

AVALIAÇÃO DE DESENHO DOS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Rodrigo Portugal*,**

*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais,
Rio de Janeiro, RJ, Brasil

**Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, Belém, PA, Brasil

Resumo

Os incentivos fiscais são utilizados como instrumentos de políticas de desenvolvimento regional desde os anos 1960 e têm se mostrado mecanismos resilientes ao tempo. Nesse sentido, o artigo faz uma avaliação sobre o desenho dos incentivos fiscais federais com vistas à redução das desigualdades regionais, utilizando como método uma análise histórico-institucional do instrumento. Os resultados revelaram modificações na lógica original e uma desvinculação normativa relevante dos diagnósticos atuais em relação aos incentivos fiscais, transformando-os em um mecanismo estanque no tempo e dificultando avaliações de sua eficácia e efetividade.

Palavras-chave

Incentivos Fiscais; Desigualdades Regionais; Avaliação de Desenho.

DESIGN EVALUATION OF FEDERAL TAX INCENTIVES FOR REGIONAL DEVELOPMENT

Rodrigo Portugal*,**

*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais,
Rio de Janeiro, RJ, Brazil

**Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, Belém, PA, Brazil

Abstract

Tax incentives have been used as instruments for regional development policies since the 1960s, proving to be resilient mechanisms over time. In this sense, the article evaluates the design of federal tax incentives to reduce regional inequalities, using a historical-institutional analysis of the instrument as a method. The results showed changes in the original logic and a relevant normative detachment of current diagnoses from tax incentives, transforming them into a watertight mechanism in time and making it difficult to assess their efficacy and effectiveness.

Keywords

Tax Incentives; Regional Inequalities; Design Evaluation.

AVALIAÇÃO DE DESENHO DOS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Rodrigo Portugal

Introdução

Os incentivos fiscais são os instrumentos mais tradicionais das políticas públicas que visam reduzir as desigualdades regionais no Brasil. Inicialmente, regulamentados nos anos 1960, os mecanismos se mostraram peças resilientes ao tempo. Foram reconfigurados, extintos, recriados, avaliados, reformados, mas continuaram a produzir efeitos de redução/isenção de carga tributária nos anos 2020.

A lógica mais disseminada é a de ofertar vantagens tributárias ao setor privado para se instalar em regiões menos desenvolvidas, que, em contrapartida, realizariam investimentos produtivos para alavancar a economia local, gerando emprego e renda.

Assim, ao longo de seis décadas foram criados pelo Governo Federal diversos mecanismos de isenção, redução fiscal e fundos fiscais-financeiros a fim de servirem de instrumentos para o desenvolvimento regional, dos quais os mais destacados historicamente foram os administrados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Parte desses incentivos continua a existir, envolvendo instituições tradicionais, como as autarquias, grandes porções territoriais, como a Amazônia e o Nordeste, além de altos valores despendidos. Em 2020, estima-se que R\$ 34 bilhões em incentivos tenham sido concedidos pelas três superintendências. As características conferem relevância ao artigo, que visa avaliar o desenho lógico do instrumento, comparando as origens do desenho, seus diagnósticos e a forma como se apresentam atualmente.

O estudo é distinto em relação às demais avaliações, uma vez que não almeja medir impactos de efetividade, eficiência ou eficácia dos recursos, mas sim identificar a construção da lógica em que se baseia e demonstrar como a falta de clareza prejudica a mensuração dos impactos, elevando o tom das críticas.

A hipótese principal é de uma desconfiguração da lógica, o que prejudica a política de redução de desigualdades regionais, na qual os incentivos fiscais se transformaram em uma norma própria, com alinhamentos temporalmente dissonantes em relação ao planejamento regional.

O método da investigação se baseou em uma análise histórico-institucional de dados, bibliografias, documentos e legislações, como realizado por Portugal e Silva (2020) para as políticas regionais brasileiras, de modo que as transformações do desenho sejam reconfigurações da própria dinâmica da política regional brasileira. A metodologia deriva das análises histórico-estruturais realizadas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e por Celso Furtado no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que consideravam as desigualdades estruturais da relação centro-periferia como fundamentos do subdesenvolvimento, o que serviu de paradigma para as modificações posteriores.

Foram utilizados como recorte os incentivos fiscais administrados pela Sudam, pela Sudene e pela Suframa, instituições históricas que tratam da questão no Governo Federal, apesar da recente literatura dos incentivos fiscais no âmbito dos governos estaduais, como Goularti (2021), e na indústria (Rocha; Rauén, 2018), a última sem foco explicitamente regional.

Os materiais da investigação foram reflexões acadêmicas acerca da política regional, mas especialmente guiados pela visão das instituições e das pessoas atuantes na gestão da política, como a Sudam, a Sudene, Celso Furtado, Rômulo de Almeida, Hugo de Almeida, superintendente da Sudam nos anos 1970 e, mais recentemente, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído em 2019, o Tribunal de Contas da União (TCU) e servidores das instituições envolvidas e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

A aferição bibliográfica deu suporte para a seleção de legislações relevantes, como as leis iniciais dos anos 1960, do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) nos anos 1970, assim como dos planos quinquenais e de desenvolvimento das superintendências e dos atuais normativos dos incentivos fiscais instituídos nos anos 2000.

Para auxiliar na avaliação de desenho, adaptaram-se as perguntas norteadoras descritas no Guia prático de análise ex post (Brasil, 2018), editado pelo Governo Federal brasileiro, principalmente no que tange ao desenho, mas também de

maneira complementar à descrição e ao diagnóstico. O estudo se baseia no modelo lógico apresentado pelo Guia, que concatena uma sequência racional dos fatos, e que também é utilizado por avaliações de instrumentos da política regional, como no CMAP (2020), que tratou dos fundos constitucionais. Nesse sentido, as perguntas norteadoras foram:

- a) *Descrição*: A política de incentivos fiscais é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores? Quais são as normas que a definem?
- b) *Diagnóstico*: Houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo na criação da política? Quais são os problemas e as causas em que a política visa interferir?
- c) *Desenho*: Qual é a racionalidade por trás do modelo lógico?

Diante do exposto, a seguir é realizada uma revisão das formas de incentivos fiscais a partir de uma perspectiva histórico-institucional. Posteriormente, são apresentados o diagnóstico e o desenho lógico original comparado ao planejamento recente, e, por fim, tecem-se conclusões e sugestões para atualização do instrumento.

1. A revisão das principais formas de incentivos fiscais

Os incentivos fiscais para o desenvolvimento regional são antigos e a seção busca investigar suas origens normativas e descrever as principais características atuais.

As reduções e isenções tributárias regionalmente localizadas já existiam no país desde antes dos anos 1960, mas foi depois da promulgação das Leis nº 4.069-B/1962 (Brasil, 1962) e nº 4.239/1963 (Brasil, 1963) que os incentivos fiscais se vincularam mais fortemente ao planejamento regional.¹

A Lei nº 4.069-B/1962 (Brasil, 1962) concedia, na Amazônia, isenção de imposto de renda para pessoas jurídicas (IRPJ) que beneficiassem matéria-prima regional (borracha, juta ou sementes oleaginosas) e as vinculava aos planos da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), criada em 1953.

Do mesmo modo, a Lei nº 4.239/1963 (Brasil, 1963) orientou as reduções/isenções de Imposto de Renda (IR) para empreendimentos instalados ou a serem instalados no Nordeste e instituiu o Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (Fidene), que passou a receber, a partir de 1965,

1. A lei de criação da Sudene (Lei nº 3.692/1959; Brasil, 1959) previa reduções tributárias, mas ainda sem um plano diretor constituído.

depósitos do IR devido pelas empresas no Banco do Nordeste do Brasil (BNB), no intuito de financiar investimentos na região.

Destaca-se que o Fidene foi o início dos fundos fiscais-financeiros, modalidade na qual as empresas depositam o que seria isento/reduzido, no entanto têm acesso facilitado ao recurso mediante o cumprimento de determinadas contrapartidas. Esse sistema ficou conhecido como “34/18”, em razão do número dos artigos da lei original.

A Lei de 1963 (Brasil, 1963) também foi importante pela aprovação do II Plano Diretor da Sudene no âmbito da Operação Nordeste, que, segundo Gumiero (2014), consistiu em uma mudança institucional no tratamento da questão regional nordestina, abrangendo tanto os dois primeiros planos diretores da Sudene como o relatório do GTDN (Sudene, 1967), que diagnosticou as causas do subdesenvolvimento da região em 1959.

Anos depois, o modelo de incentivos fiscais (redução, isenção e fundos)² da Operação Nordeste foi adaptado para a Amazônia, na chamada “Operação Amazônia”, que reformulou a institucionalidade na região. A operação trouxe novo regramento aos incentivos fiscais (Lei nº 5.174/1966; Brasil, 1966c), transformou a SPVEA em Sudam (Lei nº 5.173/1966; id., 1966b) e reconfigurou o Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia S.A. – Basa (Lei nº 5.122/1966; id., 1966a), em um movimento que, de acordo com Bastos e Puga (2016), tinha como chave a distribuição de incentivos fiscais na região.

De maneira similar, a Zona Franca de Manaus (ZFM), que havia sido criada em 1957 (Lei nº 3.173/1957; Brasil, 1957) alinhada ao planejamento da SPVEA, ganhou, segundo Garcia (2004), novos mecanismos de atração de investimentos com a criação da Suframa e o agrupamento de incentivos fiscais em sua área de abrangência (Decreto-lei nº 288/1967; id., 1967).

A criação institucional dos anos 1960 fez com que já houvesse na década de 1970 um arcabouço de incentivos fiscais administrados pela Sudam, pela Sudene e pela Suframa com foco na redução das desigualdades regionais. É importante ressaltar que as demais regiões do país não obtiveram o mesmo leque de incentivos, uma vez que não eram vistas como “regiões problema”, termo cunhado pelo GTDN (Sudene, 1967) para definir as regiões com maiores desigualdades.

A sistemática foi reformulada em 1974, quando Fidam/Fidene foram substituídos pelo Finam (Amazônia) e pelo Finor (do Nordeste) (Decreto-lei nº 1.374/1974; Brasil, 1974), mecanismos mais sofisticados de financiamento. Para Bezerra (1990),

2. Para a Amazônia, foi criado o Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (Fidam) (Brasil, 1966b).

a mudança foi forçada pela drenagem, por parte do governo, de metade dos recursos para o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra).

No Finam/Finor, as empresas deram continuidade à possibilidade de depositar parte do IR no Basa e no BNB para investimentos em projetos futuros; em troca, receberiam títulos para liquidação posterior e transacionamento no mercado. Isso significa que poderiam optar por realizar investimentos produtivos ou manejar seus títulos no novel mercado regional de capitais (Bezerra, 1990; Portugal; Silva, 2020).

Com os novos fundos, o modelo de incentivos fiscais se tornou mais robusto. Empresas instaladas em São Paulo tiveram mais facilidade para implantar suas filiais na Amazônia e no Nordeste, fazendo o sistema se ampliar. De acordo com Hugo de Almeida (1978), superintendente da Sudam nos anos 1970, além dos fundos, havia no mínimo sete tipos de incentivos fiscais, entre deduções de imposto de renda para pessoas físicas e jurídicas, assim como isenções/reduções sobre o imposto de importação (II) e sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A euforia do modelo logo começou a encontrar limites nos anos 1980, depois de críticas ao custo e ao sucesso da iniciativa, tanto dos fundos regionais como dos demais fundos fiscais-financeiros, como o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset). Ademais, a década marcou um momento de redução dos investimentos públicos e de readaptação do Estado a um modelo de neoliberalização no qual a lógica de mercado se sobrepõe às lógicas mais coletivistas (Brandão, 2015; Dardot; Laval, 2016), fragilizando os mecanismos e as próprias instituições públicas de desenvolvimento.

Após diversas críticas e denúncias de improbidade nos anos 1980 e 1990, o Finam e o Finor tiveram seu fim decretado em 2001, quando deixaram de receber novos projetos. No mesmo ano, a Sudam e a Sudene foram extintas, dando lugar à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e do Nordeste (Adene), em um movimento de enxugamento do Estado.

As reduções/isenções de IR também foram ameaçadas. A Lei nº 9.532/1997 (Brasil, 1997) estipulou a diminuição gradativa do percentual de redução com vistas a extinguir os benefícios. Até 2003, a alíquota seria de 75% de redução de IRPJ; até 2008, de 50%; e, até 2013, de 25%. Depois desse ano, os incentivos seriam extintos.

Porém, em 2001, contraditoriamente ao movimento de extinção da Sudam e da Sudene, a Medida Provisória 2.199-14/2001 (Brasil, 2001) revogou a legislação anterior e firmou redução fixa de 75% de IRPJ até 2018³ para empresas que

3. Os incentivos foram renovados em 2018 até 2023; neste último ano foi feita outra renovação, estendendo-se até 2028.

investissem na área da ADA/Adene. Complementarmente, os decretos presidenciais nº 4.212/2002 (Sudam) (Brasil, 2002a) e nº 4.213/2002 (Sudene) (Brasil, 2002b) estabeleceram setores prioritários que poderiam acessar os benefícios fiscais.

A situação tendeu a se reverter, quando, em 2007, a Sudam e a Sudene foram recriadas, porém, passados dezesseis anos, não se vislumbrou uma retomada. Em 2023, os incentivos continuam a existir e são regulados pelas legislações aprovadas nos anos 2000 (decretos e medidas provisórias). São eles:

- a) Redução fixa de 75% do IRPJ;
- b) Isenção do IRPJ – Programa de Inclusão Digital;
- c) Reinvestimento de 30%.

Na redução fixa e na isenção, são apresentados projetos que implantem, ampliem, diversifiquem ou modernizem linhas de produção das empresas, enquanto no reinvestimento, um resquício dos fundos fiscais-financeiros, as empresas depositam no Basa e no BNB 30% do valor do IRPJ devido, acrescido de 50% de recursos próprios, valor que só pode ser retirado para aquisição de máquinas e equipamentos novos ou fabricados na empresa.

Na Suframa, os incentivos fiscais historicamente são maiores em termos de valor. Em 2020, os gastos tributários da Sudam foram da ordem de R\$ 4,3 bilhões; da Sudene, de R\$ 6,2 bilhões; e, da Suframa, de R\$ 23,7 bilhões.⁴ Destaca-se que os incentivos desta última superintendência sofreram menos modificações que os administrados pela Sudam e pela Sudene, uma vez que a autarquia, apesar das críticas, nunca foi extinta e a Emenda Constitucional nº 83/2014 (Brasil, 2014) estendeu os incentivos fiscais da ZFM até 2073, conferindo maior estabilidade ao benefício.

Entretanto, Ferreira e Botelho (2014, p. 143) advertem sobre os momentos de instabilidade do instrumento, como no período entre 1990 e 1993, quando a abertura econômica do governo Collor expôs os produtos da ZFM à concorrência externa, retirando a exclusividade de produtos sobre o mercado brasileiro e abalando o modelo. Em 2023 estavam vigentes na Suframa os seguintes incentivos:

- a) Isenção e redução do II;
- b) Isenção de IPI vinculado à importação e operações internas;
- c) Redução da contribuição social para o PIS-Pasep (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

4. Dados extraídos do Demonstrativo das Receitas Tributárias da Receita Federal do Brasil – Bases Efetivas (DGT/RFB – Bases Efetivas). Disponível em: <https://bit.ly/3jgnPmj>. Acesso em: 7 abr. 2022.

Tais incentivos podem ser acessados pelas empresas instaladas na área da Suframa; elas devem realizar um cadastro junto à instituição para, ao emitir notas fiscais na aquisição de mercadorias, gozar de incentivos dessa natureza. Por sua vez, a Superintendência as habilita a receber o benefício e fiscaliza a entrada e a saída de mercadorias da área, de maneira similar a uma instituição tributária.

A empresa habilitada deve apresentar o Processo Produtivo Básico (PPB) (Lei nº 8.387/1991; Brasil, 1991), discriminando as matérias-primas regionais, nacionais ou nacionalizadas utilizadas no processo industrial como contrapartida ao uso dos incentivos. Os projetos devem versar sobre implantação, ampliação, diversificação ou modernização das linhas de produção – similar ao que se verificava na Sudam e na Sudene – e são aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa (CAS).

De acordo com a atividade econômica, as empresas podem receber incentivos fiscais federais, estaduais, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), e municipais, como o Imposto sobre Serviços (ISS), cujo objetivo é “[...] criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário [...]” (Decreto-lei nº 288/1967; Brasil, 1967, n.p.).

2. O diagnóstico e o desenho construído

Os estudos que diagnosticaram problemas e causas das desigualdades regionais sempre foram prolíficos no Brasil. Nesta seção, retratam-se os diagnósticos, os desenhos elaborados pela política e sua representação atual.

2.1 Diagnóstico e busca pela lógica original

Rômulo de Almeida, idealizador do BNB em 1952, já havia identificado que o problema do Nordeste não era somente as secas, mas também de industrialização (Almeida, 1950), enquanto, na Amazônia, estudos no âmbito da SPVEA identificaram problemas e oportunidades econômicas, com ênfase na indústria, a exemplo de Mendes Filho (1964), no estudo sobre a industrialização da juta, e da SPVEA (1965), na descrição dos setores e incentivos fiscais na região. Na Amazônia ocidental, pode-se citar o artigo de Dantas (1970) sobre potencialidades da recém-implantada ZFM.

Contudo, o estudo mais notório sobre a necessidade de políticas de desenvolvimento regional no Brasil foi formulado pelo GTDN em 1959 (Sudene, 1967). Aliado aos planos de desenvolvimento, ele aperfeiçoou o elo entre incentivos fiscais e planejamento regional da Operação Nordeste.

O GTDN (Sudene, 1967) diagnosticou que o Nordeste apresentava estruturas arcaicas, rurais e subdesenvolvidas, criadoras de uma economia de subsistência com baixa produtividade e reduzida industrialização, exacerbando as desigualdades com o centro-sul do país, mais moderno e industrializado.

O diagnóstico se amparou nas teorias da Cepal sobre as relações centro-periferia, na qual países periféricos se especializavam em produtos de menor valor agregado, enquanto países centrais priorizavam produtos industriais mais sofisticados, o que causaria a manutenção do subdesenvolvimento na periferia (Prebisch, 2000).

A teoria cepalina do comércio internacional, de certo modo, foi reinterpretada para a relação São Paulo-Nordeste, em que São Paulo era industrial e o Nordeste, agrário. Dessa maneira, a estratégia de desenvolvimento focou a reversão da relação centro-periferia, apoiando-se no aumento da produtividade rural, no melhor aproveitamento do solo do semiárido, assim como na intensificação tecnológica e na industrialização.

A indústria seria o feixe principal da estratégia, o que demandava a utilização de mecanismos de atração de indústrias modernas concentradas em São Paulo para substituir as importações, elevar o sistema produtivo local e reduzir as estruturas que tornavam o Nordeste subdesenvolvido.

A Sudene seria a instituição coordenadora, responsável por formular planos de desenvolvimento capazes de orientar os instrumentos de ação: mecanismos monetários (crédito subsidiado), fiscais (incentivos fiscais) e cambiais (diferenciação cambial), numa espécie de política econômica regional. Os mais notórios instrumentos eram os incentivos fiscais, responsáveis por fornecer vantagens para atrair e modernizar o setor produtivo local.

A lógica consistia em oferecer reduções/isenções tributárias para atrair empresas e modernizar as instaladas, de modo a aumentar a taxa de lucro. Com mais recursos disponíveis, as empresas viabilizariam novos investimentos, gerando impactos positivos sobre a produtividade, a industrialização, a geração de emprego e a distribuição de renda, em que a quebra das estruturas de subdesenvolvimento e redução das desigualdades regionais seria alcançada pela combinação dos instrumentos da política.

Dessa forma, com base nos documentos da Operação Nordeste, foi realizado o introito do desenho lógico original dos incentivos fiscais voltados para a redução das desigualdades regionais, no qual o diagnóstico determina as ações, o produto, o resultado e os impactos que os instrumentos podem causar.

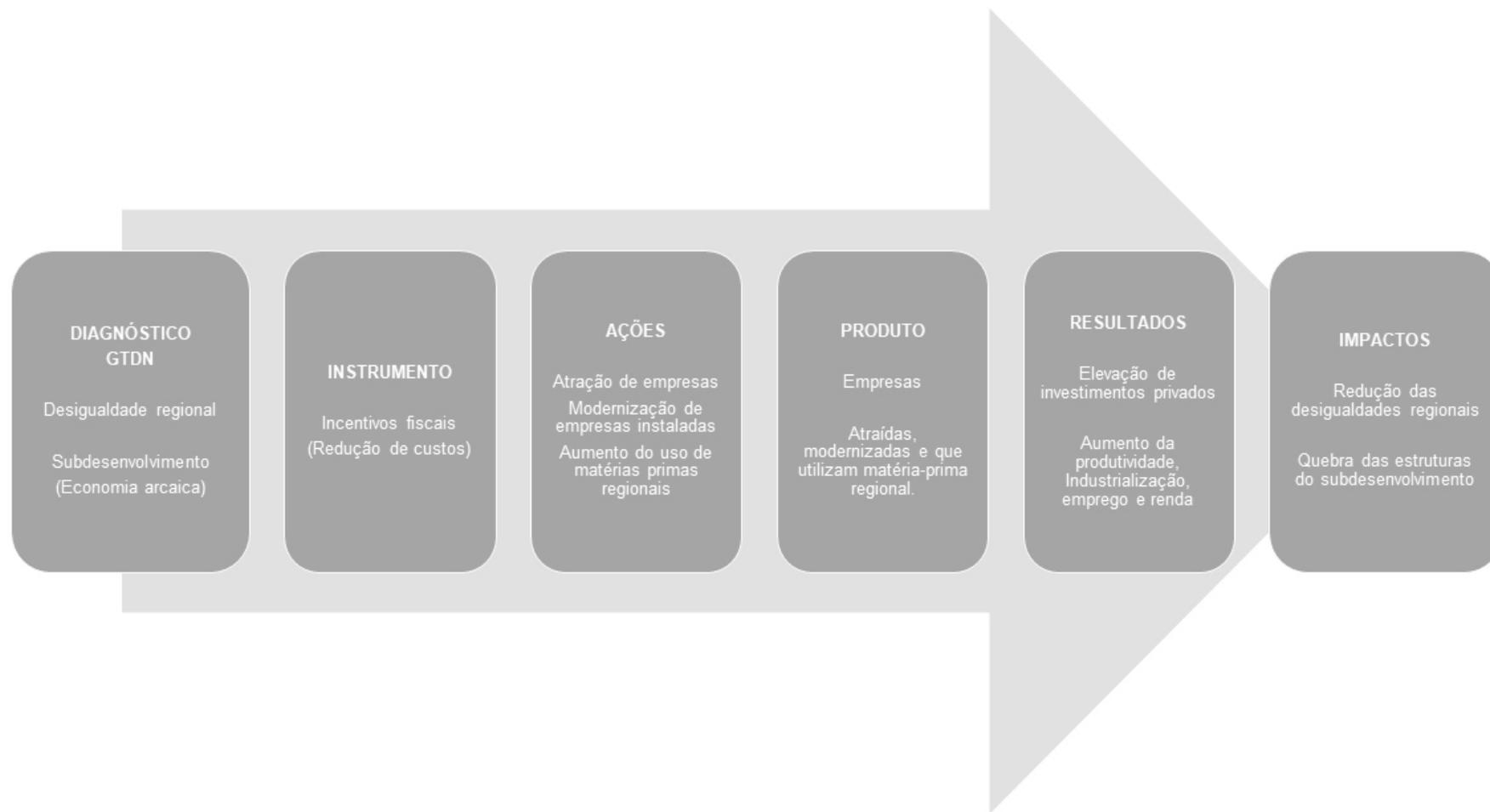


Figura 1. Desenho inicial dos incentivos fiscais federais para redução das desigualdades regionais

Fonte: Elaborada pelo autor.

2.2 A vinculação entre planejamento e instrumento e a adição de novas lógicas

Em princípio, a lógica do instrumento estava conectada ao planejamento regional e às instituições por meio de normas. A legislação de criação da Sudene (artigo 18 da Lei nº 3.692/1959; Brasil, 1959) isentou de impostos e taxas as importações de equipamentos destinados ao Nordeste, preferencialmente para indústrias de base e alimentação.

Na mesma lei, o artigo 19 estabeleceu a possibilidade de que indústrias já instaladas a partir de 1956 ou que viessem a se instalar até 1963 ficassem isentas de imposto de renda até 1968; adicionalmente se estabeleceu redução em 50% da alíquota do imposto para indústrias químicas utilizadoras de matéria-prima local, com destaque para a indústria de fertilizantes.

A orientação mais robusta sobre os incentivos foi aprovada no I Plano Diretor da Sudene de 1961 (Lei nº 3.995/1961; Brasil, 1961) visando coordenar investimentos públicos e privados na região, em decorrência do diagnóstico de excesso de investimentos sem resultados eficazes e efetivos. Ademais, o plano foi além na regulamentação dos incentivos fiscais, ao delimitar regras de concessão e contrapartidas, que, caso transgredidas, possibilitariam a caducidade dos benefícios e a obrigação de recolhimento dos impostos devidos.

Na Amazônia, como visto, os incentivos fiscais se orientavam pelos planos da SPVEA e posteriormente pelos da Sudam. Na parte ocidental, a Suframa tinha como objetivo isentar as mercadorias importadas cujo destino era o consumo interno ou a industrialização. Nesse quesito, a instituição elaboraria um plano diretor, tido como um empreendimento prioritário no planejamento da Sudam, em que a lógica original da ZFM era similar àquela formulada para o Nordeste, mas sobre uma área reduzida.

O Decreto nº 60.296/1967 (Brasil, 1967) que aprovou o I Plano Diretor da Sudam, mostra o alinhamento entre o planejamento regional e o instrumento e é direto ao afirmar, no artigo 3º, alínea I, que:

A adoção intensiva política de estímulos fiscais, creditícios e outros, tem o objetivo de: I – assegurar a *elevação da taxa de reinversão* na região dos recursos nela gerados; II – *atrair investimentos* nacionais e estrangeiros para desenvolvimento da região (grifo nosso).

O excerto mostra que o planejamento regional nos anos 1960 vinculava a lógica de modernizar e atrair investimentos privados por meio de normativos, algo que foi se requalificando ao longo das décadas.

Logo nos anos 1970, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) transformaram os planos regionais em capítulos do planejamento nacional, modificando a

escala de orientação sobre os incentivos fiscais. Naquele momento, o maior destaque foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) de 1974.

Os planos nacionais tinham a função de delimitar e deixar específicos setores e espaços cujos investimentos seriam mais estratégicos nas regiões. Hugo de Almeida destacou que os planos da Sudam estavam conectados aos planos nacionais e “[...] identificaram os setores madeireiro e pecuário como dinamizadores da economia no curto prazo” (Almeida, 1974, p. 11).

Nesse período, foi relevante a ideia de formação de polos de desenvolvimento, como o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), centralizando incentivos fiscais em regiões entendidas como de maior potencialidade e de maior poder de espraiamento para áreas vizinhas.

Especificamente sobre as normas, a legislação dos anos 1960 permitia que as empresas ampliassem, modernizassem ou aumentassem a industrialização de matérias-primas regionais, o que foi ampliado pelo Decreto-lei nº 1.564/1977 (Brasil, 1977) com vistas à implantação, modernização, ampliação, e diversificação das linhas produtivas, dando a entender que já estava em consolidação uma industrialização no Nordeste e na Amazônia.

A mudança no normativo mostra maior foco sobre as linhas de produção, e não somente sobre as empresas, algo que décadas depois foi apontado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) (Brasil, 2006) como um dos pilares dos incentivos fiscais: o atrelamento ao produto incentivado e não à empresa que o produz, enfatizando que os incentivos tinham como virtude serem instrumentos de aperfeiçoamento do parque produtivo e não apenas de atração de empresas.

Ademais, é importante destacar que a política regional e os incentivos fiscais tiveram impactos no território, induzindo a implantação de filiais de empresas do Sudeste na Amazônia e no Nordeste, o que auxiliou na formação de centros industriais, como o polo petroquímico de Camaçari na Bahia.

Nos anos 1990, A Sudam (1993) identificou 779 projetos aprovados em carteira no Finam. Os projetos aprovados apresentaram investimentos de US\$ 5,6 bilhões (R\$ 98,6 bilhões em dezembro de 2022) e geração estimada de 52.538 empregos, ao passo que, no Finor, foram implantados 2.214 projetos, com a possibilidade de geração *ex-ante* de 480.863 empregos diretos, liderados pelos estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará (Canel, 2005).

Por essa razão, foi adicionada às ações originais a manutenção dos investimentos, diante dos efeitos já produzidos. Os incentivos foram incorporados à formação dos custos das empresas, e a retirada dos benefícios poderia causar impacto na estrutura produtiva regional, com a saída de empreendimentos consolidados e o decréscimo de emprego e renda – algo não planejado inicialmente.

O relatório de gestão da Sudene de 2021 (Sudene, 2022, p. 65) e a avaliação realizada pela Sudam em 2016 (Sudam, 2016) mostraram a utilização da nomenclatura “empregos criados e mantidos”, o que confirma a manutenção como um objetivo a ser perseguido.

Na área da Suframa, em especial na ZFM, a lógica da manutenção é mais explícita, em face da formação do parque industrial em Manaus e da sensibilidade às ameaças relativas ao fim dos benefícios tributários. Os dados levantados por Lyra, Pinheiro e Sarmiento (1995) mostraram que, em 1989, havia 73.069 pessoas empregadas nas atividades da ZFM, enquanto, em 1992, após o choque da abertura comercial brasileira, o número havia caído para 30.320, menos da metade, com grande queda no setor de eletroeletrônicos e de duas rodas.

2.3 A fragilização da vinculação

A partir dos anos 1990, foi perceptível a maior fragilização no planejamento nacional e regional (Silva, 2015) e, conseqüentemente, na produção de orientações aos incentivos fiscais. Segundo o modelo lógico, os diagnósticos determinam as ações para o alcance de produtos, resultados e impactos. Sem eles, o instrumento vai se tornando rígido e inercial.

Até então, os incentivos tinham como um dos pilares o enquadramento às diretrizes e prioridades das políticas de desenvolvimento regional (Brasil, 2006), e a Resolução nº 7.077/1991 da Sudam (Sudam, 1991) demonstra certa autonomia decisória das superintendências. No artigo 31, os projetos de incentivos fiscais e financeiros seriam enquadrados de acordo com as prioridades setoriais e espaciais definidas pelo Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), traço ainda mais explícito no artigo 83, que definia como prioritários dezessete setores, 37 alíneas apenas para a indústria de transformação, um avanço em termos de refinamento em relação aos setores madeireiro e pecuário citado por Almeida (1978).

Entretanto, no início dos anos 2000, os Decretos nº 4.212/2002 (Sudam) (Brasil, 2002) e nº 4.213/2002 (Sudene) (id., 2002) fizeram ruir esse pilar, ao conceder a prerrogativa de escolha setorial e espacial ao presidente da República.⁵ Os decretos continuam vigentes até hoje, confirmando que o elo normativo entre planejamento regional e escolhas de investimentos estratégicos se esvaiu há mais de vinte anos.

5. Contudo, entre as décadas de 1960 e 1980, não necessariamente a relação planejamento versus incentivo era totalmente alinhada, uma vez que estava sujeita a grupos de interesses. Ver a mudança dos objetivos ou prioridades dos artigos 34/18 da Lei nº 4.239/1963 (Brasil, 1963) pelo Finor no Nordeste, que, nas modificações seguintes, ampliou a obtenção de empréstimos para empresários de fora da região, assim como para estrangeiros, posicionando-se de maneira diferente no tocante aos objetivos estabelecidos pelos planos diretores da Sudene.

No caso da Suframa, os decretos regulamentadores do II (Decreto nº 6.759/2009; Brasil, 2009) e do IPI (Decreto nº 7.212/2010; Brasil, 2010) estabelecem, entre outras ações, reduções e isenções para bens de tecnologia da informação e comunicação, sem deixar margem para alterações determinadas por políticas regionais. Contudo, a Suframa é diferente por ainda manter a exigência de contrapartidas na concessão, o que resguarda o uso de matérias-primas regionais na lógica dos incentivos fiscais. A Lei nº 8.387/1991 (Brasil, 1991) exige que o PPB contenha a descrição da utilização das matérias-primas, exigência que foi revogada nas demais superintendências.⁶

A exigência de contrapartida é importante para garantir a vinculação das ações ao resultado, que, no caso da Suframa, é o aumento do uso de matérias-primas locais pelas empresas instaladas, garantindo maior encadeamento produtivo na região. Sem a contrapartida, a mensuração dos resultados e o próprio desenho lógico ficam prejudicados.

Na tentativa de reverter o quadro de fragilização do planejamento regional, foi iniciada em 2003 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – institucionalizada em 2007 (Decreto nº 6.047/2007; Brasil, 2007) e reformulada em 2019 (Decreto nº 9.810/2019; Brasil, 2019) –, que contou com uma série de conferências nos anos 2010 para realizar a oitiva do território e produzir novos diagnósticos para a criação de estratégias de redução das desigualdades regionais (Alves; Rocha Neto, 2014).

Porém, o esforço não foi suficiente para retirar os incentivos fiscais da inércia. A atual PNDR traçou quatro objetivos, entre ganhos de produtividade e formação de redes policêntricas, que acabaram não se alinhando aos objetivos, modalidades, setores e espaços prioritários dos incentivos fiscais, ainda vinculados aos decretos presidenciais dos anos 2000 e às legislações dos anos 1960 e 1970.

Também se empreendeu uma tentativa de revigorar os planos regionais alinhados à PNDR e entendidos como deveres constitucionais (artigo 43, II CF/88; Brasil, 1988), que, mesmo com percalços, vêm ganhando fortalecimento institucional em termos de produção de documentos e tentativas de transformação em lei (Monteiro Neto; Pego, 2019; Colombo, 2021), embora continuem desvinculados dos incentivos fiscais.

6. O Decreto-lei nº 1.676/1974 (Finam) previa percentuais de absorção de mão de obra e beneficiamento de matéria-prima regional como contrapartida. Atualmente, na Sudam/Sudene, a exceção é o reinvestimento, que exige comprovação de aquisição de máquinas e equipamentos para acesso aos recursos. BRASIL. Decreto-lei nº 1.676, de 12 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 12 dez. 1974.

De forma mais rigorosa, os incentivos devem se balizar pela PNDR e pelos Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e do Nordeste (PRDNE), assim como por planos sub-regionais, programas e ações eventualmente criados nesse sistema.

Na PNDR (artigo 13, V do Decreto nº 9.810/2019; Brasil, 2019), menciona-se que os incentivos e os benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia são instrumentos de execução, ao passo que a articulação com o planejamento seria realizada por um sistema de governança gerido pelo atual Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) e pela Sudam e Sudene.

A Suframa, por sua vez, não consta nas instituições diretamente envolvidas com a PNDR; em 2023, ela estava vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). No entanto, originalmente faz parte das instituições públicas voltadas à redução das desigualdades, com necessidade de integração ao planejamento regional, como lembra o Acórdão 2.388/2017 – TCU Plenário (Brasil, 2017) e a norma de origem da instituição (Decreto-lei nº 288/1967; id., 1967).

A não atualização normativa aos novos diagnósticos faz com que as demais etapas da estrutura lógica se mantenham rígidas. O Decreto nº 4.212/2002 (Sudam, 2002) definiu treze setores produtivos como prioritários, ao passo que o PRDA 2024-2027 (Sudam, 2023) estabeleceu seis eixos estratégicos, relacionados (i) ao desenvolvimento produtivo; (ii) à pesquisa, inovação e educação; (iii) à infraestrutura econômica e urbana; (iv) ao meio ambiente; (v) ao fortalecimento das capacidades governativas; e (vi) ao desenvolvimento social e acesso a serviços públicos, que não necessariamente expressam o decreto, inclusive no eixo de desenvolvimento produtivo, mais afeito ao normativo. Por exemplo, o programa “Bioeconomia para o desenvolvimento sustentável”, constante no eixo desenvolvimento produtivo, não vincula os setores prioritários de incentivos fiscais à sua execução.

O mesmo ocorreu com o Decreto nº 4.213/2002 (Sudene, 2002), que definiu oito setores prioritários no início da década de 2000, portanto pouco alinhados ao PRDNE 2024-2027 (Sudene, 2023), plano que estabeleceu sete eixos estratégicos, a saber: (i) desenvolvimento produtivo; (ii) inovação; (iii) infraestrutura econômica e urbana; (iv) meio ambiente; (v) capacidades governativas; (vi) desenvolvimento social; (vii) educação.

Assim como no PRDA, o eixo desenvolvimento produtivo seria o mais próximo dos incentivos, porém ele não apresenta escolhas setoriais explícitas, restringindo-se a programas, diretrizes, objetivos, indicadores e ações estratégicas.

A Suframa conta com plano diretor próprio, que na atualidade não representa um setor prioritário no planejamento da Sudam, como anteriormente. Ademais, como já visto, o decreto presidencial do IPI e o do II não dialogam com o PRDA 2024-2027, perdendo seu caráter de orientação.

Outro ponto de desalinhamento incide sobre a variável de resultado, o investimento das empresas. O diagnóstico realizado pelo PRDA 2024-2027 apresenta variáveis dissonantes para os eixos estratégicos. Isso também ocorreu no PRDNE 2024-2027, que diagnosticou variáveis e indicadores diversos ao investimento e sem a necessária lógica de causalidade.

Nesse sentido, o investimento mantido ou gerado pelos incentivos se tornou marginal ao planejamento regional, visto como algo implícito ou descolado das necessidades atuais, reforçando o argumento que indica a inércia do instrumento. Com isso, não se suscita a incorporação de setores relacionados à bioeconomia ou à transição verde, a exemplo da Amazônia, ou a espaços de expansão agrícola no Nordeste, o que o deixa desconfigurado em face da política pública.

3. A desconfiguração do desenho

O problema enfrentado pela política de incentivos fiscais administrados pela Sudam, pela Sudene e pela Suframa continua a ser a redução das desigualdades regionais, consolidados como objetivos constitucionais (artigo 3º, III c/c artigo 170, VII CF/88; Brasil, 1988), tendo como instrumento a redução de tributos na forma de incentivo (artigo 43, § 2º, III CF/88; id., *ibid.*).

As causas das desigualdades podem ser interpretadas por diversos prismas teóricos ou pragmáticos identificados pela administração pública. Ouvida a sociedade, devem estar localizadas em um documento referencial onde se evidencie a opção escolhida.

Os documentos, usualmente, são as políticas e os planos de desenvolvimento regional, que necessitam se transformar em leis, normas e resoluções produtoras de orientação sobre os instrumentos de ação – nesse caso, os incentivos fiscais. No entanto, como visto, a lógica se tornou inerte e desvinculada do planejamento, transformando-se em um mosaico de situações historicamente construídas.

Na tentativa de expor a desconfiguração da lógica, a Figura 2 apresenta um desenho dos incentivos fiscais na atualidade, sem a vinculação do diagnóstico e incorporando o mosaico dos mais de sessenta anos de legislações sobre o instrumento do planejamento regional.

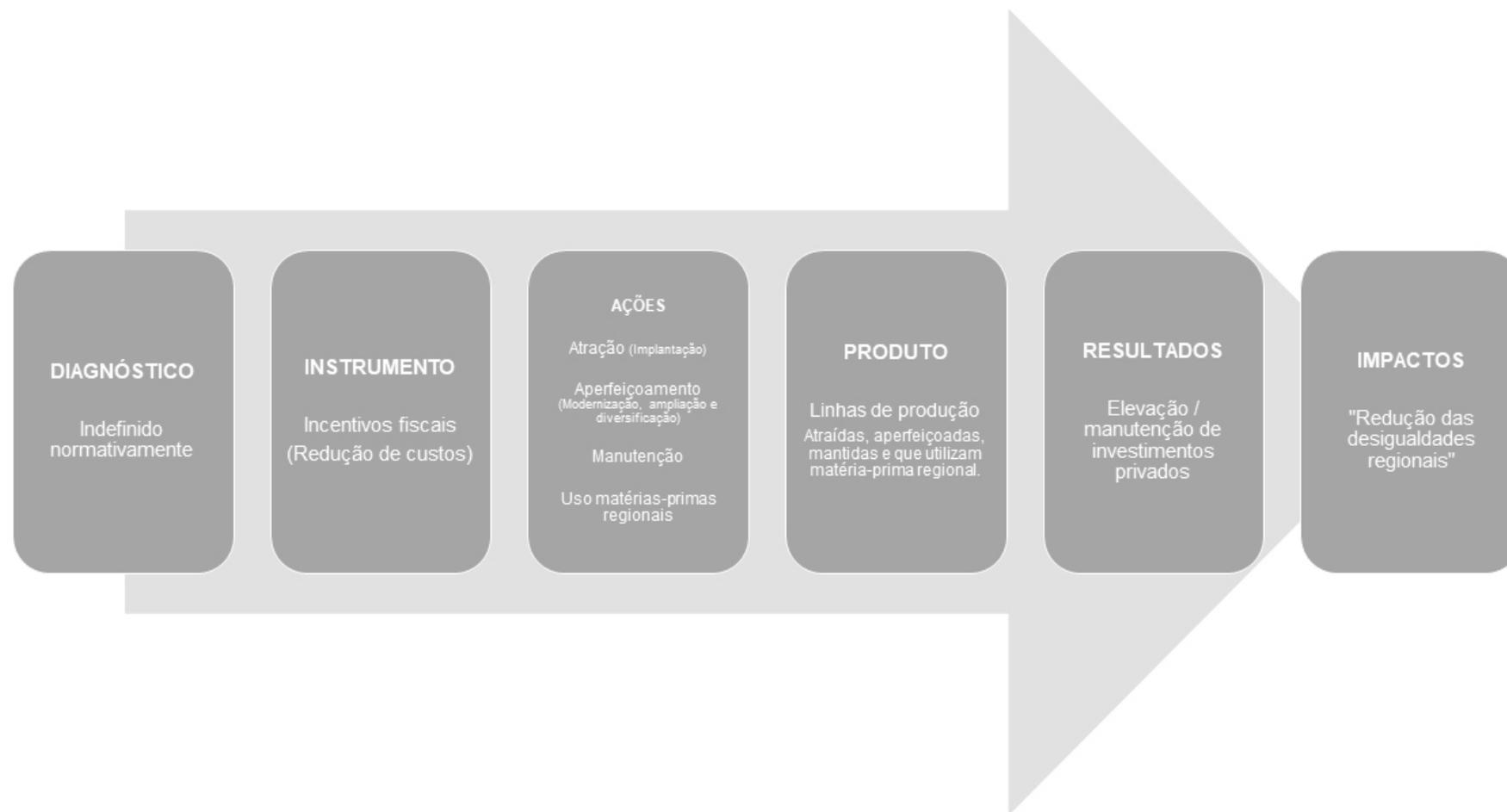


Figura 2. Mosaico de lógicas dos incentivos fiscais federais voltados ao desenvolvimento regional após sessenta anos de legislações
 Fonte: Elaborada pelo autor.

O primeiro elemento demonstra que os diagnósticos produzidos pelo atual planejamento regional (PNDR, PRDA e PRDNE) não se vincularam normativamente ao incentivo fiscal, como ocorria no passado. Com isso, o instrumento que reduz os custos das empresas está desconfigurado e não determinado pelos diagnósticos atuais.

Os incentivos continuam a ser um instrumento de atração, por meio da modalidade de implantação de novas linhas de produção; de aperfeiçoamento, por assim dizer, por permitirem que as empresas se modernizem, se ampliem e diversifiquem suas linhas de produção, característica adicionada nos anos 1970 pelo Decreto-lei nº 1.564/1977 (Brasil, 1977).

Do mesmo modo, diante dos resultados da política, os incentivos fiscais auxiliam na manutenção das empresas nas regiões, por terem incorporado os benefícios na sua formação de custos. Por outro lado, a Suframa ainda mantém a lógica de utilização de matérias-primas regionais pelos beneficiários, garantia exigida como contrapartida pela Lei nº 8.387/1991 (Brasil, 1991).

No produto, o foco são as linhas de produção, que persistem como um dos pilares da política de incentivos fiscais (MI, 2006). Ou seja, o objetivo não é somente atrair e modernizar empresas, ou fazê-las utilizar matérias-primas, mas sim aperfeiçoar linhas de produção.

Como resultado da redução dos custos tributários, os investimentos podem ser elevados ou mantidos nas regiões. E, por fim, como o diagnóstico não é vinculado, o conceito de redução das desigualdades regionais se torna etéreo e não se define suficientemente a participação do incentivo enquanto instrumento de política de desenvolvimento regional.

Diante do exposto, urge uma lei regulamentadora dos incentivos fiscais, definindo objetivos, lógicas, instituições de governança, procedimentos, contrapartidas, recursos e variáveis de análise. A lei pode ser própria, regulamentando os incentivos das superintendências, ou, ainda, constituir-se como um capítulo dentro dos planos regionais de desenvolvimento.

A regulamentação traz clareza ao instrumento, reduz seu caráter inercial e o deixa fortalecido enquanto política pública, uma vez que os incentivos não vão acabar, tendo em vista sua história de resiliência, mas é necessário constantemente aperfeiçoá-los.

Considerações finais

O artigo realizou uma avaliação de desenho dos incentivos fiscais concedidos com o intuito de reduzir as desigualdades regionais, utilizando um método histórico-institucional amparado em bibliografias e legislações acerca do instrumento, assim como em perguntas norteadoras do Guia de avaliação *ex-post* do Governo Federal e no uso do método histórico estrutural como paradigma.

Diante da antiguidade da utilização dos incentivos fiscais enquanto instrumento para a redução de desigualdades regionais, aferiu-se que a lógica da concessão dos benefícios fiscais foi criada com base na visão que permeou a criação de instituições de desenvolvimento nos anos 1950 e 1960, com o propósito de atrair e modernizar o parque produtivo de regiões menos desenvolvidas.

Com o passar das décadas, os incentivos se mostraram resilientes em relação ao planejamento. Foram modificados por legislações e tipos de benefícios distintos, como o Finam e o Finor, criados nos anos 1970, até chegar a um afastamento normativo completo entre a lógica presente nos planos de desenvolvimento regional, construídos especialmente após a PNDR, em 2007. O resultado é salutar, uma vez que, nos anos 1990, década de maior desconstrução das instituições de planejamento regional, ainda era possível perceber certo alinhamento entre plano e instrumento, apesar de incontidas fragilidades.

Dessa forma, a concessão de incentivos fiscais torna-se inerte, desconfigurada logicamente, repleta de permanências de legislações sobrepostas ao longo das décadas e desvinculadas de novos diagnósticos das regiões. Com isso, sugere-se a elaboração de legislação que defina um novo desenho, pautado em diálogos com a sociedade, que elaborem objetivos, lógicas, instituições de governança, procedimentos, contrapartidas, recursos e variáveis de análise, para que a concessão de incentivos fiscais volte a ser minimamente um instrumento de redução das desigualdades regionais.

Referências

- ALMEIDA, H. de. *A Sudam e o desenvolvimento econômico e social da Amazônia*. In: Palestra Proferida na Escola Nacional de Informações. Brasília, DF: Sudam, 1974. Disponível em: <https://bit.ly/3kQnjPS>. Acesso em: 21. mar. 2022.
- _____. *O desenvolvimento da Amazônia e a política de incentivos fiscais*. Belém: Sudam, 1978. Disponível em: <https://bit.ly/3l1vDfV>. Acesso em: 21. mar. 2022.
- ALMEIDA, R. de. Experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia. *Estudos Econômicos*, ano I, n. 2, 1950.
- ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.
- BASTOS, P. P. Z.; PUGA, S. *As origens da política brasileira de desenvolvimento regional: o caso da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)*. Campinas: Unicamp, 2016. (Texto para discussão, n. 266).
- BEZERRA, A. F. Os incentivos fiscais regionais: Finam e Finor. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 21, n. 1, p. 9-66, 1990.

- BRANDÃO, C. Espaços estatais dos processos de neoliberalização e as recentes reestruturacões regulatórias na Escala Nacional no Brasil. In: SAQUET, M.; ALVES, A. *Processos de cooperação e solidariedade na América Latina*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia ático de análise ex post*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2.
- _____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].
- _____. Decreto nº 60.296/1967, de 3 de março de 1967. Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento da Amazônia, para o quinquênio 1967, 1971, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 mar. 1967.
- _____. Decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002. [2002a]. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDAM, e dá outras providências. Disponível em: <https://abrir.link/bL6yP>. Acesso em: 8 maio 2021.
- _____. Decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002. [2002b]. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDENE, e dá outras providências. Disponível em: <https://abrir.link/oVLWP>. Acesso em: 8 maio 2021.
- _____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 23 fevereiro 2007.
- _____. Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 6 fev. 2009.
- _____. Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 jun. 2010.
- _____. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 30 maio 2019.
- _____. Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 fev. 1967.
- _____. Decreto-lei nº 1.374, de 11 de dezembro de 1974. Concede isenção do imposto sobre produtos industrializados para os produtos que especifica. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 dez. 1974.
- _____. Decreto-lei nº 1.564, de 29 de julho de 1977. Altera incentivos fiscais do imposto sobre a renda para empreendimentos localizados nas áreas da SUDAM e da SUDENE. Disponível em: <https://abrir.link/glcBH>. Acesso em: 8 maio 2021.
- _____. Emenda Constitucional nº 83, de 5 de agosto de 2014. Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Disponível em: <https://abrir.link/Vizqk>. Acesso em: 8 maio 2021.

- BRASIL. Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 12 jun. 1957.
- _____. Lei nº 3.692 de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Rio de Janeiro, RJ, 16 dez. 1959.
- _____. 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 14 dez. 1961.
- _____. Lei nº 4.069-B, de 12 de junho de 1962. Assegura isenção do impôsto de renda e adicional de renda às indústrias de beneficiamento e de artefatos de borracha, e às de beneficiamento e tecelagem de juta, localizadas na Amazônia. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 22 jun. 1962, retif. 23 jun. 1962. Disponível em: <https://abrir.link/HctjN>. Acesso em: 8 maio 2021.
- _____. Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963. Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 12 jul. 1963, retif. 23 jul. 1963. Disponível em: <https://abrir.link/ofAzt>. Acesso em: 18 maio 2021.
- _____. Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966. Dispõe sobre a transformação do Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia S.A. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 29 set. 1966[a].
- _____. Lei nº 5.173 de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 31 out. 1966, retif. 9 dez. 1966[b].
- _____. 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. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 out. 1966, retif. 9 dez. 1966[c].
- _____. Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. Disponível em: <https://abrir.link/NEDJq>. Acesso em: 18 maio 2021.
- _____. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 dez. 1997.
- _____. 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. Disponível em: <https://abrir.link/tjEkd>. Acesso em: 18 maio 2021.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Relatório de Avaliação*: redução do Imposto de Renda na Amazônia e no Nordeste. Brasília, DF: MI, 2006.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.388/2017. *A questão do desenvolvimento socioeconômico da Região Norte*. Relator: Ministro Marcos Bemquerer, 25 de outubro de 2017. TC: 031.699/2016-2 Unidade Técnica Responsável: Secex-AM [2017].
- CANEL, L. X. C. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema Finor nos anos de 1962 a 2001*. 2005. 250 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.
- CMAP. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. *Relatório de Avaliação. Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO)*. Brasília, DF: CMAP, 2020.
- COLOMBO, L. *Quando as janelas estão abertas: capacidade institucional da Sudene, Sudeco e Sudam na elaboração dos planos de desenvolvimento*. Brasília, DF: Ipea, jun. 2021. (Texto para discussão, n. 2.665).
- DANTAS, J. *Zona Franca de Manaus e o futuro do vale amazônico*. Belém: Sudam, 1970. Disponível em: <https://tinyurl.com/2ptn54h6>. Acesso em: 21 mar. 2022.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FERREIRA, S.; BOTELHO, L. O emprego industrial na região Norte: o caso do Polo Industrial de Manaus. *Estudos Avançados*, v. 28, n. 81, p. 141-154, 2014.
- GARCIA, E. *Modelo de desenvolvimento: Zona Franca de Manaus: história, conquistas e desafios*. 2. ed. Manaus: Suframa, 2004.
- GOULARTI, J. G. *A política de renúncia de receita do estado de São Paulo*. Florianópolis: Insular 2021.
- GUMIERO, R. G. O Nordeste em dois tempos: A Operação Nordeste e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. In: PRIMERAS JORNADAS DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA E SOCIAL, 2013, Santiago. *Anais [...]*. Santiago: Ilpes/Cepal, 2014. p. 1-32.
- LYRA, F. T.; PINHEIRO, V.; SARMENTO, V. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 1995.
- MENDES FILHO, S. R. *Perspectiva de industrialização da juta na Amazônia* (versão preliminar). Rio de Janeiro: SPVEA, 1964. Disponível na biblioteca Prof. Inocêncio Machado Coelho da Sudam.
- MONTEIRO NETO, A.; PEGO, B. A proposta de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): memória de um grupo de trabalho. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*. Brasília, DF: Ipea, jul./dez. 2019.
- PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. da. *História das políticas regionais no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2020.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000 [1949]. v. 1.

- ROCHA, G.; RAUEN, A. *Mais desoneração, mais inovação? Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento*. Brasília, DF: Ipea, jul. 2018. (Texto para discussão, n. 2393).
- SILVA, S. A. da. *A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI*. Brasília, DF: Ipea, nov. 2015. (Texto para discussão, n. 2.150).
- SPVEA. Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia. *Projetos industriais beneficiados por estímulos fiscais*. Rio de Janeiro: SPVEA, 1965. Disponível na biblioteca Prof. Inocêncio Machado Coelho da Sudam.
- SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. *Avaliação dos incentivos fiscais*. Sudam: Belém, 1993. Disponível na biblioteca Prof. Inocêncio Machado Coelho da Sudam.
- _____. *Incentivos fiscais concedidos: Relatório de Avaliação 2007-2014*. Belém: Sudam, 2016. Disponível em: <https://abrir.link/wLyBb>. Acesso em: 10 jan. 2024.
- _____. *Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) 2024-2027*. Belém: Sudam, 2023. Disponível em: <https://abrir.link/gfqli>. Acesso em: 10 jan. 2024.
- _____. Resolução nº 7.077, de 16 de agosto de 1991. Disponível em: <https://abrir.link/CJzOE>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. *Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) 2024-2027*. Recife: Sudene, 2023. Disponível em: <https://abrir.link/ADHiK>. Acesso em: 10 jan. 2024.
- _____. *Relatório de Gestão do Exercício de 2021*. Recife: Sudene, 2022. Disponível em: <https://abrir.link/sZ41Q>. Acesso em 17 nov. 2023.
- _____. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

Rodrigo Portugal

Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Economia Regional e graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pará (UFPA). É economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e pesquisador associado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na área de estudos regionais.

Email: rodrigo.portugal88@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9423-6959

Submissão: 8 de agosto de 2023.

Aprovação: 6 de março de 2024.

Como citar: : PORTUGAL, R. Avaliação de desenho dos incentivos fiscais federais para o desenvolvimento regional. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. V. 26, E202425, 2024. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202425>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>