esse critério ressalta a pertinência de uma concessão dos incentivos fiscais com parâmetros e regramentos, selecionando setores, regiões e contribuintes que realmente necessitam do benefício, evitando diluir seu poder indutor por meio de concessões indiscriminadas.

Com origem constitucional semelhante à do segundo critério, temos a distributividade, que trata do grau de acesso a esses benefícios. Os incentivos fiscais concedidos a contribuintes de alta renda são justificáveis somente em casos especiais, nos quais os benefícios gerados pelas atividades incentivadas superam os custos sociais decorrentes da redução da receita tributária. “Caso contrário, seu efeito seria o de promover um círculo vicioso de ampliação da injustiça fiscal, em especial em países, como o Brasil, marcados por sistemas tributários regressivos” (Instituto de Estudos

Socioeconômicos, 2023, p. 7).

Observados esses critérios, na próxima subseção, depreende-se como esses incentivos são, de fato, aplicados no território nacional.

## 2.2. Histórico no contexto brasileiro

Partindo para o contexto brasileiro, uma vez que possuímos um dos sistemas tributários mais complexos do mundo, com leis e tributos federais, estaduais e municipais, faz-se mister esclarecer que este estudo trata dos incentivos somente no âmbito federal. Acrescenta-se que, das espécies de incentivos fiscais adotados em território nacional, é importante discernir que podem ocorrer sobre as receitas (isenção, diferimentos, remissão e anistia) e sobre as despesas (subvenção, créditos presumidos e subsídios) públicas, sendo todos considerados gastos tributários. Com efeito, este artigo pretende fazer uma avaliação apenas dos incentivos fiscais classificados como isenções tributárias federais, e que foram instituídos com a finalidade específica de desenvolvimento da região Amazônica.

Sobre o desenvolvimento dessa região, a Constituição de 1946 já previa a execução de um plano de valorização econômica da Amazônia. Seu objetivo era alavancar o desenvolvimento econômico dessa região, abrangendo agricultura, pecuária, indústria e infraestrutura. Esse plano só viria a ser regulamentado com a Lei 1.806/1953, que criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), mas sem ainda prever os incentivos fiscais para o desenvolvimento regional que viriam a ser criados três anos mais tarde.

Fazendo uma remissão às suas origens, os incentivos fiscais ganharam destaque a partir da década de 1950, em um período marcado por um maior intervencionismo estatal na economia. Sobre as isenções fiscais específicas para o desenvolvimento regional, elas apareceram pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro na Lei nº 2.973/1956, concomitantemente para as regiões Norte e Nordeste.

Art. 35. As indústrias de (vetado) extração de óleo de babaçu e oiticica e cêra de carnaúba, beneficiamento e tecelagem de caroá, agave (vetado) que se localizarem nas regiões Norte e Nordeste e desde que se instalem no prazo de 10 anos da vigência desta lei, terão isenção dos impostos de renda (vetado) pelo prazo de 10 anos (BRASIL. 1956).

Após uma série de alterações nos anos que se seguiram, esse mesmo dispositivo supracitado restou consolidado de forma mais criteriosa e estruturada em leis separadas para as regiões Nordeste e Amazônica, por ocasião da criação da Sudene e Sudam, respectivamente.

A criação da Sudene, em 1959, liderada por Celso Furtado, foi um marco nas políticas de desenvolvimento regional e foi fundamentada nas ideias da CEPAL. A Sudene focou no planejamento integrado e no uso de incentivos fiscais e financeiros para atrair investimentos privados para a região, com o objetivo de mitigar as desigualdades econômicas e sociais. Paralelamente, o governo federal também estava interessado no desenvolvimento da Amazônia. Assim, em 1966, foi criada a Sudam – sucessora da SPVEA – com objetivos semelhantes aos da Sudene, mas aplicados ao contexto da Amazônia. Enquanto a Sudene se concentrava em abordar as desigualdades históricas do Nordeste, marcadas pela seca e pela concentração fundiária, a Sudam lidava com os desafios singulares da Amazônia: uma região extensa, biodiversa e, até então, pouco habitada e explorada. Os incentivos fiscais na Amazônia, portanto, tinham um caráter dual: promover o desenvolvimento econômico e garantir a soberania territorial.

Para entender a lógica teórica que embasou a implementação da política de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional no Brasil na década de 1960 – e que permanece praticamente inalterada até o presente momento – bem como as principais fontes dos erros cometidos, é preciso compreender as ideias defendidas por Furtado, independentemente do debate ideológico sobre serem corretas ou equivocadas.

De acordo com Diniz (2009, p. 238), Furtado, fazendo uma interpretação teórica própria do subdesenvolvimento, “adaptou a análise cepalina de relação centro-periferia, buscando demonstrar que a relação entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha um efeito extremamente negativo sobre a economia da primeira”. Diniz (2009) continua explicando a lógica defendida pelo referido economista, que abandonou a análise dessa região de forma isolada e passou a examiná-la sob o prisma de sua relação com o Centro-Sul do País, negando também os princípios das vantagens comparativas naturais ou ricardianas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> O modelo econômico ricardiano foi proposto pelo economista David Ricardo (1772-1823). É uma teoria fundamental na economia internacional, que explora os ganhos de comércio entre países a partir das diferenças de custos de produção. Segundo esse modelo, as nações se especializam na produção daquilo que possuem vantagem comparativa, ou seja, produzem bens em que têm custos relativos mais baixos em relação a outros países. Isso resulta em eficiência produtiva global e beneficia todas as nações envolvidas, promovendo o comércio com base na complementaridade das capacidades de produção.

De forma semelhante à análise da Cepal para as relações entre países centrais e periféricos, a relação comercial entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha um duplo efeito de transferência de renda da primeira para a segunda e de impedimento do processo de industrialização do Nordeste (DINIZ, 2009, p. 238).

Furtado defendia a necessidade de industrialização do Nordeste como sendo a única solução para a região, caso contrário, sua população jamais alcançaria níveis adequados de renda. Ao mesmo tempo, denunciava a regressividade do sistema tributário federal, argumentando que a arrecadação tributária agravava a tendência às disparidades regionais de níveis de desenvolvimento (GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1967).

Aceitando essas premissas das teorias de Furtado, a região Amazônica, seguindo o modelo que se aplicara à região Nordeste, foi alvo de políticas de incentivos fiscais que visavam a superar obstáculos estruturais e geográficos, promovendo sua integração e desenvolvimento regional. Através da Sudam, foram estabelecidos regimes especiais de tributação, isenções fiscais, crédito subsidiado e outros mecanismos que buscavam atrair investimentos para a região.

Na mesma data de criação da Sudam, foi editada a Lei nº 5.174/1966, que dispunha sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da região Amazônica. Já em seu primeiro artigo, essa lei trazia uma atualização, para a região de influência da Sudam, daquele incentivo sobre o imposto de renda criado em 1956.

Art 1º Na forma da legislação fiscal aplicável, gozarão as pessoas jurídicas, até o exercício de 1982, inclusive, de isenção do impôsto de renda e quaisquer adicionais a que estiverem sujeitas, nas bases a seguir fixadas, com relação aos resultados financeiros obtidos de empreendimentos econômicos situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e por esta considerados de interêsse para o desenvolvimento da Região Amazônica, conforme normas regulamentares a serem baixadas por decreto do Poder Executivo:

[...]

§ 1º O valor de qualquer das isenções amparadas por êste artigo deverá ser incorporado ao capital da pessoa jurídica beneficiada até o fim do exercício financeiro seguinte àquele em que tiver sido gozado o incentivo fiscal, isento do pagamento de quaisquer impostos ou taxas federais e mantida em conta denominada "Fundo para Aumento de Capital" a fração do valor nominal das ações ou o valor da isenção que não possa ser cômodamente distribuída entre os

acionistas (BRASIL, 1966).

Quase 60 anos depois, esse incentivo fiscal, que, à época, era exclusivo para incorporação ao capital da pessoa jurídica cujo empreendimento fosse considerado de interesse, continua existindo. A novidade é que, atualmente, além de alterações nas alíquotas de dedução, ele pode ser usufruído não apenas com o objetivo de reinvestimento, mas também sem a exigência de qualquer contrapartida, bastando que o empreendimento preencha os requisitos de localização e setor prioritário, conforme Medida Provisória nº 2.199-14/2001.

Art. 1º Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, a partir do ano-calendário de 2000, as pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2023 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), terão direito à redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração.

[...]

Art. 3º Sem prejuízo das demais normas em vigor sobre a matéria, fica mantido, até 31 de dezembro de 2023, o percentual de 30% (trinta por cento) previsto no inciso I do caput do art. 2º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional (BRASIL, 2001).

Importante esclarecer que alguns outros incentivos específicos para o desenvolvimento da região Amazônica foram criados ao longo dos anos, sendo que todos já perderam a vigência ou se encontram zerados. Ou seja, atualmente, esses dispositivos listados nos artigos 1º e 3º acima – redução de 75% e reinvestimento de 30% do IRPJ – respondem pela totalidade dos incentivos fiscais voltados especificamente ao desenvolvimento regional amazônico. Compreendendo isso, este estudo se dedica, em específico, à avaliação desses dois dispositivos ainda vigentes.

Retomando o histórico dos incentivos fiscais no contexto brasileiro, ao longo das últimas 6 décadas, eles enfrentaram críticas e desafios em relação à sua efetividade na

promoção do desenvolvimento regional. Embora existam avanços e conquistas significativas, alguns questionamentos surgiram quanto à seletividade dos benefícios, à alocação adequada dos recursos (distributividade), à sua temporalidade e à sua capacidade de induzir um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Nesse sentido, a compreensão do histórico dos incentivos fiscais no Brasil, com ênfase na região Amazônica, é fundamental para uma análise aprofundada de sua efetividade e impacto no desenvolvimento regional.

Independentemente dos conceitos teóricos que embasaram a política de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional da Amazônia, para os objetivos práticos a que se destinam este estudo, o fato é que tal política vem sendo executada pela Sudam há quase 60 anos, de forma que a prática já nos fornece um relevante conjunto de informações para serem analisadas.

Dito isso, na seção subsequente deste artigo, são revisados os principais estudos empíricos que avaliaram os resultados dessa política. Para tanto, são discutidos os seguintes aspectos: aplicações, limitações e potenciais benefícios.

### **3. AVALIAÇÕES PREGRESSAS DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS**

Nesta seção, são analisados, em ordem cronológica, alguns dos estudos realizados para avaliar a efetividade dos incentivos fiscais para o desenvolvimento da região Norte, de forma a se obterem percepções que auxiliem na análise geral dessa política.

Um dos primeiros estudos oficiais publicados sobre as políticas de desenvolvimento regional para a Amazônia data do ano de 1978. Com efeito, Mahar (1978) abordou a evolução histórica, social, e econômica da região Amazônica, dando ênfase ao período da "integração nacional". O autor procurou entender a dinâmica da Amazônia no cenário nacional da época, identificando os fatores que moldaram sua trajetória de desenvolvimento até o fim da década de 1970. Esse estudo buscou também avaliar o sucesso ou fracasso de programas e políticas de integração, além de explorar os impactos socioambientais dessa integração.

Para alcançar os objetivos propostos, um dos principais pontos discutidos no trabalho de Mahar (1978) foi o papel dos incentivos fiscais como ferramenta de desenvolvimento regional. Sua pesquisa empregou uma abordagem comparativa nesse aspecto, analisando os padrões de investimento induzidos pelos incentivos fiscais nas

regiões Nordeste e da Amazônia. Os padrões de investimento foram identificados por meio da avaliação de projetos e dos tipos de indústrias que se estabeleceram em cada região.

Mahar (1978) observou padrões distintos nas tendências de investimento entre a Amazônia e o Nordeste. Este, com suas limitações de terra e uma infraestrutura mais avançada, se inclinou para indústrias que demandam mais capital. Por outro lado, a Amazônia, com sua vasta disponibilidade de terras, tornou-se um polo atrativo para projetos pecuários em larga escala. Essa preferência na Amazônia, no entanto, veio com consequências significativas, particularmente relacionadas à degradação ambiental e tensões sociais sobre posse de terras. O autor ressaltou que essa direção acelerada de ocupação na Amazônia foi intensificada pela política de incentivos fiscais, que, embora eficaz em atrair capital privado, também propiciou desafios ambientais e sociais.

Em sua conclusão, Mahar (1978) apontou que esses incentivos, juntamente com outras políticas, auxiliaram na integração da Amazônia ao panorama nacional, reduzindo seu isolamento. No entanto, o autor reforçou a importância de se repensar e ajustar a abordagem de tais incentivos, visando não apenas a atrair investimentos, mas também a garantir desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente.

Avançando para uma análise dos incentivos fiscais durante os anos seguintes, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, Oliveira Júnior (2011) abordou essa questão sob a ótica da infraestrutura existente nas regiões a serem desenvolvidas. Seu trabalho buscou analisar a relação entre desenvolvimento regional, incentivos fiscais e investimentos em infraestrutura, explorando o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico equitativo em diferentes regiões do Brasil.

Oliveira Júnior (2011) adotou uma abordagem qualitativa, combinada com análises quantitativas. Isso ficou evidenciado pelo uso de modelos teóricos para avaliar a relação entre custos de transporte, aglomeração e desenvolvimento regional. O autor também fez uso de comparações internacionais para contextualizar a experiência brasileira, particularmente com a União Europeia. Os dados utilizados abrangeram estatísticas nacionais e publicações acadêmicas relacionadas ao desenvolvimento regional, investimentos em infraestrutura e políticas de incentivo. Também foram utilizados dados de instituições financeiras como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco da Amazônia (BASA) e Banco do Nordeste (BNB).

Oliveira Júnior (2011) identificou que as políticas de incentivo, por si só, não

são suficientes para promover o desenvolvimento regional equitativo. A infraestrutura desempenha um papel crítico nessa equação, com os custos de transporte sendo uma variável chave. As regiões que se beneficiam de infraestrutura adequada e custos de transporte mais baixos têm uma vantagem competitiva.

Em meio à sua análise, Oliveira Júnior (2011) abordou a região Amazônica como um exemplo ilustrativo das complexidades envolvidas nessa equação. Conforme o autor, abrangendo uma vasta extensão territorial e apresentando desafios logísticos únicos, a Amazônia exemplificava os obstáculos de custo de transporte e a necessidade de políticas bem orientadas. O artigo referenciou teorias econômicas que sustentam a importância de abordagens integradas, onde incentivos fiscais e investimentos em infraestrutura atuam de forma complementar. Sobre isso, o autor mostrou que uma redução nos investimentos em infraestrutura limita os benefícios que os incentivos fiscais podem trazer. Ele também argumenta que, para que tais incentivos sejam eficazes, eles devem superar os benefícios que as empresas teriam ao se estabelecerem em regiões já desenvolvidas e aglomeradas.

Oliveira Júnior (2011) conclui seu trabalho destacando a necessidade de uma revisão no marco regulatório do desenvolvimento regional no Brasil, sugerindo que uma maior parte dos recursos – financeiros e/ou de incentivos fiscais – seja alocada para investimentos em infraestrutura. Esta reorientação é vista como vital para impulsionar o crescimento em regiões periféricas, especialmente na Amazônia, que, apesar de seus desafios, detém um potencial imenso para contribuir com o desenvolvimento sustentável do País.

Adentrando a década de 2010, o Tribunal de Contas da União (TCU) conduziu uma fiscalização abordando Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), a Sudam e a Sudene. A investigação teve por objetivo verificar a adequação dos incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis para o desenvolvimento regional das áreas de influência de ambas as superintendências.

Uma das principais descobertas de TCU (2020) foi que a maioria dos empreendimentos que se beneficiaram dos incentivos estavam situados em sub-regiões que não eram prioritárias para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional ou para os Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia. Uma análise dos dados entre 2011 e 2018 revelou que as empresas beneficiadas estavam predominantemente localizadas em sub-regiões de alta renda, em vez de regiões de média ou baixa renda, consideradas prioritárias. Esse padrão também se refletiu na concentração de empresas em regiões litorâneas de alto PIB per capita, em detrimento das regiões do

interior, que são vistas como vitais para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento regional.

Sobre a região Amazônica, TCU (2020) mostrou que mais da metade das empresas incentivadas não se encontravam nas áreas prioritárias de influência das cidades intermediárias da Amazônia Legal. Notavelmente, 261 das 306 empresas fora dessas áreas estavam localizadas em Manaus.

TCU (2020) também identificou várias deficiências no monitoramento e avaliação dos resultados e impactos dos incentivos. Não houve procedimentos regulares ou coordenados para avaliar a eficácia dessa política. Além disso, faltaram estudos técnicos atualizados que poderiam informar quais setores da economia deveriam ser priorizados para promover o desenvolvimento regional. A ausência desses estudos técnicos levanta preocupações sobre a possibilidade de investimentos serem direcionados para setores com pouco potencial de impactar o desenvolvimento regional de maneira significativa. Isso é um forte indicativo de que há falhas quanto ao critério da seletividade.

Falhas nas rotinas administrativas são mais um ponto relatado em TCU (2020). Nem todas as empresas beneficiadas estavam fornecendo as informações fiscais e contábeis necessárias, e muitas vezes essas análises só eram feitas quando novos incentivos eram solicitados. Notou-se também uma dependência excessiva de documentação física, apesar da existência de sistemas digitais adequados.

Apesar dos apontamentos feitos em TCU (2020), o tribunal analisou e aprovou os planos de ação elaborados pelos órgãos auditados em resposta às deliberações proferidas na auditoria (TCU, 2021). Esses planos detalharam as atividades a serem realizadas, o cronograma para implementação e os responsáveis por cada ação. O objetivo principal desses planos é corrigir os problemas e ineficiências identificados durante a auditoria relativa à concessão de incentivos fiscais. Até o momento da elaboração deste estudo, os órgãos fiscalizados estavam cumprindo o planejamento proposto nos planos de ação, em conformidade com as determinações estabelecidas pelo TCU.

A mais recente publicação encontrada, durante a elaboração desta pesquisa, com avaliação dos incentivos fiscais na região Amazônica foi a nota técnica elaborada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (2023). Esse estudo teve como objetivo principal analisar criticamente a eficácia e os impactos dos incentivos fiscais concedidos pela Sudam ao longo de várias décadas.

Para realizar essa análise, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (2023) se baseou em um conjunto diversificado de fontes de dados, incluindo documentos oficiais

e públicos. Além disso, a nota técnica se apoiou em estudos acadêmicos e relatórios de organizações da sociedade civil para complementar a análise e fornecer contextos mais amplos.

Alguns dos principais achados incluem:

i. Fragilidade dos indicadores: a avaliação dos incentivos fiscais é questionada devido à fragilidade dos indicadores utilizados, que não abordam questões ambientais, territoriais e de direitos humanos. A metodologia de estimativa de gastos tributários também é considerada frágil.

ii. Concentração setorial: os incentivos fiscais são predominantemente direcionados para setores ligados à exploração de recursos naturais, como mineração, agricultura intensiva, energia e cadeia de carne, em detrimento de setores mais sustentáveis ou de maior valor agregado.

iii. Relação com *commodities*: a concessão de incentivos fiscais parece estar alinhada com uma lógica de exploração de *commodities*, com empresas beneficiárias ligadas a setores que têm suas decisões de investimento fortemente influenciadas pelo cenário global e pelas dinâmicas dos ciclos de *commodities*.

iv. Falta de avaliação independente: a nota técnica critica a falta de avaliações independentes dos resultados dos incentivos fiscais ao longo dos 60 anos em que foram concedidos, levantando dúvidas sobre a eficácia real dessas políticas em reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento regional.

Instituto de Estudos Socioeconômicos (2023), por fim, destaca a tramitação de projetos de lei relacionados aos incentivos fiscais na Amazônia no Congresso Nacional. O instituto sugere que esses projetos devem ser mais amplamente debatidos e que a avaliação dos incentivos deve incluir critérios como temporalidade, seletividade, distributividade, geração de emprego, renda e respeito aos direitos humanos e ambientais.

Como se pode compreender neste tópico, é preciso considerar outros fatores e aspectos para além dos incentivos fiscais no debate sobre a redução das desigualdades e sobre o desenvolvimento regional de fato.

Com o objetivo de promover, mais diante, um debate verdadeiramente qualificado sobre a efetividade dos incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento regional da Amazônia, a seção 4 traz um conhecimento aprofundado dos incentivos executados pela Sudam, bem como a posição que ocupam perante o montante de arrecadações e gastos tributários federais em contexto nacional e regional.

#### **4. OS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDAM E SUA POSIÇÃO PERANTE A ARRECADAÇÃO E OS GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS**

Em 2011, vigiam 7 benefícios tributários específicos para o desenvolvimento regional do Norte, todos executados pela Sudam, a saber: (i) Fundo de Investimentos da Amazônia - Finam, (ii) Isenção Projeto Industrial/Agrícola, (iii) Isenção Projeto Tecnologia Digital, (iv) Redução Escalonada Projeto Industrial/Agrícola, (v) Redução Escalonada Projeto Setor Prioritário, (vi) Redução 75% do IRPJ Projeto Setor Prioritário e (vii) Redução 30% IRPJ por Reinvestimento.

Em 2020, os benefícios (i), (iv) e (v) já não estavam mais vigentes. Já os benefícios (ii) e (iii) tiveram valor nulo no mesmo ano. De toda forma, entre 2011 e 2020, esses 5 incentivos fiscais somados sempre responderam por menos de 4% do total de gastos tributários específicos para o desenvolvimento regional do Norte. Conforme já mencionado na seção 2.2, atualmente, os incentivos (vi) e (vii) respondem pela totalidade desses gastos.

Sobre esses 2 últimos benefícios, verifica-se que as pessoas jurídicas beneficiadas possuem redução de 75% de seu IR e, nos casos de reinvestimentos, podem ser ainda abatidos mais 30% desse imposto, que é calculado em cima dos 25% restantes – o que aumenta em mais 7,5%. Ou seja, a redução pode chegar a 82,5% do IRPJ ao final.

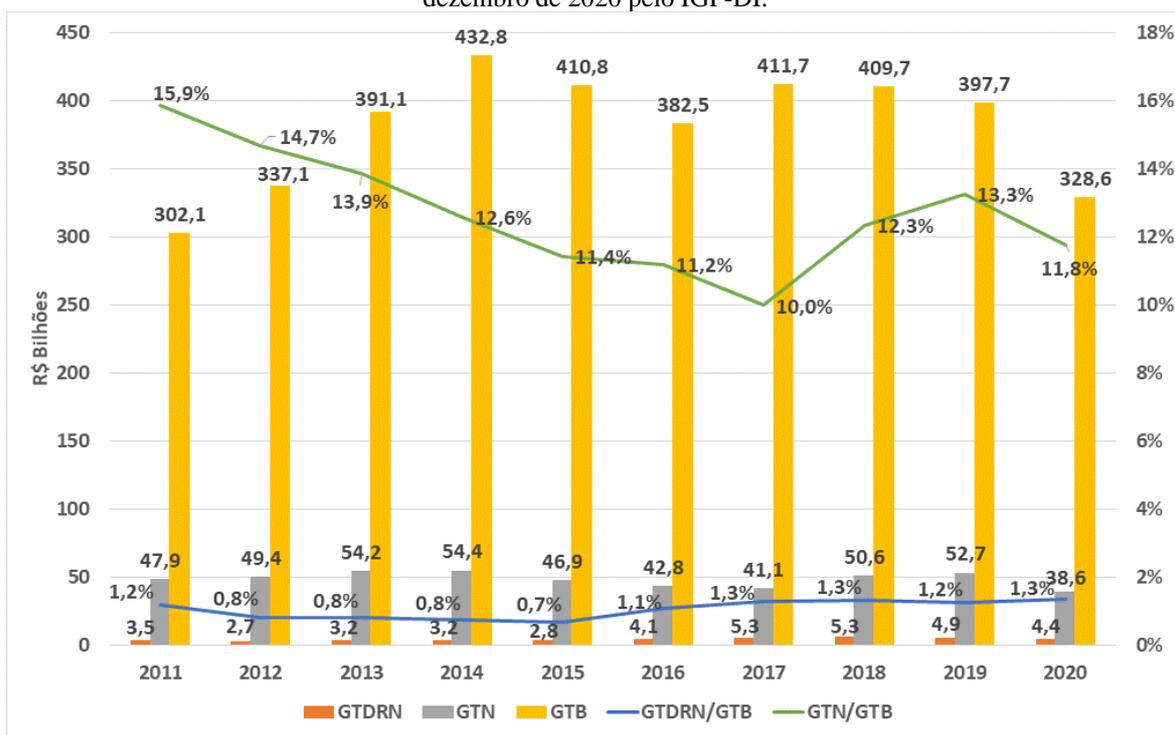
Além disso, ainda que não mais conste explicitamente no texto da lei vigente, desde a edição da MP nº 2.199-14/2001, a RFB somente aceita a fruição desses dois benefícios pelas pessoas jurídicas que declarem seu IR com base no lucro real, cuja adesão é obrigatória para empresas que possuem um faturamento superior a R\$ 78 milhões no ano. Com isso, pode-se entender que somente as grandes empresas – com alto faturamento anual e possuidoras de uma complexa estrutura de contabilidade – têm acesso aos benefícios fiscais destinados ao desenvolvimento regional da região Amazônica.

Feitas as explicações sobre os incentivos fiscais executados pela Sudam, é preciso compreender que posição ocupam perante o montante de arrecadações e gastos tributários federais em contexto nacional e regional. Para isso, foram utilizados os dados de arrecadação e gastos tributários federais dos últimos 10 anos disponíveis ao tempo desta pesquisa, publicados no site da SRF, que vão de 2011 até 2020. Para efeito de comparação, todos os valores foram corrigidos para a data base de dezembro de 2020 pelo IGP-DI, por ser o índice que mede a variação de preços que afetam atividades econômicas relativas à produção nacional e às importações.

A Figura 1 mostra, em barras, os valores do gasto tributário do Brasil (GTB), em

amarelo; total do Norte (GTN), em cinza; e o gasto tributário específico para o desenvolvimento regional da região Norte (GTDRN), em laranja. A linha verde mostra a evolução do percentual que o gasto tributário total do Norte representa perante todo o gasto tributário federal brasileiro (GTN/GTB). Por sua vez, a linha azul representa o percentual que o gasto tributário específico para o desenvolvimento regional do Norte representa perante todo o gasto tributário federal (GTDRN/GTB).

Figura 1 - Gastos tributários federais com foco na região Amazônica de 2011 a 2020. Valores corrigidos para dezembro de 2020 pelo IGP-DI.



Fonte: Elaboração própria, com dados da RFB (2023).

Da figura, percebe-se que os gastos tributários federais totais oscilaram e encerraram a década com aumento real de 8,8%, passando de R\$ 302,1 bilhões em 2011 para R\$ 328,6 bilhões em 2020, em valores referenciados a dezembro de 2020 pelo IGP-DI. Os gastos tributários totais para a região Norte oscilaram de forma parecida, mas fecharam a década com queda real de 19,4%, caindo de R\$ 47,9 bilhões para R\$ 38,6 bilhões. Quando se olha para os gastos tributários federais específicos para o desenvolvimento regional dessa região, nota-se que tiveram uma oscilação descasada dos demais, fechando a década com aumento real de 24,6% - cerca de três vezes superior ao aumento percentual observado para os gastos tributários federais totais do País - passando de R\$ 3,5 bilhões em 2011 para R\$ 4,4 bilhões em 2020.

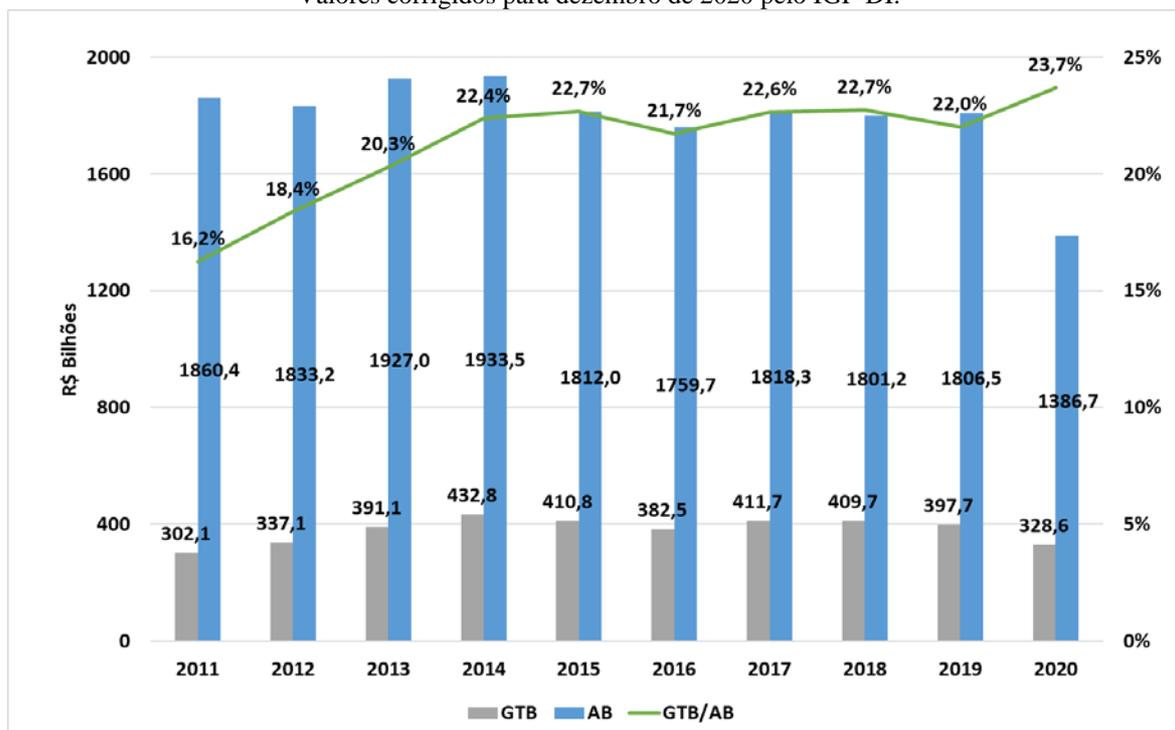
Isso se reflete também nas curvas da Figura 1, que apresentam as proporções dos gastos tributários federais do Norte e os específicos para o desenvolvimento dessa região

em relação à totalidade do gasto tributário federal. Enquanto a curva verde mostra uma queda na fatia que os gastos tributários do Norte representam perante os gastos tributários federais do Brasil – de 15,9% para 11,8% – a curva azul mostra um leve crescimento da fatia direcionada ao desenvolvimento regional em relação a esse mesmo total – de 1,2% para 1,3%.

Em resumo, a Figura 1 mostra a resiliência dos incentivos fiscais específicos para o desenvolvimento regional do Norte, pois mesmo com a perda de vigência de vários desses incentivos e a queda dos gastos tributários federais para essa região, ainda assim se mantiveram com razoável estabilidade ao longo da década e elevaram seu valor real em 24,6%.

A Figura 2 apresenta a evolução dos gastos tributários federais (GTB) perante a arrecadação federal no Brasil (AB) no período entre os anos de 2011 a 2020. Novamente, todos os valores foram corrigidos para dezembro de 2020 pelo IGP-DI. Essa figura evidencia o crescimento percentual dos gastos tributários nacionais frente à arrecadação federal (GTB/AB), passando de 16,2% em 2011 para 23,7% em 2020. É importante, no entanto, verificar que a elevação dos gastos tributários em relação à arrecadação aconteceu principalmente entre os anos de 2011 e 2014, mantendo-se estável até 2019. Esse percentual rompeu o valor de 23% em 2020 não por elevação desses gastos – que tiveram, na verdade, uma redução real – mas sim por conta de uma brusca queda na arrecadação federal em função dos efeitos econômicos devastadores provocados pela pandemia de Covid-19.

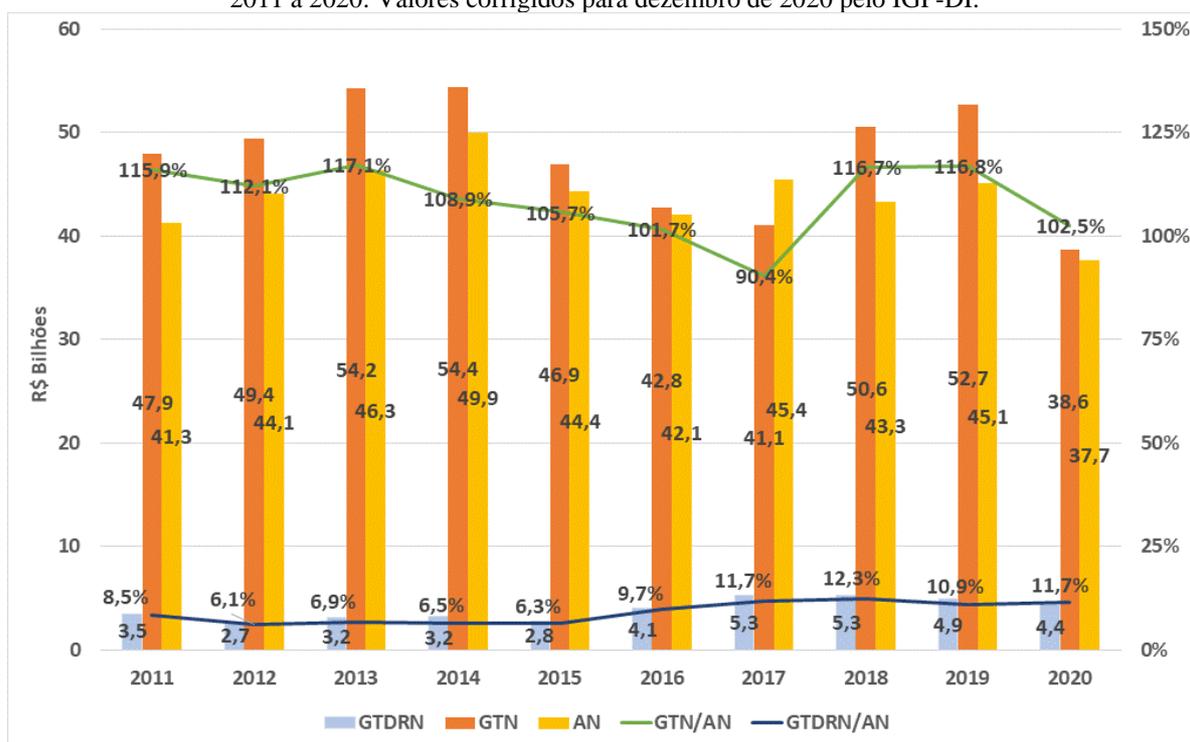
Figura 2 - Evolução dos gastos tributários federais perante a arrecadação federal no Brasil de 2011 a 2020. Valores corrigidos para dezembro de 2020 pelo IGP-DI.



Fonte: Elaboração própria, com dados da RFB (2023).

Os gastos tributários totais da região Norte (GTN) seguem tendência oposta, conforme mostrado na Figura 3, a seguir, caindo de 115,9% para 102,5% do valor total arrecadado pela região (AN) em tributos federais. Na contramão destes, os incentivos voltados especificamente para o desenvolvimento regional do Norte (GTDRN), que alcançavam 8,5% da arrecadação federal total da região (AN) em 2011, lograram significativa elevação, saltando para 11,7% em 2020. A referida figura apresenta a evolução dos gastos tributários federais da região Norte perante sua arrecadação tributária federal, no período entre os anos de 2011 e 2020, também com valores corrigidos para dezembro de 2020 pelo IGP-DI.

Figura 3 - Evolução dos gastos tributários federais na região Norte perante a arrecadação federal do Norte de 2011 a 2020. Valores corrigidos para dezembro de 2020 pelo IGP-DI.



Fonte: Elaboração própria, com dados da RFB (2023).

Outro ponto que chama a atenção na Figura 3 é a constante permanência da região Norte numa situação de gasto tributário superior à própria arrecadação, tendo somente o ano de 2017 destoando desse padrão no período analisado. Ao contrário do que pode parecer, isso não se deve a elevados gastos tributários, mas sim a deficientes cifras de arrecadação. Isso é reflexo do histórico vazio demográfico dessa região, causado principalmente por suas características geográficas únicas. Comparando a região Norte com a Nordeste, que possui histórico análogo de desafios socioeconômicos, ambas tiveram gastos tributários similares em 2020, de R\$ 38,6 bilhões e R\$ 44,2 bilhões respectivamente. Mas quando se comparam as arrecadações no mesmo ano, o Nordeste tem uma cifra quase três vezes superior, tendo arrecadado R\$ 104,0 bilhões em tributos federais contra apenas R\$ 37,7 bilhões da região Norte.

De todo o exposto nesta seção, fica evidente que os incentivos fiscais executados pela Sudam – ou seja, aqueles cuja finalidade específica é o desenvolvimento da região Amazônica – têm se mantido relativamente constantes ao longo da última década, além de representarem um percentual significativamente baixo perante a arrecadação e o gasto tributário federais. Conforme evidenciado nas figuras de 1 a 3, seu valor tem variado entre 6,1% e 12,3% da arrecadação tributária federal da região Norte e não ultrapassou sequer 1,3% de todo o gasto tributário federal.

Na próxima seção, discute-se como efetividade e inefetividade são entendidos no cenário dos incentivos fiscais para o desenvolvimento regional do Norte brasileiro.

## **5. O DEBATE ATUAL: EFETIVIDADE *VERSUS* INEFETIVIDADE DOS INCENTIVOS FISCAIS**

Uma vez entendida toda a dinâmica da arrecadação tributária federal e dos incentivos fiscais no contexto do desenvolvimento regional da região Amazônica, é importante refletir criticamente a fim de se ter uma análise mais aprofundada das causas de efetividade ou inefetividade desses incentivos, bem como de seus erros e acertos. Para tanto, é relevante retomar as contribuições dos autores trazidos à luz na seção 3 deste artigo, bem como outros dados obtidos em documentos públicos da Sudam. Faz-se também necessário aplicar os três critérios expostos anteriormente: temporalidade, seletividade e distributividade.

Pode-se começar apontando o fato de que os incentivos fiscais da Sudam são acessíveis somente às empresas que declarem seu IR com base no lucro real, num percentual que pode alcançar a marca de 82,5% de isenção do imposto. Feita essa constatação, coloca-se em xeque a efetividade de um incentivo fiscal que atende ao grande empresário e exclui o médio e o pequeno, atentando claramente contra os critérios de seletividade e distributividade que norteiam essa política.

Em contraponto a esse elevado percentual de renúncia e atendimento somente ao grande empresariado, é preciso apontar que o IRPJ é um imposto que incide sobre o lucro, de forma que os benefícios de redução aqui tratados somente se manifestam nos exercícios fiscais em que essas empresas já estão instaladas, em operação e auferindo lucro, o que significa geração de riqueza para a economia da região.

Soma-se a isso a dinâmica do incentivo de reinvestimento de 30% do IR devido, em que a empresa é obrigada a aportar, com recursos próprios, metade do valor do benefício. Este e o aporte próprio são reinvestidos em projetos aprovados pela Sudam, objetivando a ampliação/modernização da própria empresa. O resultado óbvio desse reinvestimento é a geração de mais riqueza, emprego e renda para a região, o que, segundo a hipótese da Curva de Laffer, poderia, inclusive, levar a uma maior arrecadação tributária, a depender do ponto da curva em que se encontra a alíquota tributária. Independentemente de elevar ou não a arrecadação tributária, o importante é que o gasto tributário de 30% do IR é vinculado ao reinvestimento na própria região, e ainda somado com a contrapartida de metade desse benefício em recursos próprios.

Portanto, ao contrário da redução de 75%, que não exige qualquer contrapartida, o benefício do reinvestimento de 30% do IR, por si só, já induz crescimento econômico para a região Amazônica na proporção de R\$ 1,50 de investimento para cada R\$ 1,0 em gasto tributário. Não obstante, os dados da RFB de 2020 mostram que o primeiro benefício representa 97,3% (R\$ 4,3 bilhões) dos gastos tributários para o desenvolvimento regional do Norte, enquanto o segundo responde somente pelos 2,7% (R\$ 0,1 bilhão) restantes.

Ainda que não seja feita qualquer exigência de contrapartida para o benefício de 75%, além da simples localização na região, dados trazidos em Sudam (2023) mostram que, no ano de 2020, o total previsto para atração e/ou manutenção de investimentos das empresas beneficiárias na região alcançou o valor de R\$ 55,7 bilhões. Conforme os dados expostos na Figura 3, os incentivos concedidos pela Sudam nesse mesmo ano alcançaram a cifra de R\$ 4,4 bilhões. Isso significa que, em média, para cada real de gasto tributário para o desenvolvimento da região Norte, outros 12,6 reais foram investidos ou mantidos em investimentos produtivos nessa região no ano de 2020. Como visto, o benefício do reinvestimento de 30%, sozinho, responderia por apenas 1,5 real nessa relação. É preciso, portanto, uma análise mais aprofundada para entender qual impacto o benefício de 75% teve na elevação dessa média para 12,6 reais.

Intuitivamente, espera-se que os maiores investimentos na região estejam relacionados à implantação desses empreendimentos, que só começam a gerar gastos tributários alguns anos após o início do investimento, quando a empresa já se encontra implantada e operando com lucro. Só depois disso é que se pode falar em reinvestimento, e em proporções muito menores do que um processo de implantação do zero. Isso leva à conclusão que é a chegada de novos empreendimentos o fator responsável por elevar essa média para os 12,6 reais calculados. É fato que qualquer empresa leva em consideração o benefício de 75% em sua decisão de investimento, principalmente quando se trata das vultuosas cifras de uma implantação. Resta, portanto, entender o peso que esse benefício tem nessa decisão, o que depende do setor produtivo, do porte da empresa, do mercado consumidor, do custo de oportunidade, dentre outros. Podemos inferir que esse benefício é eficiente na atração de novos negócios quando for decisivo para o investimento, e ineficiente (dispensável) nos casos em que o investimento teria sido realizado mesmo em sua ausência.

Conforme demonstrado por Mahar (1978), através dos incentivos fiscais, a Sudam conseguiu atrair um volume considerável de capital privado para a Amazônia. Isso

destaca a eficácia desses incentivos como ferramenta para estimular o investimento em regiões menos desenvolvidas. Entretanto, não há, até o momento, estudos no sentido de verificar a fuga desses investimentos em caso de fim da vigência do benefício. Dessa forma, o estabelecimento de um critério de temporalidade para seu gozo - restringindo ou, ao menos, criando regras rígidas para sua renovação quando do alcance do objetivo proposto - é medida lógica para a eficiência de qualquer política de incentivo fiscal. Ou seja, o critério da temporalidade precisa ser debatido no desenho dessa política.

Seguindo essa linha de raciocínio, o benefício de 75%, que se mostra muito importante para a decisão de implantação de novos empreendimentos, pode não ser crucial para a decisão de permanência desses mesmos empreendimentos. Conforme a legislação estabelece, a empresa que se habilita ao incentivo goza deste por um período de 10 anos, tempo que pode ser o suficiente para que se estabeleça na região com estabilidade financeira, alcançando e exaurindo o objetivo para o qual o incentivo foi criado. Assim, uma vez que o incentivo cumpriu com sua função de atrair o novo empreendimento, o qual consolidou sua implantação de forma saudável em 10 anos, a necessidade do direito à renovação desse incentivo se extingue. Em outras palavras, o benefício de 75%, dados toda a sua dinâmica e os resultados obtidos ao longo de quase 60 anos, apontam para que seja restrito apenas aos novos empreendimentos e sem direito a renovação – ou ao menos com regras mais rígidas para a renovação – ao contrário da atual prática que perenizou esse benefício a quase todos os setores, num flagrante uso ineficiente desse gasto tributário.

Por outro lado, o benefício de reinvestimento de 30% é medida que exige contrapartidas diretas e se reverte em sua totalidade em investimentos locais, de forma que a possibilidade de renovação irrestrita, conforme sempre se praticou, faz sentido para uma política de desenvolvimento regional.

Por fim, para além da observação dos critérios de temporalidade, seletividade e distributividade, Oliveira Júnior (2011) destaca que incentivos fiscais desacompanhados de investimentos em infraestrutura não alcançam a efetividade desejada. Usando como exemplo justamente a região Amazônica, o autor ressalta os desafios logísticos e a necessidade de políticas integradas de incentivos fiscais e investimentos em infraestrutura. Portanto, para que os incentivos da Sudam não fiquem com sua efetividade ainda mais limitada, é preciso que haja a integração com políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de infraestrutura nessa região, historicamente precária.

## 6. IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O PL 4.416/2021, que se encontra em fase de aprovação no Congresso Nacional, estende a validade desses incentivos até 31 de dezembro de 2028. Desde sua instituição, em 1966, esse incentivo tem sido renovado sucessivamente sem que seja feita uma avaliação criteriosa de sua eficácia e sem que haja um debate qualificado sobre sua manutenção, alteração ou extinção. A pressão política exercida pelos grupos que se beneficiam tem sido o fator preponderante nesse processo.

Atualmente, a validade da legislação que concede ou renova um incentivo fiscal no Brasil é de 5 anos, e já existem iniciativas no Congresso para criação de rígidos critérios de avaliação dos incentivos fiscais como condição para sua renovação, como é o caso do PLC 41/2019, que surgiu por força da Emenda Constitucional nº 109/2021.

Outro ponto relevante no desenho dessa política diz respeito aos setores habilitados a receber esses benefícios. É preciso que a empresa exerça suas atividades na área de atuação da Sudam e atue em setor da economia beneficiário desses incentivos, conforme rol taxativo definido no Decreto nº 4.212/2002. O problema é que, além de esse decreto ter mais de 20 anos sem uma revisão, ele traz, basicamente, todos os setores da economia, incluindo aqueles que desfrutaram dos incentivos desde sua criação e aqueles cuja natureza de atividade econômica é a exploração de recursos concentrados na região, os quais, intuitivamente, se manteriam na exploração local independentemente do benefício. Conforme visto até aqui, isso atenta flagrantemente contra o critério da seletividade, além de indicar que estão sendo realizados gastos tributários em setores que dispensariam tal benefício em sua decisão de investimento.

Além disso, para uma política de desenvolvimento regional eficaz, é necessário que os incentivos sejam complementados com investimentos robustos em infraestrutura. O Estado desempenha um papel crucial nesse processo, oferecendo tanto incentivos fiscais quanto financeiros. A abordagem atual, que privilegia os incentivos em detrimento dos investimentos em infraestrutura, pode não ser a mais eficaz.

Conforme demonstrado, essa política está em vigor há cerca de 60 anos, sem a devida avaliação de impacto pelo poder público e sendo renovada indiscriminadamente sem que tais princípios sejam suficientemente levados em consideração. A iminente renovação desses incentivos até 31 de dezembro de 2028, através do PL 4.416/2021, não pode simplesmente servir à perpetuação dessa política pela via da histórica pressão dos

atores privilegiados.

É preciso, portanto, que haja uma revisão geral da dinâmica de concessão desses benefícios para que se adequem às atuais demandas de desenvolvimento da região Amazônica. Para tanto, é relevante levar em conta critérios de seletividade na revisão dos setores prioritários, de distributividade em relação às alíquotas aplicadas, e de temporalidade em relação ao tempo de concessão e na análise do direito à renovação.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A complexidade e variedade de incentivos fiscais se evidenciaram como um desafio. Ficou claro que as especificidades regionais, como as da Amazônia em comparação com o Nordeste, necessitam de uma abordagem mais personalizada para que esses incentivos resultem em desenvolvimento sustentável.

O debate atual sobre a efetividade e relevância dos incentivos fiscais para o desenvolvimento da região Amazônica é fundamental e ganha ainda mais relevância diante da iminente renovação desses benefícios por meio do PL 4.416/2021. Ao longo de cerca de 60 anos, essa política tem sido renovada sem uma avaliação apurada de seus impactos e sem um debate qualificado sobre sua continuidade ou revisão - embora existam estudos a respeito, como os trazidos à tona neste artigo. Isso tem resultado em uma política que, apesar de apresentar avanços em alguns aspectos, ainda apresenta ineficiências que comprometem o alcance de seus objetivos.

O presente estudo demonstrou que a política de incentivos fiscais precisa ser ajustada de acordo com critérios claros e bem definidos. A temporalidade é um desses critérios, pois estabelece prazos para o gozo dos incentivos, limitando a renovação automática e considerando o cumprimento dos objetivos estabelecidos. A seletividade também é essencial, pois é preciso priorizar setores da economia que realmente necessitem do estímulo fiscal para investir na região. O rol taxativo que define os setores beneficiados, sem revisão há mais de 20 anos, deve ser atualizado para refletir as necessidades atuais de desenvolvimento regional. Ademais, a distributividade deve ser mais bem avaliada, objetivando garantir que as empresas beneficiárias estejam, de fato, comprometidas em realizar contrapartidas diretas em investimentos locais.

A falta de uma avaliação criteriosa e a ausência de um debate qualificado sobre a política de incentivos fiscais têm levado à perpetuação de benefícios que, em alguns casos, podem não ser mais necessários ou eficientes. A pressão política exercida pelos

grupos beneficiados tem sido um entrave para uma revisão mais aprofundada dessa política. Por isso, é necessária a implementação de mecanismos de avaliação de impacto antes de renovar ou modificar os incentivos fiscais.

Por conseguinte, a renovação dos incentivos fiscais para o desenvolvimento regional amazônico deve ser feita com base em uma análise criteriosa e qualificada, considerando os critérios de temporalidade, seletividade e distributividade. Partindo desses critérios, será possível garantir que essa política cumpra efetivamente seu papel de fomentar o crescimento econômico da região de forma justa, equitativa e sustentável. O desafio agora é promover um debate amplo e transparente para que as decisões tomadas sejam embasadas em evidências e visem ao benefício coletivo, alinhando a política de incentivos fiscais com as reais necessidades de desenvolvimento regional brasileiro.

Sugere-se, para tanto, que futuras pesquisas se concentrem em realizar avaliações de impacto mais aprofundadas dos incentivos fiscais na região Norte, com estudos longitudinais para acompanhar os resultados ao longo do tempo e identificar a efetividade dessas políticas, em conjunto com outras intervenções implementadas. Análises comparativas com outras regiões do Brasil e experiências internacionais também podem fornecer rotas alternativas para aprimorar a política. A inclusão de diversos *stakeholders* nos debates, como empresas, órgãos governamentais, especialistas em desenvolvimento regional e representantes da sociedade civil, pode enriquecer a compreensão dos desafios e oportunidades relacionados aos incentivos fiscais. Ademais, é importante considerar os impactos sociais e ambientais da política, buscando maior transparência, responsabilidade e eficiência no desenvolvimento regional.

Integrando essas abordagens, pode-se compreender e aprimorar a política de incentivos fiscais na região Amazônica, fazendo-se, assim, com que as decisões tomadas sejam mais embasadas e efetivas para o crescimento sustentável e equitativo dessa região.

Salienta-se que esta pesquisa se limitou a fontes disponíveis publicamente, como relatórios governamentais e estudos acadêmicos. Pode haver informações adicionais e dados relevantes em outras fontes que não foram considerados no estudo. De toda forma, o presente artigo traz um panorama histórico das políticas de incentivo fiscal vigentes na região Amazônica e faz, com os dados coletados na pesquisa bibliográfica e documental, uma reflexão crítica a respeito dos critérios que podem ser adotados (seletividade, distributividade e temporalidade), bem como de possíveis pontos de melhoria dessas políticas (renovação automática, rol indiscriminado de setores, concentração dos benefícios nos grandes empresariados, impactos ambientais, etc.).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109 de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDAM, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002.

BRASIL. Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956. Prorroga a vigência das medidas de ordem financeira relacionadas com a execução do Plano de Desenvolvimento Econômico previstas nas Leis nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e 1.628, de 20 de junho de 1952, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 1956.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Lei 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 1953.

BRASIL. Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1966.

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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4.056/2020. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo TC 030.747/2019-8. Ata 47/2020. Brasília, DF, Sessão 08/12/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.557/2021. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo TC 047.037/2020-2. Ata 24/2021. Brasília, DF, Sessão 30/06/2021.

CATÃO, Marcos André Vinhas. Regime jurídico dos incentivos fiscais. Rio de Janeiro: Renovar. 2004.

DINIZ, Clécio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. Nova economia (Belo Horizonte, Brazil), 19, n. 2, p. 227, 2009.

ELALI, André. Tributação e regulação econômica – um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. São Paulo: MP editora, 2007.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2ª ed. Recife. 1967.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Nota Técnica: Incentivos Fiscais na Amazônia**. Brasília-DF. 2023.

MAHAR, Dennis J. Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais - Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 259 p. - Relatório de Pesquisa; 39. 1978.

MELO, Fábio Soares de. Incentivos fiscais e segurança jurídica. EM: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. Incentivos Fiscais. São Paulo: MP, 2007.

OLIVEIRA JÚNIOR, Márcio de. MARCO REGULATÓRIO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: Fundos de Desenvolvimento e Fundos Constitucionais de Desenvolvimento. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. ISSN 1983-0645. 2011.

SANTOS FILHO, Altair Oliveira et al. A evolução do código florestal brasileiro. Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT-SERGIPE 2, nº. 3, p. 271-290. 2015.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Nota Informativa - Incentivos fiscais e renúncia fiscal na área de atuação da Sudam.** Belém-PA. 2023.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se mergulhar nas intrincadas águas das políticas de incentivos fiscais nas regiões Nordeste e Amazônica, emerge uma realidade cheia de nuances. Essas duas regiões, marcadas por suas características e importâncias distintas no panorama nacional, se tornam vitais estudos de caso para compreender a amplitude e complexidade das ações estatais no domínio do desenvolvimento regional.

O Nordeste, com seu legado histórico, cultural e econômico, demonstrou que, embora os incentivos fiscais tenham atraído investimentos e proposto uma industrialização acelerada, ainda existem desafios substanciais. As desigualdades dentro da própria região, as discrepâncias na aplicação dos benefícios e a necessidade de reavaliação contínua dessas políticas são questões cruciais para a garantia de um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

A Amazônia, com sua vastidão, riquezas naturais e biodiversidade sem precedentes, enfrenta o dilema de equilibrar desenvolvimento e conservação ambiental. Os incentivos fiscais, embora representem uma tentativa de promover o crescimento econômico e a integração nacional, levantam questões cruciais sobre sua capacidade de proteger e valorizar o patrimônio natural da região.

Ao se confrontar com os cenários do Nordeste e da Amazônia, percebe-se que os incentivos fiscais não são panaceias universais. Sua eficiência e eficácia são condicionadas por variáveis geográficas, culturais, econômicas e ambientais. Assim, para que realmente cumpram seu propósito, é imperativo que sejam continuamente monitorados, avaliados e ajustados, refletindo a dinâmica e as necessidades específicas de cada região.

As percepções obtidas a partir destes dois artigos apontam para a imperativa necessidade de um diálogo robusto, informado e transparente sobre o futuro das políticas de incentivo fiscal no Brasil. Para que essas medidas alcancem seu potencial máximo e verdadeiramente atendam às necessidades de desenvolvimento regional, elas devem ser regularmente revisadas, ajustadas e reformuladas com base em avaliações rigorosas e *feedback* contínuo dos atores envolvidos.

Sem pretensões de apresentar uma visão definitiva, este trabalho buscou lançar luz sobre a complexidade das políticas de incentivo fiscal nas duas regiões estudadas, proporcionando uma base sólida para futuras investigações e políticas mais bem informadas e direcionadas no futuro.

O objetivo final dessa política é perseguir um desenvolvimento regional que seja

não apenas economicamente robusto, mas também socialmente justo e ecologicamente sustentável. A busca contínua por essa harmonia, informada por análises críticas como as apresentadas nesta dissertação, é fundamental para moldar um Brasil mais equitativo e próspero no futuro.