



O Papel dos Incentivos Fiscais no Desenvolvimento da Região Amazônica Brasileira: Uma Análise Crítica

✉ **Marcelo Binenbojm**

Analista de Infraestrutura e Coordenador-Geral de Estruturação de Projetos no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
E-mail: marcelobinen@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9612-0896>

✉ **Celso Vila Nova de Souza Júnior**

Professor e Coordenador do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP) da Universidade de Brasília.
E-mail: celsovilanova@unb.br
<https://orcid.org/0000-0003-3623-9251>

✉ **Luiz Honorato da Silva Júnior**

Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP) da Universidade de Brasília.
E-mail: luizhonorato@unb.br
<https://orcid.org/0000-0002-2840-3579>

✉ **Adriano Firmino V. de Araújo**

Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraíba.
E-mail: afva@academico.ufpb.br
<https://orcid.org/0000-0002-5094-2894>

✉ **André Nunes**

Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP) da Universidade de Brasília.
E-mail: andrenunes@unb.br
<https://orcid.org/0000-0001-9928-6245>

Doi: <https://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvqt.3.825>

Recebido em:
18 de janeiro de 2024.

Aceito em:
15 de junho de 2024.

RESUMO

O estudo analisa a política de incentivos fiscais para o desenvolvimento da região Norte brasileira nos últimos 60 anos, avaliando sua efetividade e impacto nas políticas públicas. Utilizando revisão literária e análise de dados tributários federais de 2011 a 2020, o estudo foca na evolução dos gastos tributários para o desenvolvimento dessa região. Os resultados indicam um aumento real de 8,8% nos gastos tributários federais na década, com gastos para o Norte permanecendo estáveis em relação à arrecadação e aos gastos tributários totais. A pesquisa destaca a falta de avaliações de impacto e a renovação indiscriminada desses incentivos, questionando a eficácia da política atual. Critica-se também a proposta de renovação desses incentivos no PL 4.416/2021, principalmente pela ausência de critérios como temporalidade, distributividade e seletividade. Conclui-se pela necessidade de um debate qualificado para reformular a política de incentivos fiscais, visando a um crescimento econômico sustentável e equitativo da região Amazônica.

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

The Role of Tax Incentives in the Development of the Brazilian Amazon Region: A Critical Analysis

ABSTRACT

The study analyzes the tax incentive policy for the development of the Brazilian North region over the last 60 years, evaluating its effectiveness and impact on public policies. Using a literary review and analysis of federal tax data from 2011 to 2020, the study focuses on the evolution of tax expenditures for the development of this region. The results indicate a real increase of 8.8% in federal tax expenditures over the decade, with expenditures for the North remaining stable in relation to total tax collection and expenditures. The research highlights the lack of impact assessments and the indiscriminate renewal of these incentives, questioning the effectiveness of the current policy. The proposal to renew these incentives in PL 4,416/2021 is also criticized, mainly due to the lack of criteria such as temporality, distributivity, and selectivity. It is concluded that there is a need for a qualified debate to reformulate the tax incentive policy, aiming for sustainable and equitable economic growth in the Amazon region.

Keywords: Tax incentives; Regional Development; Amazon Region.

El papel de los incentivos fiscales en el desarrollo de la región amazónica brasileña: un análisis crítico

RESUMEN

El estudio analiza la política de incentivos fiscales para el desarrollo de la región Norte de Brasil en los últimos 60 años, evaluando su efectividad e impacto en las políticas públicas. A través de una revisión bibliográfica y del análisis de datos tributarios federales entre 2011 y 2020, el estudio se enfoca en la evolución de los gastos tributarios destinados al desarrollo de esta región. Los resultados indican un aumento real del 8,8%

ISSN: 2176-9257 (online)

en los gastos tributarios federales durante la década, mientras que los gastos dirigidos al Norte permanecen estables en relación con la recaudación y los gastos tributarios totales. La investigación resalta la falta de evaluaciones de impacto y la renovación indiscriminada de estos incentivos, cuestionando la eficacia de la política actual. También se critica la propuesta de renovación de dichos incentivos en el Proyecto de Ley 4.416/2021, principalmente por la ausencia de criterios como temporalidad, distribución y selectividad. Se concluye sobre la necesidad de un debate calificado para reformular la política de incentivos fiscales, con el objetivo de promover un crecimiento económico sostenible y equitativo en la región amazónica.

Palabras clave: Incentivos fiscales; Desarrollo regional; Región amazónica.

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.

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.

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.

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 ricardianas¹.

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 imposto 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 interesse 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 este 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 comodamente 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.

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.

OS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDAM E SUA POSICAO PERANNTA A ARRECADACAO 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.

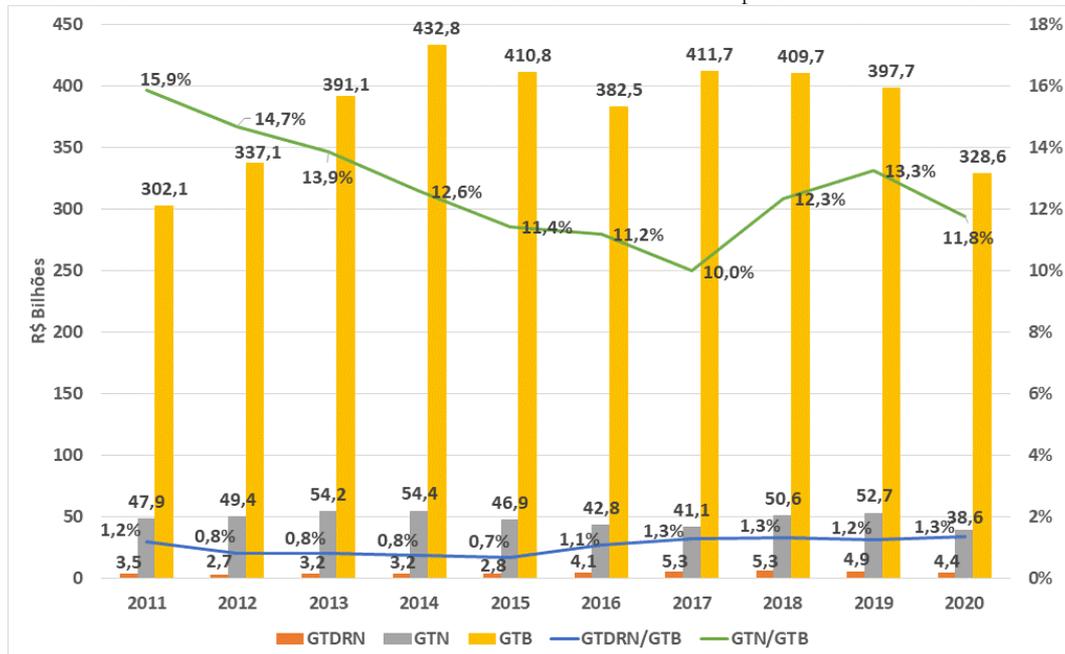
Além disso, ainda que não mais conste explicitamente no texto da lei vigente, desde a edição da MP nº 2.199-14/2001, a RFB somente aceita a fruição desses dois benefícios pelas pessoas

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.

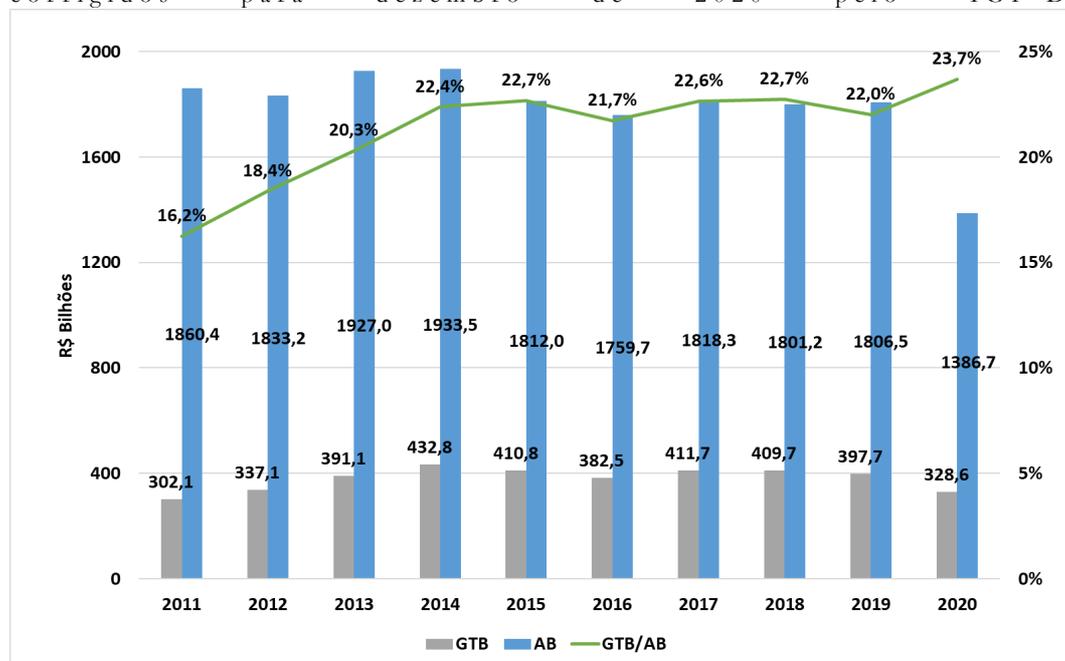
Isso se reflete também nas curvas da Figura 1, que apresentam as proporções dos gastos tributários federais do Norte e os específicos para o desenvolvimento dessa região em relação à totalidade do gasto tributário federal. Enquanto a curva verde mostra uma queda na fatia que os gastos tributários do 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.

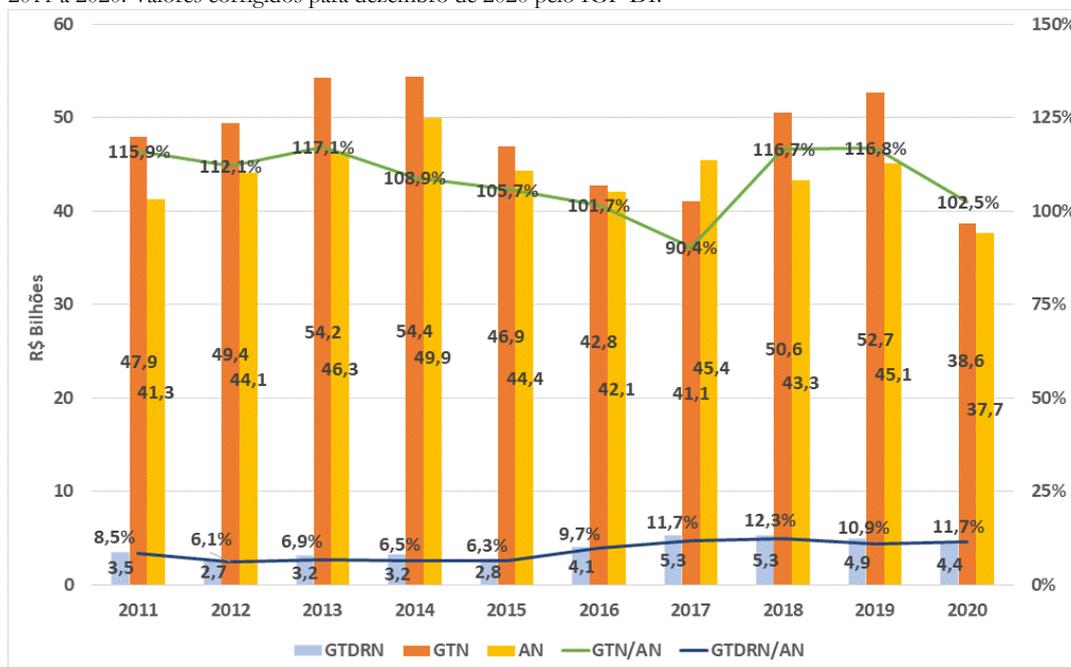
Figura 2 - Evolução dos gastos tributários federais perante a arrecadação federal no Brasil de 2011 a 2020. Valores corrigidos para dezembro de 2020 pelo IGP-DI.



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.

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.

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 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 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.

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 BIBLIOGRÁFICAS

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 condicionais 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://tinyurl.com/4h8ac4p2cuan>. 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, M. A. V. *Regime jurídico dos incentivos fiscais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova economia* (Belo Horizonte, Brazil), 19, n. 2, pp. 227, 2009.

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

MELO, F. S. de. Incentivos fiscais e segurança jurídica. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva;

ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. *Incentivos Fiscais*. São Paulo: MP, 2007.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. 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, 2011.

SANTOS FILHO, A. O. et al. A evolução do código florestal brasileiro. *Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT-SERGIPE* 2, n.º. 3, pp. 271-290. 2015.

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