

DANIEL MONTEIRO GELCER

**Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento
regional**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor José Maria Arruda de Andrade

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2017**

DANIEL MONTEIRO GELCER

**Incentivos fiscais, desconcentração industrial
e desenvolvimento regional**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito Econômico e Financeiro, sob a orientação do Professor Doutor José Maria Arruda de Andrade.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2017**

Gelcer, Daniel Monteiro

Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional / Daniel Monteiro Gelcer: orientador José Maria Arruda de Andrade -- São Paulo, 2015.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

1. Incentivos fiscais regionais federais. 2. Desenvolvimento regional. 3. Desconcentração industrial. 4. SUDAM. 5. SUDENE. 6. Zona Franca de Manaus. I. Andrade, José Maria Arruda de, orientador.

À minha Pequena, o amor de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Após o término de minha dissertação de mestrado, pensei por um bom tempo se eu teria a coragem necessária para a elaboração de uma tese de doutorado, que exige dedicação e responsabilidade ainda maiores. Foi graças ao Professor José Maria, que com o seu amor pelo estudo, pesquisa e desenvolvimento de novas ideias, fez-me ter a força e a vontade necessárias para ingressar no doutorado e concluir a tese. Foram três anos de muito trabalho, dedicação quase exclusiva à pesquisa, muito estudo, muitas incertezas, muitas tristezas e muitas alegrias. Nestes três anos, apareceram os obstáculos mais inesperados em minha vida, os quais só foram superados pela força e incentivo que eu recebi do Professor José Maria.

A tese ora apresentada só conseguiu tomar uma forma mais definida e estruturada por conta da genialidade do Professor José Maria no desenvolvimento de sua linha de pesquisa sobre os gastos tributários indiretos, especialmente, o crédito ministrado por ele. Somente quem cursou esse crédito consegue entender exatamente a que estou me referindo. Não fosse a estrutura de pensamento criada pelo Professor, provavelmente este trabalho teria uma “cara” muito diferente, ou não teria “cara”. Todo o agradecimento que eu fizer ao Prof. José Maria será pouco para o que ele representou no desenvolvimento de minha tese.

Devo um agradecimento especial ao Professor Gilberto Bercovici, que esteve em minha banca de qualificação e aprovação do mestrado, qualificação do doutorado e, possivelmente, estará na banca de conclusão do doutorado. O Professor Gilberto Bercovici é o maior conhecedor do tema tratado em minha tese. Foram os seus estudos, pesquisas e, especialmente, a sua tese que iluminaram o meu caminho para tentar compreender um pouco melhor o complexo problema das desigualdades regionais e fazer uma tentativa de avanço no estudo dos incentivos fiscais regionais federais. As considerações feitas pelo Professor Gilberto Bercovici em minha banca de qualificação do doutorado foram imprescindíveis para o meu aprofundamento no debate, para a estrutura do trabalho e para evitar uma série de armadilhas.

O Professor Alessandro Octaviani esteve em minha banca de qualificação e abordou os pontos mais relevantes de minha tese, fazendo-me ter consciência da relevância do meu tema e da responsabilidade que eu tinha em elaborar uma tese importante para o país. Muitos alertas foram dados e muitos autores e trabalhos foram sugeridos pelo Professor Octaviani, que foram imprescindíveis para o aprofundamento do tema da desigualdade regional.

Devo um agradecimento especial ao meu grande amigo Ivan que, com suas brilhantes sugestões, ajudou-me nos pontos mais difíceis do meu trabalho. Foi o Ivan que me deu uma lanterna quando tudo estava mais escuro; também agradeço aos amigos do doutorado, Beatriz, Paula, Leonardo, João Maluf, Paulo Damascena e, especialmente, ao Andrei, por todas as conversas, debates, ideias, críticas, sugestões; ao Maurício Barros pelos livros emprestados e sugestões de leitura; ao Jorge Luís, ao Jimmy e ao Wookie, por terem aparecido no momento certo e terem possibilitado a conclusão da tese; à Aline, por ter me suportado durante todo esse período; aos meus amigos, pais e, especialmente, à minha esposa, por entender minha ausência constante.

“Em poucos minutos, meu avião decolava rumo ao Pacífico. Sentira certa angústia ao cortar o último vínculo com o mundo que por tanto tempo dera sentido à minha vida. Dedicara anos a organizar a minha fantasia, na esperança de um dia transformá-la em instrumento de ação a serviço de meu pobre e desvalido Nordeste. Agora, essa fantasia estava desfeita, desmoronara como uma estrela que se estilhaça. Era como se uma enxurrada tudo houvesse arrastado. Subitamente, deparei à direita do avião o perfil altaneiro dos picos gelados dos Andes. Deixei-me levar pelo deslumbramento. Eram os vastos horizontes do mundo com o seu sedutor canto de sereias. Senti ligeiro calafrio, como se meu adormecido espírito de cavaleiro andante fizesse sinais de despertar.”

Celso Furtado

RESUMO

GELCER, Daniel Monteiro. *Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional*. 2016. 389 p. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

A presente tese tem por objetivo fazer uma análise jurídico-institucional dos incentivos fiscais federais destinados ao desenvolvimento regional. Na Parte I, iniciamos o trabalho com uma análise histórica das políticas regionais, desde a década de 1950 até os dias atuais, demonstrando as transformações pelas quais passou a questão regional e a complexidade do problema. Após a análise histórica, desenvolvemos um capítulo para tratar da relação entre o direito e a análise do impacto das políticas tributárias, o ideal de neutralidade fiscal e as limitações do debate a respeito da extrafiscalidade pela doutrina tributarista. Ainda no segundo capítulo, tratamos do desenvolvimento regional na Constituição de 1988 e do debate entre os economistas a respeito do uso dos incentivos fiscais voltados à desconcentração industrial e ao desenvolvimento regional. Na Parte II, aprofundamos a análise dos incentivos fiscais regionais federais tratando da sua interpretação pelos nossos tribunais, dos seus efeitos indutores, dos critérios utilizados para a seleção dos empreendimentos beneficiados e das contrapartidas exigidas. No capítulo 4, tratamos das renúncias fiscais decorrentes dos incentivos fiscais, estabelecendo algumas comparações com outras renúncias e outros importantes gastos diretos, para que se possa ter uma ideia da sua relevância. No quinto capítulo, fazemos uma extensa análise das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União para compreender como vem sendo feito o seu controle. Por fim, no último capítulo, abordamos as análises de impactos socioeconômicos produzidas institucionalmente.

Palavras-chave: Incentivos fiscais regionais federais. Desenvolvimento regional. Desconcentração industrial. SUDAM. SUDENE. Zona Franca de Manaus.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to conduct a legal-institutional analysis of the federal tax incentives that are intended to encourage regional development. In Part I we begin this work with a historical analysis of regional policies from the 1950s through the present, showing the transformations the regional issue has undergone and the complexity of the problem. After the historical analysis, we devote a chapter to the relationship between the law and the analysis of the effects of tax policies, the ideal of fiscal neutrality and the limitations of tax law scholars' treatment of the instrumental aspect (interventionist, redistributive, etc.) of tax law. Also in the second chapter we deal with regional development in the Brazilian Constitution of 1988 and the debate among economists regarding the use of tax incentives to achieve decentralized industrialization and regional development. In Part II we deepen our analysis of federal regional tax incentives, dealing with their interpretation by Brazilian courts, their incentive effects, the criteria used to select the businesses that benefit and the consideration required. In chapter IV we deal with lost tax revenue resulting from tax incentives, establishing certain comparisons with other losses and other important direct expenses in order to have an idea of their significance. In the fifth chapter we conduct an extensive analysis of the audits performed by the Federal Budget Oversight Board in order to grasp the manner in which these issues are monitored. Finally, in the last chapter, we deal with the analyses of socioeconomic effects produced institutionally.

Keywords: Federal regional tax incentives. Regional development. Industrial decentralization. SUDAM. SUDENE. Manaus Free Trade Zone.

RIASSUNTO

La presente tesi ha l'obiettivo di fare un'analisi giuridico-istituzionale degli incentivi fiscali federali mirati allo sviluppo regionale. Nella Parte I, partiamo dall'analisi storica delle politiche regionali dalla decade del 1950 ai giorni d'oggi, dimostrando le trasformazioni per mezzo delle quali la questione regionale è passata e in qual misura il problema è complesso. Nel capitolo che segue l'analisi storica, analizziamo il rapporto tra diritto e analisi dell'impatto delle politiche tributarie, l'ideale di neutralità fiscale e i limiti del dibattito che riguarda l'extra-fiscalità da parte della dottrina tributarista. Nello stesso capitolo, trattiamo dello sviluppo regionale, in luce alla Costituzione brasiliana del 1988, e del dibattito avvenuto tra economisti rispetto all'uso degli incentivi fiscali mirati a produrre il decentramento industriale e lo sviluppo regionale. Nella Parte II, approfondiamo l'analisi sugli incentivi fiscali regionali federali a partire dalle interpretazioni dei nostri tributaristi, dei loro effetti induttori, dei criteri utilizzati per la selezione delle imprese che goderanno del beneficio e delle contropartite richieste. Nel capitolo 4, trattiamo delle rinunce fiscali provenute dagli incentivi fiscali stabilendo degli paragoni con altre rinunce fiscali e altri importanti importi diretti perché si possa effettivamente avere un'idea della loro importanza. Nel quinto capitolo, facciamo una lunga analisi degli esami e controlli svolti dal Tribunal de Contas da União (Corte dei Conti) al fine di comprendere com'è fatto il loro controllo. Finalmente, nell'ultimo capitolo, affrontiamo le analisi sull'impatto socioeconomico prodotte istituzionalmente.

Parole chiavi: Incentivi fiscali regionali federali. Sviluppo regionale. Decentramento industriale. SUDAM. SUDENE. Zona Franca di Manaus.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRACICLO - Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares

ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADENE - Agência de Desenvolvimento do Nordeste

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AFRMM - Adicional ao Frete da Marinha Mercante

BASA - Banco da Amazônia

BNB - Banco do Nordeste do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento

CAPDA - Comitê de Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia

CAS - Conselho de Administração da SUFRAMA

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CGEE - Centro de Gestão de Estudos Estratégicos

CGU - Controladoria Geral da União

CHESF - Companhia Hidrelétrica do São Francisco

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CTN - Código Tributário Nacional

CT-PIM - Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus

DBT - Demonstrativo de Benefícios Tributários

DGT - Demonstrativo de Gastos Tributários

DNER - Departamento Nacional de Estradas e Rodagem

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EDTP - Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento

FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FDA - Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

FDN - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FDNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FEANE - Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste
FIDENE - Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste
FMI - Fundo Monetário Internacional
FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste
GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
GT-PPB - Grupo Técnico Interministerial
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDR - Índice de Desenvolvimento Regional
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IR - Imposto de Renda
IRPJ - Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ISI - Industrialização por Substituição das Importações
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
LTAI - Laudo de Auditoria Independente
MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MPOG - Ministério do Planejamento
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PAS - Plano Amazônia Sustentável
PDA - Plano de Desenvolvimento da Amazônia

PDNE - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PDSA - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido
PICE - Política Industrial e de Comércio Exterior
PIM - Polo Industrial de Manaus
PIN - Programa de Integração Nacional
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPB - Processo Produtivo Básico
PRDA - Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PRDNE - Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
RAP - Relatório de Acompanhamento de Projetos
SINDIPEÇAS - Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores
SPE - Secretaria de Política Econômica
SPR - Superintendência Adjunta de Projetos
SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SPVERFSP - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País
STF - Supremo Tribunal Federal
SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCU - Tribunal de Contas da União
TI - Tecnologia da Informação
VTI - Valor de Transformação Industrial
ZFM - Zona Franca de Manaus

TABELAS

Tabela 1 - Renúncias Fiscais por Tributo na Zona Franca de Manaus/Amazônia Ocidental/Áreas de Livre Comércio'	287
Tabela 2 - Renúncias Fiscais de IPI por Região e por Segmentos Econômicos Estratégicos.....	289
Tabela 3 - Renúncias Fiscais do PIS/COFINS por Modalidade de Benefício Fiscal.....	291
Tabela 4 - Comparação entre Renúncias Fiscais do PIS/COFINS com os Valores Arrecadados.....	292
Tabela 5 - Comparação entre Renúncias Fiscais para a Zona Franca de Manaus e Renúncias Totais de PIS/COFINS	293
Tabela 6 - Renúncias Fiscais de PIS/COFINS por Região e por Segmentos Econômicos Estratégicos.....	293
Tabela 7 - Renúncias Fiscais do Imposto de Importação nos Últimos 9 Anos	295
Tabela 8 - Comparação entre as Renúncias Fiscais do Imposto de Importação e o Valor Arrecadado	295
Tabela 9 - Comparação entre as Renúncias Totais do Imposto de Importação e as Renúncias Destinadas a Zona Franca de Manaus	296
Tabela 10 - Gastos Tributários Decorrentes dos Incentivos Fiscais Administrados pela SUDAM em 2015	298
Tabela 11 - Gastos Tributários Decorrentes dos Incentivos Fiscais Administrados pela SUDENE em 2015	298
Tabela 12 - Gastos Tributários Decorrentes dos Incentivos de IRPJ Administrados pela SUDAM.....	299
Tabela 13 - Gastos Tributários Decorrentes dos Incentivos de IRPJ Administrados pela SUDENE	300
Tabela 14 - Gastos Tributários Decorrentes da Isenção de AFRMM Administrada pela SUDAM/SUDENE	301
Tabela 15 - Gastos Tributários Decorrentes de Incentivos de IRPJ por Região em 2015 e Seleção de Alguns Setores Estratégicos	302
Tabela 16 - Comparação entre os Gastos Tributários Regionais e os Benefícios Creditícios Regionais....	308
Tabela 17 - Comparação entre os Gastos Tributários Regionais e os Gastos Diretos com o Bolsa Família em 2015	310
Tabela 18 - Comparação entre os Gastos Tributários Regionais e os Gastos com o Programa.....	312
Tabela 19 - Indicadores do PIM – Comparação entre Principais Custos de Produção x Faturamento e Receita Total.....	369
Tabela 20 - Comparação entre as Renúncias de Receita, a Receita Bruta e o Lucro das Empresas Instaladas na Zona Franca de Manaus	370
Tabela 21 - Indicadores do PIM – Balança Comercial do PIM	371
Tabela 22 - Indicadores do PIM – Quantidade de Mão de Obra Empregada no PIM	372
Tabela 23 - Renúncias de Receita x Mão de Obra Empregada.....	373
Tabela 24 - Indicadores do PIM – Quantidade de Mão de obra Empregada por Faixa Salarial	374
Tabela 25 - Indicadores do PIM – Investimentos Produtivos Líquidos Nacionais e Estrangeiros	375
Tabela 26 - Comparação entre Renúncias Fiscais e Investimentos Produtivos na Região pelas Empresas Incentivadas	376
Tabela 27 - Projetos Aprovados pela SUDENE em 2013.....	380
Tabela 28 - Projetos Aprovados pela SUDENE em 2014 e 2015.....	380

SUMÁRIO

PARTE I – CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. ANÁLISE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL 21

1.1. As políticas de desenvolvimento regional a partir da década de 1950 até o fim da década de 1970.....	21
1.1.1. O documento elaborado pelo GTDN: <i>Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste</i>	28
1.1.2. Criação e atuação da SUDENE e os Planos Diretores.....	38
1.1.3. A SUDENE pós Golpe Militar de 1964. O III e o IV Planos Diretores. Limitação às políticas de incentivo fiscal para a atração de investimentos.....	45
1.1.4. O Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA).....	51
1.1.5. O II PND e os Programas Especiais: POLONORDESTE e Projeto Sertanejo	55
1.1.6. Região Norte: criação da SUDAM e da Zona Franca de Manaus. A Operação Amazônia, os PDAs e os grandes projetos no Regime Militar	64
1.2. A década perdida de 1980: o fim do Regime Militar e da era dos grandes projetos. Tentativa de democratização do planejamento regional	69
1.3. Década de 1990: as políticas neoliberais e o esvaziamento da Questão Regional. Extinção da SUDAM e SUDENE e o acirramento da Guerra Fiscal entre os Estados	78
1.4. As políticas regionais no período mais recente: recriação da SUDAM e SUDENE, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e os planos regionais.....	101

2. INCENTIVOS FISCAIS, DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL 111

2.1. Direito e a análise dos impactos das políticas tributárias	111
2.2. Neutralidade fiscal, extrafiscalidade e a política tributária como instrumento do desenvolvimento econômico	121
2.3. O desenvolvimento regional na Constituição de 1988	135
2.4. O embate doutrinário a respeito da desconcentração industrial, desenvolvimento regional e os incentivos fiscais regionais.....	144
2.5. Delimitação do objeto: análise dos incentivos fiscais federais da SUDAM, SUDENE e Zona Franca de Manaus	156

PARTE II – ANÁLISE DA POLÍTICA ECONÔMICA APLICADA

3. INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.... 160

3.1. Tipos de incentivos fiscais federais.....	160
3.1.1. O sistema de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus.....	160
3.1.1.1. A isenção do imposto sobre produtos industrializados.....	170
3.1.1.2. Os incentivos fiscais para o PIS e a COFINS.....	179
3.1.1.3. A isenção sobre o imposto de importação.....	186
3.1.1.4. Governança executiva e os critérios para a seleção dos empreendimentos.....	192
3.1.1.4.1. O cumprimento do Processo Produtivo Básico como instrumento de Adensamento das cadeias produtivas.....	201
3.1.1.4.2. As contrapartidas exigidas do setor de informática – Investimento de 5% do Faturamento em P&D.....	210
3.1.2. O sistema de incentivos fiscais da SUDAM e da SUDENE.....	215
3.1.2.1. A origem dos mecanismos de crédito fiscal: criação do Sistema 34/18.....	215
3.1.2.2. A persistência das distorções com a instituição do FINOR e do FINAM.....	227
3.1.2.3. Os incentivos fiscais atuais.....	240
3.1.2.3.1. Os incentivos fiscais relacionados ao imposto de renda.....	240
3.1.2.3.2. Demais incentivos fiscais relacionados a SUDAM e a SUDENE.....	247
3.1.2.4. Governança executiva dos incentivos da SUDAM e SUDENE e os critérios para a seleção dos empreendimentos.....	254

4. RENÚNCIAS FISCAIS DECORRENTES DOS INCENTIVOS FISCAIS REGIONAIS 269

4.1. Considerações iniciais a respeito dos gastos tributários indiretos regionais.....	269
4.2. Análise dos gastos tributários indiretos relacionados à Zona Franca de Manaus.....	286
4.3. Análise dos gastos tributários indiretos relacionados à SUDAM e à SUDENE.....	297
4.4. Comparação entre os gastos decorrentes dos benefícios creditícios regionais e os gastos tributários regionais.....	304
4.5. Outras comparações relevantes dos gastos tributários regionais indiretos: Bolsa Família e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).....	309

5. O CONTROLE EXTERNO REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO..... 314

5.1. Considerações iniciais.....	314
----------------------------------	-----

5.2. Controle de legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos tributários indiretos realizado pelo TCU	319
5.3. Decisões do Tribunal de Contas da União a respeito dos incentivos fiscais regionais	324
5.3.1. Auditorias do TCU a respeito dos incentivos da SUDAM e SUDENE – Controle de legalidade, de aspectos operacionais e procedimentais	324
5.3.2. Decisões do TCU a respeito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	331
5.3.3. Decisões do TCU a respeito dos incentivos da Zona Franca de Manaus.....	336
6. OS INCENTIVOS FISCAIS REGIONAIS E A ANÁLISE DE RESULTADOS.....	341
6.1. Considerações iniciais	341
6.2. Institucionalização das avaliações de resultado dos incentivos fiscais regionais.....	349
6.3. As avaliações e informações produzidas pelos órgãos gestores.....	364
6.3.1. Metodologia utilizada na coleta de dados – Análises e informações produzidas pelos órgãos gestores	364
6.3.2. As análises produzidas pela SUFRAMA – Os Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus (PIM).....	367
6.3.3. As análises produzidas pela SUDENE	376
CONCLUSÃO.....	383

INTRODUÇÃO

Muitos trabalhos já foram produzidos a respeito da Questão Regional, tratando do histórico das políticas de desenvolvimento regional e de suas consequências para a diminuição das disparidades. Boa parte destes trabalhos revela que estas políticas foram incapazes de solucionar estes problemas, gerando outros distúrbios, como a promoção de polos dinâmicos ao lado de áreas extremamente pobres, a concentração da renda e do poder econômico. A maior parte destes trabalhos aborda os incentivos fiscais regionais como os principais causadores destes distúrbios, sem se aprofundar na sua formação jurídico-institucional, tratando apenas de suas consequências econômico-sociais. Essa doutrina consegue definir “o que deve ser feito” pelo planejamento e políticas regionais, mas tem muita dificuldade em abordar “como deve ser feito”.

Por outro lado, a doutrina do direito está muito mais preocupada em tratar de problemas de validade formal das normas tributárias (legalidade, inconstitucionalidade etc) que de questões de concretização do objetivo de diminuição das disparidades regionais por meio de políticas tributárias de incentivos fiscais regionais, acreditando que esta deve ser uma questão a ser abordada pelos economistas. O resultado disso é a persistência de uma lacuna entre os dois campos de estudo. Não existem trabalhos acadêmicos que façam um aprofundamento maior sobre o arcabouço jurídico-institucional dos benefícios fiscais regionais, ou seja, que estudem de que forma ocorre a concretização destas políticas. Neste sentido, a presente tese se propõe a suprir esta lacuna.

De forma geral, para enfrentar este desafio, a nossa proposta foi fazer uma análise da estrutura normativa dos incentivos fiscais, dos seus efeitos indutores, dos critérios de seleção dos empreendimentos, das contrapartidas exigidas, dos órgãos gestores, das estimativas de renúncia de receita, do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União e das avaliações de resultado produzidas institucionalmente. É importante ressaltar que o objetivo da presente tese não é o de fazer uma análise – ou importar uma análise – dos impactos destas políticas para concluir pelo seu sucesso ou fracasso, mas o de compreender todo o arcabouço

jurídico-institucional dos incentivos fiscais e os seus resultados, para então determinar o seu perfil jurídico.

Para cumprir o objetivo proposto em nossa tese, na primeira parte, antes de adentrar ao estudo dos incentivos fiscais, tratamos do histórico das políticas de desenvolvimento regional a partir da década de 1950, passando pela criação da SUDENE; pelas políticas dos grandes programas promovidos pelo Governo Militar, com a criação da SUDAM e a Zona Franca de Manaus; pelas décadas de 1980 e 1990, em que houve a crise financeira do Estado e a abertura econômica, com o enfraquecimento das políticas regionais. Ao final deste capítulo, tratamos da retomada das políticas e do planejamento regional, no período mais recente, tratando do atual cenário da questão. Ainda na primeira parte, segundo capítulo, abordamos a importância do estudo do resultado das políticas econômicas no direito, criticamos a ênfase dada pela doutrina tributária aos aspectos meramente formais de validade das normas tributárias e situamos o debate do desenvolvimento regional na Constituição de 1988 e dos incentivos fiscais regionais na doutrina econômica.

Na segunda parte, tratamos dos três principais benefícios fiscais regionais. No terceiro capítulo, abordamos a normatização dos incentivos, os seus principais efeitos indutores e sua interpretação feita pela doutrina e pelo STF. Ainda neste capítulo, tratamos de toda a governança executiva realizada pelos órgãos gestores a respeito dos critérios de seleção dos empreendimentos e das contrapartidas exigidas. No quarto, partimos dos demonstrativos de gastos tributários elaborados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil para demonstrar a relevância das renúncias de receita geradas com os incentivos em questão. No quinto capítulo, tratamos do controle externo que vem sendo realizado pelo Tribunal de Contas da União, para verificar de que forma essa questão vem sendo tratada, em relação aos aspectos de legalidade e de impactos socioeconômicos. No último capítulo, tratamos das avaliações de resultado produzidas institucionalmente para entender os principais distúrbios apontados pela doutrina como resultado destas políticas, bem como para compreender os aspectos problemáticos das avaliações produzidas pelos órgãos gestores.

PARTE I – CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. ANÁLISE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1.1. As políticas de desenvolvimento regional a partir da década de 1950 até o fim da década de 1970

A origem das disparidades regionais está relacionada ao processo de formação econômica do Brasil desde a época da colonização. Em sua obra, *Formação econômica do Brasil*, Celso Furtado trata dos diversos ciclos da economia brasileira, desde a produção açucareira até a industrialização, examinando as características e repercussões fundamentais de cada uma das referidas fases nas economias regionais. Celso Furtado conta que a economia açucareira empreendida no Nordeste¹, no início da colonização, era altamente rentável. Todavia, como a empresa agrícola açucareira era baseada no trabalho escravo e nas grandes propriedades, não havia mercado interno relevante, os lucros não eram revertidos na própria economia, não se formando um fluxo monetário na região. A rentabilidade do açúcar, a falta de interesse no desenvolvimento interno e a própria estrutura econômica (trabalho escravo/latifúndio/monocultura do açúcar) faziam com que não se alterassem as condições socioeconômicas na região.²

¹ Durante todo o período do Império, o Brasil era dividido entre Norte (Amazonas à Bahia) e Sul. Apesar das divergências políticas que existiam entre as províncias do Norte, a crise econômica, decorrente do declínio da economia açucareira e algodoeira, unia as províncias (posteriormente, Estados na República). As referências ao conceito de “Nordeste” só surgem no século XX, a partir da década de 1930, provavelmente, em razão do ciclo da borracha e da necessidade de combate às secas, concentrados em regiões distintas. Em 1941, foi realizada a primeira proposta de divisão oficial do Brasil em “Regiões”, promovida pelo IBGE, com a finalidade de realizar a comparação de dados estatísticos regionais. Foram criadas 5 Regiões: Norte: (Pará, Amazonas, Território do Acre); Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas); Sul (São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul); Leste (Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Minas Gerais); Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso). Somente a partir da criação da SUDENE, em 1959, é institucionalizada a região Nordeste, de acordo com as características socioeconômicas peculiares destes Estados, como uma estratégia política de desenvolvimento regional, incorporando-se a Bahia, o Sergipe e o nordeste de Minas Gerais. Por meio do Decreto 67.647/70, foi instituída a divisão em Regiões atualmente existente, com algumas pequenas alterações. Sobre esta questão, ver: BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 55-61. O documento elaborado pelo GTDN traz uma divisão do território nacional, basicamente, em três partes: Norte, Nordeste e os demais Estados como Centro-Sul. Tanto o GTDN como os demais trabalhos produzidos nesta época, quando utilizam a expressão Centro-Sul, estão se referindo aos Estados mais desenvolvidos do Sul e Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). É neste mesmo sentido que utilizamos a expressão Centro-Sul. A referência ao Nordeste inclui o norte de Minas Gerais, além dos demais estados oficialmente nordestinos; a referência à região Norte inclui os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Amapá, Roraima, Rondônia e partes do Estado de Mato Grosso e Maranhão.

² FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*: edição comemorativa – 50 anos. Rosa Freire d’Aguiar Furtado (org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

O complexo econômico nordestino também era formado pela atividade criatória, dependente da economia açucareira e de rentabilidade baixa, que permitiu a ocupação do interior brasileiro. A economia criatória crescia a medida em que crescia a economia açucareira e a sua rentabilidade diminuía a medida em que se expandia a utilização das terras para o interior do país, tornando-se uma atividade, em boa parte, de subsistência. Com o lento processo de decadência da economia açucareira, há também um atrofiamento da economia criatória que perdeu a sua capacidade de absorver o excedente da população livre, intensificando-se cada vez mais a pecuária de subsistência. Assim, a expansão da economia nordestina, baseada na economia da cana e na atividade criatória de subsistência, consistiu em um processo de involução econômica. Conclui Celso Furtado que a formação da população nordestina e a sua precária economia de subsistência, são heranças do lento processo de depressão da economia açucareira.³

Na região Norte, houve um atraso econômico-social bastante semelhante. Sem nenhuma articulação com o território nacional, a Amazônia baseava-se na economia extrativista da borracha, que passou a apresentar uma forte demanda do mercado internacional com a Revolução Industrial e o surgimento do segmento automobilístico. Todavia, como era muito escassa a população local e era muito complexa a tarefa de organizar o trabalho indígena, havia baixa oferta de mão de obra, limitando o crescimento da economia da borracha.⁴

Segundo Celso Furtado, no final do século XIX, com a desarticulação e decadência da economia da cana, houve um processo de migração dos nordestinos para a Amazônia com a esperança de que a economia da borracha pudesse lhes proporcionar os recursos de que

³ Idem.

⁴ A respeito das origens da economia da Amazônia, ver: Idem; CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 52 e 53; FURLAN, Valéria. Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 23 e 24; STELLA, Thomas Henrique de Toledo. *A integração econômica da Amazônia (1930-1980)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2009, p. 28-62; PEREIRA, Sinedei de Moura. *Região Amazônica: estrutura e dinâmica na economia de Rondônia (1970-2003)*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2007, p. 37-80; FERREIRA, Sylvio Mário Puga. *Federalismo, economia exportadora e representação política: o Amazonas na República Velha (1989-1914)*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2005, p. 59-100.

necessitavam. Todavia, as condições de fixação do imigrante nordestino na Amazônia eram extremamente precárias. Na medida em que a sua migração era financiada já chegavam endividados, sem qualquer tipo de apoio ou subsídio do Estado. Ficavam isolados, no meio da floresta, sem qualquer infraestrutura e contato com o restante da população. Tinham problemas com o suprimento de alimentos e atuavam em regime de servidão. De acordo com Celso Furtado, a economia da borracha impôs ao imigrante nordestino um isolamento que nenhum outro sistema econômico havia imposto ao homem. Endividados e sem meios de regressar, os nordestinos eram obrigados a complementar seu orçamento com recursos oriundos da caça e da pesca, regredindo cada vez mais para as formas mais primitivas de subsistência.⁵

Assim como ocorrera no Nordeste, baseado no açúcar, a região Norte, dependente da borracha, apesar de ter tido um período de bastante relevância nas exportações nacionais, não permitiu o desenvolvimento da região, pois não havia qualquer articulação ou integração com as demais regiões; os trabalhadores atuavam num regime praticamente de servidão, no meio da floresta, não permitindo que se formasse mercado consumidor e fluxo monetário; a alta absorção da pouca mão de obra local pela economia do látex, não permitia que se desenvolvessem outras atividades; os lucros gerados pela exportação da borracha eram revertidos na importação de bens e na remessa para o exterior e não invertidos na região, em outras atividades produtivas. Além disso, na primeira década do século XX, a economia da borracha começou a entrar em decadência, com a perda do monopólio da sua produção, fazendo com que a região entrasse em uma fase ainda pior de estagnação, desarticulação e atraso econômico.⁶

⁵ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*: edição comemorativa – 50 anos. Rosa Freire d'Aguiar Furtado (org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009; CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 52 e 53; STELLA, Thomas Henrique de Toledo. *A integração econômica da Amazônia (1930-1980)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2009, p. 28-62.

⁶ FURTADO, Celso. Op. cit.; CANO, Wilson. Op. cit.; FURLAN, Valéria. Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus*: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP ed., 2008, p. 23 e 24; STELLA, Thomas Henrique de Toledo. Op. cit., p. 49-62.

Por outro lado, Celso Furtado conta que o desenvolvimento da economia do Centro-Sul,⁷ baseada no café, foi completamente diversa, baseada no trabalho assalariado, possibilitando o surgimento de uma nova classe empresarial, voltada para os interesses internos, que utilizou o governo brasileiro para defender os seus próprios interesses. O surgimento com mais força da mão de obra assalariada permitiu a formação de um mercado interno e um fluxo monetário, diferentemente do que ocorrera com a economia da cana. A economia do café se expandiu, incorporando novas terras e empregando mão de obra assalariada, promoveu a formação de infraestrutura, urbanização e diversificou-se a estrutura produtiva. No início do século XX, começa a existir um desequilíbrio muito grande entre a oferta e a demanda do café no mercado mundial, que chegou ao seu auge com a Crise de 1929. Para manter a exportação do café e equilibrar o seu preço, o governo brasileiro adotou medidas de desvalorização cambial e, posteriormente, de queima dos estoques de café.⁸

Com as políticas de desvalorização cambial e a decadência da economia cafeeira, houve o “deslocamento do centro dinâmico” para o mercado interno, que passou a ser mais atrativo e mais rentável para os investimentos que o setor agroexportador. Com o mercado interno mais atrativo, passa a se intensificar a produção de manufaturas e indústrias destinadas ao abastecimento do mercado interno. Diferentemente do que ocorrera com a economia da cana no Nordeste, a decadência da produção cafeeira no Centro-Sul (especialmente São Paulo) desencadeou um processo de diversificação econômica e o “deslocamento do centro dinâmico” para a economia interna.⁹ Com essa análise comparativa entre a formação econômica do Nordeste (baseado na produção da cana) e do Sudeste (baseado na economia do café), Celso Furtado demonstra a origem das disparidades regionais.¹⁰

⁷ Conforme aponta Furtado, na década de 1950, a renda média do nordestino representava menos de um terço da renda do habitante do Centro-Sul. (GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 9 e 10). A respeito das desigualdades entre as regiões nesta época, ver: OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 92-101.

⁸ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*: edição comemorativa – 50 anos. Rosa Freire d’Aguilar Furtado (org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

⁹ Idem.

¹⁰ Wilson Cano e Leonardo Guimarães Neto expõem a importância da obra de Furtado na explicação da origem das desigualdades regionais. (GUIMARÃES NETO, Leonardo; BRANDÃO, Carlos Antonio. *A formação econômica do Brasil e a questão regional*. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>>. Acesso em: 30.07.2016; CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 93-101).

Apesar da grande disparidade socioeconômica que existia entre o Norte, Nordeste e o Centro-Sul, decorrente dos sistemas econômicos que se formaram nestas regiões desde a época da colonização¹¹ até o fim da década de 1950, não havia uma preocupação maior com o desequilíbrio regional, seja no plano político, seja no plano econômico. A questão regional limitava-se ao debate sobre o problema das secas no Nordeste e à tomada de medidas superficiais de assistencialismo e voltadas para o setor exportador agrícola, não havendo um órgão ou qualquer tipo de finalidade voltada para o planejamento do desenvolvimento regional.¹²

Em 1952, após a divulgação das Contas Nacionais do Brasil, com dados que evidenciavam os desníveis de crescimento das rendas regionais, iniciou-se uma preocupação no cenário político com a questão, ainda mais pelo fato de que tais evidências contrastavam com os maciços investimentos em infraestrutura e no setor industrial que vinham sendo feitos no Centro-Sul, principalmente em São Paulo. Em 1953, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), transformada, posteriormente, na SUDAM. Em 1956, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SPVERFSP) que, posteriormente, foi transformada na SODESUL.¹³

A partir da segunda metade da década de 1950, em razão das secas e do quadro de disparidades regionais, começam a surgir fortes pressões políticas, com o surgimento e

¹¹ A respeito da origem das desigualdades regionais desde o colonialismo, ver: FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*: edição comemorativa – 50 anos. Rosa Freire d'Aguiar Furtado (org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009. Sobre a gênese da colonização portuguesa ver: PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 9-82; sobre a economia açucareira ver: PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 31-40; LACERDA, Antônio Corrêa; MARQUES, Rosa Maria. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 16-18; Wilson Cano resumiu toda a herança deixada pela economia açucareira. (CANO, Wilson. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: UNICAMP, 2002, p. 117-125 e p. 49-73; CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 6-13).

¹² MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 46-48; BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 64.

¹³ CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 23.

crescimento de movimentos sociais reivindicativos no sentido da luta pela promoção de políticas voltadas ao problema do subdesenvolvimento nacional e regional. Em 1958, uma forte seca atinge o Nordeste e causa uma avalanche de emigração nordestina, evidenciando o fracasso das políticas que vinham sendo adotadas e aumentando ainda mais os referidos conflitos.¹⁴ O Nordeste era reconhecido como a “região-problema”, um potencial foco de tensão social intensa. Conforme aponta Gilberto Bercovici, a criação da imagem da “região-problema” teve por objetivo a obtenção de recursos públicos, que se limitavam a medidas de caráter assistencialistas e compensatórias, que somente mantinham a mesma situação de atraso econômico da região.¹⁵ Neste contexto de fortes conflitos e disputas, o Governo Federal, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, passa a realizar intervenções que assumem um caráter mais desenvolvimentista, não mais preocupado somente com a questão das secas.¹⁶

Em 1958, Celso Furtado renunciou ao seu cargo na CEPAL para assumir uma das diretorias do BNDE com a finalidade de fazer um diagnóstico dos problemas no Nordeste, para então desenvolver um programa de políticas econômicas para a região.¹⁷ Ao mesmo tempo, Juscelino Kubitschek criou uma assessoria junto ao BNDE que seria responsável pelo referido programa, denominado Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Contudo, como até aquele momento não existiam estudos mais profundos a respeito da Questão Regional e, no GTDN não existiam economistas que possuíssem uma visão global da economia e do território nordestino, ou que tivessem maior familiaridade com a noção cepalina de desenvolvimento econômico,¹⁸ o próprio Celso Furtado decidiu elaborar o

¹⁴ A respeito dos conflitos sociais surgidos na década de 1950, ver: OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 92-101.

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 59; BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 74 e 75.

¹⁶ Sobre todo esse contexto histórico ver: FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica (A fantasia desfeita)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 64-90, Tomo II; OLIVEIRA, Francisco de. *Op. cit.*, p. 92-101.

¹⁷ FURTADO, Celso. *Op. cit.*, p. 64-90; CANO, Wilson. *Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil*. Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006, p. 34-36.

¹⁸ Sobre a noção de desenvolvimento econômico cepalino ver: ROGGE, Benjamim. *A Tese de Prebisch*. Boletim n. 12, São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 1959; RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981; PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968; BIELSCHOWSKY, Ricardo. *As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade*. Celso Furtado e o Século XXI.

referido documento, sem informar a ninguém do GTDN, mas com a esperança de aproveitá-lo ainda no mandato de Juscelino Kubitschek.¹⁹

O referido documento produzido por Celso Furtado, em 1959, denomina-se *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. A sua autoria foi formalmente atribuída ao GTDN, composto por economistas mais tradicionais e não a Celso Furtado, para evitar o preconceito das alas mais conservadoras e não prejudicar a aprovação da SUDENE pelo Congresso Nacional. Em 1959, a SUDENE foi instituída sendo Celso Furtado nomeado o seu primeiro superintendente, apesar das fortes pressões políticas das alas mais conservadoras nordestinas, já que eram as oligarquias rurais mais conservadoras as mais interessadas na manutenção das políticas meramente assistencialistas e compensatórias.²⁰

A importância do programa desenvolvido pelo GTDN²¹ é ímpar. Foi este documento que deu toda a base teórica para a compreensão da Questão Regional, que até então não tinha uma formulação mais precisa, limitando-se à questão das secas.²² Foi este documento que lastreou a criação de órgãos e programas e as políticas econômicas que então foram tomadas e não implementadas em razão de alguma circunstância política. Além disso, é neste documento que Celso Furtado expõe as suas principais ideias a respeito da Questão Regional. Neste sentido,

SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs). Rio de Janeiro: Manole, 2007; FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1974; FURTADO, Celso. *Dinâmica do desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968; FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965; FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

¹⁹ FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica (A fantasia desfeita)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 64-90, Tomo II; CANO, Wilson. *Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil*. Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006, p. 34-36.

²⁰ FURTADO, Celso. Op. cit., p. 64-90; CANO, Wilson. Op. cit., p. 34-36.

²¹ Apesar de termos o conhecimento de que o único autor do referido documento foi Celso Furtado, como a sua autoria foi formalmente atribuída ao GTDN, iremos nos referir a este órgão como seu autor. São inúmeras as obras que fazem referência ao documento do GTDN. Exemplificativamente citamos: BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000; BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001; AMARAL FILHO, Jair do. Celso Furtado e a economia regional. In: _____. *Celso Furtado e o século XXI*. Barueri: Manole, 2007; GUIMARÃES NETO, Leonardo; BRANDÃO, Carlos Antonio. *A formação econômica do Brasil e a questão regional*. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>>. Acesso em: 30.07.2016.

²² Gilberto Bercovici observa que Hans W. Singer, em 1953, já havia feito uma análise econômica dos problemas do Nordeste não se limitando à questão das secas. (BERCOVICI, Gilberto. Op. cit, p. 70 e 71). Sobre este contexto e a superação da ideia de que o problema do Nordeste estava relacionado às secas, ver: BACELAR, Tânia. Op. cit., p. 72-77.

para a compreensão das políticas de desenvolvimento regional tomadas e para um melhor entendimento do atual cenário dos desequilíbrios regionais, é imprescindível uma breve análise do referido documento.

1.1.1. O documento elaborado pelo GTDN: *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*

O GTDN inicia a sua análise da questão a partir do desnível de renda existente entre o Centro-Sul e o Nordeste,²³ assumindo que este era o mais grave problema a ser enfrentado pelo Brasil naquele estágio de desenvolvimento. Nesta época, a renda média do nordestino era inferior a um terço da renda média do habitante do Centro-Sul. A desigualdade entre as regiões era tão grande que superava a distância entre a economia do Centro-Sul e a economia dos países industrializados da Europa ocidental. Além disso, o ritmo de crescimento da economia nordestina era constantemente inferior ao da economia do Centro-Sul. Assim, sendo os processos econômicos cumulativos e de difícil reversão, a tendência era de que os problemas fossem somente aumentando ao longo do tempo.²⁴

As desigualdades regionais de nível de vida, assumindo características de sistemas econômicos isolados, tendiam a institucionalizar-se, ou seja, os grupos sociais das economias de mais elevado padrão de vida tenderiam a buscar a defesa dos seus interesses, para a manutenção dos seus níveis de renda e da própria estrutura de mercado que as beneficiava. Nesta medida, o GTDN já previa que, caso fosse mantido este quadro de disparidades, havia o risco de que se diferenciavam cada vez mais os dois sistemas econômicos, com o surgimento de áreas de antagonismo na relação entre ambos.

De maneira geral, o GTDN entende que o Nordeste possuía problemas estruturais de diversas ordens, como: a escassez relativa de terras aráveis, a baixa quantidade de chuvas, a extrema concentração de renda na economia açucareira, a predominância do setor de subsistência na

²³ Conforme abordado no ponto anterior, utilizamos as expressões Nordeste e Centro-Sul da mesma maneira em que foram empregadas no documento do GTDN.

²⁴ GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 9 e 10.

pecuária do semiárido etc. Por outro lado, na sua visão, a equivocada compreensão de todos estes problemas vinha levando o Governo Federal a tomar medidas que acabavam agravando ainda mais este quadro.

O GTDN demonstra os problemas gerados para o Nordeste pela política de substituição das importações. A industrialização no Brasil se deu a partir da década de 30, com base na política de substituição das importações (ISI) que consistia, basicamente, em um processo por meio do qual suprimia-se a importação de certos produtos que eram substituídos nos mercados nacionais pela produção interna e, ao mesmo tempo, alargava-se a importação de produtos de difícil substituição, como os bens de capital. A política de substituição das importações consistia em uma opção estratégica de desenvolvimento das indústrias no Brasil, de forma induzida pelo Estado, por meio da restrição quantitativa ou, até mesmo, da proibição da importação de determinados bens como medidas de controle de câmbio e de controle das importações, implantação de tarifas alfandegárias altas para produtos concorrentes, política de crédito preferencial às indústrias implantadas no país etc.²⁵

O problema é que a política de industrialização por substituição das importações (ISI) foi conduzida de acordo com o estágio de desenvolvimento econômico industrial dos Estados da região Centro-Sul, que era muito diferente da realidade nordestina. Como no Nordeste a atividade industrial estava em um estágio muito mais atrasado, ainda havia necessidade de importação dos produtos manufaturados mais básicos, contudo, como existiam diversas restrições para a importação destes produtos, que já eram produzidos pelas indústrias do Centro-Sul, esta possibilidade era inexistente.²⁶ Assim, as restrições alfandegárias forçavam o

²⁵ Em nossa dissertação de mestrado, abordamos de forma mais detida a política de industrialização por substituição das importações. (GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012; NUNES, Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 289).

²⁶ GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 26. “Os efeitos dessa procura mais intensa de divisas no Centro-Sul foram agravados pela política de controle das importações, que em razão de seu caráter seletivo favorecia as importações sem equivalente nacional, muito menos frequentes na folha de compras do Nordeste que na do Centro-Sul. É este um caso típico de medidas que, embora orientadas no louvável sentido de fomentar a industrialização do país, redundaram em prejuízo direto da região menos desenvolvida. Não tendo acesso à totalidade das divisas que produziam suas exportações, o Nordeste era induzido a despender a renda correspondente a essas divisas em compras no Sul do país. Logo, não admira que o saldo negativo do intercâmbio do Nordeste com o resto do país fosse substancial.”

Nordeste a comprar os produtos fabricados pelo Centro-Sul, contribuindo para o desenvolvimento do seu setor industrial e transferindo recursos para a região mais rica.²⁷

Além da política de substituição das importações ter trazido muito mais benefícios para o Centro-Sul, até aquela época, o Governo Federal, por meio de suas instituições bancárias, vinha colocando à disposição das indústrias de base do Centro-Sul um volume considerável de recursos financeiros, tendo o BNDES atuado como verdadeiro instrumento de subsídio ao investimento industrial de base, emprestando capitais de longo prazo a juros que alcançavam, no máximo, a metade da taxa de depreciação da moeda. Tais subsídios configuravam importantes transferências de renda em benefício de determinados setores industriais das regiões mais desenvolvidas.

Os estudos do GTDN demonstram que o comércio inter-regional entre o Centro-Sul e o Nordeste fez com que se formasse uma relação econômica de deterioração dos termos de troca entre as duas regiões, assim como ocorria entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos. O Nordeste mantinha a sua economia atrelada ao setor primário-exportador e era obrigado a importar produtos industrializados do Centro-Sul, transferindo seus recursos para a região mais desenvolvida.²⁸ No final das contas, a política de ISI e o comércio inter-regional com a deterioração dos termos de troca tiveram como efeito a transferência de recursos do Nordeste para o Centro-Sul, aumentando ainda mais a disparidade regional.

Um dos pontos centrais da análise feita pelo GTDN é o que se refere ao duplo fluxo de renda entre as regiões Nordeste e Sudeste, em que o setor privado transfere recursos do Nordeste para o Sudeste, enquanto o Governo Federal atua em sentido inverso, por meio de transferência de recursos intergovernamental. Expliquemos melhor a ideia. Ao analisar a relação comercial entre as duas regiões, o GTDN observa que, dados os desníveis de desenvolvimento, o Nordeste representava um mercado consumidor muito mais amplo para o Sudeste que o inverso, fazendo com que o intercâmbio comercial favorecesse amplamente o

²⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 72 e 73.

²⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 72-74.

Sudeste em detrimento do Nordeste. Além disso, em termos gerais, como o Sudeste apresentava oportunidades de investimento para o setor privado muito mais atraentes que o Nordeste, a tendência era de fuga de investimentos do Nordeste e inversões cada vez maiores no Sudeste. Verificou-se que a economia nordestina fazia um esforço de poupança muito grande, contudo, a tendência era de que boa parte desta poupança, gerada pela própria economia nordestina, fosse desviada para o Sudeste pelo setor privado.

Por outro lado, a política do Governo Federal, no período analisado pelo GTDN, vinha sendo no sentido de transferir recursos para a região Nordeste por meio de gastos de caráter assistencial, despendendo ali muito mais recursos do que arrecadava. Já na década de 1940, verificava-se que o Governo Federal vinha adotando uma política de transferência de renda, por meio de vultosos gastos na região, que compensavam a fuga de capitais realizada pelo setor privado. Contudo, tais gastos, apesar de terem a aparência de investimentos, eram de caráter meramente assistencial, constituindo simples subsídio ao consumo e não contribuindo em nada para aumentar a capacidade produtiva da região ou para criar fontes permanentes de emprego. Não se alteravam as oportunidades para o investimento do setor privado.

Segundo o GTDN, se estes gastos públicos tivessem caráter produtivo e se fixassem na economia da região nordestina e não significassem meros subsídios para o consumo, automaticamente se elevaria o nível médio de produtividade, o excedente populacional nordestino seria absorvido, aumentaria o nível de vida da população nordestina etc. Como não se alteravam as oportunidades de investimento para o setor privado, as inversões continuavam a migrar do Nordeste para o Centro-Sul. Para o GTDN, existia uma diferença fundamental entre os gastos efetuados pelo setor público e os investimentos efetuados pelo setor privado. Enquanto as inversões do setor privado buscavam uma aplicação mais rentável, melhorando a estrutura produtiva e criando oportunidades permanentes de emprego, os gastos públicos meramente assistenciais se dissolviam em subsídios ao consumo ou eram aplicados em investimentos não reprodutivos.

As políticas econômicas adotadas acabavam gerando um círculo vicioso, não alterando as estruturas econômicas e não modificando o quadro de disparidade entre as regiões, pois o

setor público transferia recursos para a região Nordeste, por meio de gastos de caráter assistencial, que não criavam boas oportunidades de investimento para o setor privado e, por sua vez, o setor privado transferia recursos para o Centro-Sul, em busca de melhores oportunidades. Assim, visto de uma forma global, as políticas desde então efetivadas tinham efeito nulo, ou seja, os gastos públicos eram meramente compensatórios da fuga de capitais do Nordeste.²⁹

Outro ponto importante dos estudos do GTDN é que, se, por um lado, o Governo Federal vinha efetuando a transferência de recursos para o Nordeste, por meio dos referidos gastos assistenciais, por outro, a carga tributária federal regressiva vinha representando a retirada de recursos das regiões menos desenvolvidas. De acordo com o GTDN, como a arrecadação tributária se dava em função dos níveis de consumo e de renda *per capita*, a arrecadação do Nordeste, por habitante, deveria, ao longo dos anos, ter diminuído em relação à arrecadação do Centro-Sul, uma vez que a renda média dos habitantes da região Centro-Sul cresceu em muito maior escala que a dos habitantes do Nordeste durante o período analisado.

Contudo, conforme apontam os estudos do GTDN, apesar de a renda média ter crescido significativamente mais no Centro-Sul, a carga tributária praticamente se manteve estável nas duas regiões. “Caso o sistema tributário federal apresentasse certo grau de progressividade, seria de se esperar o deslocamento da carga tributária federal para a região em que a renda crescesse com maior intensidade”³⁰. A regressividade tributária fazia com que o sistema tributário não atuasse como mecanismo corretor dos desequilíbrios regionais, ou melhor, ao manter estável a carga tributária da região que teve crescimento menor de renda *per capita*, a

²⁹ GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 10 e 11. “A análise do período 1948-56 revela que esses dois fluxos têm, aproximadamente, se contrabalançado. As transferências por intermédio do governo federal avolumam-se nos anos secos e, em grande parte, diluem-se em obras assistenciais. O setor privado transfere recursos do Nordeste principalmente nos anos bons; recursos que saem da região em busca das melhores oportunidades de investimento oferecidas pelo Centro-Sul.

(...)

O governo federal despense na região uma soma de recursos muito superior ao que ali arrecada. Essas transferências provocadas pelo setor público compensam, formalmente, a saída de capitais pelo setor privado. Mas não se pode elidir o fato de que os recursos transferidos pelo setor privado são capitais em busca de melhores oportunidades de emprego permanente para a população, ao passo que as transferências do governo federal têm em grande parte, o caráter de simples gastos assistenciais.”

³⁰ GTDN. Op. cit., p. 44-46.

tendência era de que o sistema tributário automaticamente transferisse renda do Nordeste para o Centro-Sul.

Quando analisada a tributação estadual, a regressividade do sistema tributário se revelava ainda mais clara. Já naquela época, a tributação estadual incidia sobre o consumo e não sobre a renda, e a tributação federal incidia sobre a renda e o consumo. Nesta medida, estando a carga tributária estadual concentrada no consumo de bens, a tendência era de que, quanto mais pobre a pessoa, proporcionalmente, maior era a utilização da sua renda para o consumo de bens e, portanto, maior era a tributação que ela sofria. Por outro lado, uma carga tributária maior sobre a renda acabaria tendo o efeito oposto, principalmente se esta tributação fosse realizada por meio de alíquotas progressivas. De forma geral, a tributação sobre a renda tem efeito progressivo, pois quanto maior os rendimentos de uma pessoa, maior é a carga tributária arcada por ela.³¹ Neste sentido, o GTDN observa que, no período analisado, enquanto no Centro-Sul a tributação estadual excedia em muito pouco a federal, no Nordeste, ela representava quase o dobro. A conclusão destes estudos é que a própria estrutura fiscal operava em desfavor das regiões menos desenvolvidas.³²

A economia da zona semiárida do Nordeste era composta pela pecuária extensiva e pela agricultura de baixo rendimento. Em geral, nas fazendas, a cultura do gado ou do algodão - atividades que davam origem à renda monetária - eram combinadas com a agricultura de subsistência produtora de gêneros alimentícios. Nas épocas das secas, era justamente este setor de subsistência o mais afetado, que acabava entrando em colapso, assumindo dimensões de calamidade social. Em uma economia industrializada capitalista que, quando entra em crise

³¹ Sobre a regressividade do imposto sobre o consumo e progressividade do imposto sobre a renda, ver os seguintes textos: ATALIBA, Geraldo. Progressividade e Capacidade Contributiva. In *V Congresso Brasileiro de Direito Tributário – Princípios Constitucionais Tributários*, Edição IDEPE/RT – separata da Revista de Direito Tributário, 1991; BLUM, Walter J.; KALVEN JR., Harry. The Uneasy Case for Progressive Taxation. 19 U. Chi. L. Rev. 417 (1952) (reproduzido em CARON, Paul L., BURKE, Karen C. e McCOUCH, Grayson M.P. Federal Income Tax Anthology. Cincinnati, Ohio: Anderson 1997. 2. tiragem, 2003; CONTI, José Maurício. *Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade*. São Paulo: Dialética, 1996; LEÃO, Martha Toribio. A (Des)proporcionalidade da Progressividade do imposto de renda da Pessoa Física no Sistema Brasileiro. In OLIVEIRA, Ricardo Mariz; SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio. *Direito Tributário Atual*. São Paulo: IBDT/Dialética, 2013, v. 28; SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

³² GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 46.

de demanda efetiva, tende a distribuir o problema para a coletividade como um todo, neste tipo de economia do semiárido do Nordeste, a crise tendia a concentrar-se na parte mais frágil do sistema, a agricultura de subsistência, gerando repercussões sociais muito mais profundas.

As políticas de combate às secas consistiam, basicamente, em medidas de curto prazo, principalmente de caráter assistencial, e, de longo prazo, na construção de açudes. Como a seca gerava uma crise de produção por força de fatores climáticos, as medidas de caráter meramente assistencialista, de subsídio ao consumo, não tinham força suficiente para atacar a raiz do problema. Na realidade, tais medidas se limitavam a criar, artificialmente, uma demanda de alimentos que só poderia ser suprida pela importação de produtos, já que a produção interna era insuficiente. Por outro lado, a construção de açudes tinha por efeito a fixação de excedente demográfico na região, aumentando cada vez mais a quantidade de pessoas sujeitas a uma economia de subsistência. Segundo os estudos do GTDN, as medidas tomadas fizeram com que nas regiões do semiárido dos estados mais afetados, metade da população em idade para trabalhar fosse reduzida à indigência, por ocasião da seca de 1958.

Além de a economia de subsistência das regiões do semiárido nordestino gerarem os referidos problemas, o setor agrário-exportador, funcionado como o centro dinâmico da economia nordestina, vinha atuando como limitador das possibilidades de desenvolvimento da região. O aumento da exportação de produtos primários era a forma mais barata de aquela economia crescer, contudo, nem sempre essa linha de desenvolvimento estava aberta ou apresentava as dimensões requeridas. Quando havia aumento da população, mas os recursos naturais não tinham uma dinâmica favorável, a economia tendia a entrar cada vez mais em crise. Assim, a pobreza relativa de recursos naturais do Nordeste e a sua elevada densidade demográfica impossibilitavam que se pudesse contar com um excedente agrícola exportável que sustentasse um crescimento sensível da renda *per capita* do habitante nordestino.³³

O GTDN constrói toda uma linha de raciocínio para demonstrar que o único caminho para o desenvolvimento do Nordeste seria a industrialização. Como o Nordeste consistia em uma

³³ GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 12.

região escassa de boas terras aráveis, com grandes latifúndios e alta densidade demográfica, dificilmente seria possível alcançar um alto nível de renda apoiado na exportação de produtos agrícolas. A elevação da renda se traduzia em aumento da procura por alimentos, que, por sua vez, gerava mais pressão sobre os recursos de terra, e, sendo escassas as terras boas de cultivo, seria praticamente impossível conciliar esse aumento da pressão interna com maior exportação dos produtos agrícolas.

Assim, nas regiões em que havia oferta limitada de terras, o desenvolvimento exigia enorme esforço de capitalização, ou seja, elevar a dotação de capital por pessoa ocupada. Na linha de raciocínio do GTDN, a elevação da renda não significaria apenas o aumento da oferta de bens e serviços, mas, também, a diversificação dessa oferta. Contudo, a única forma para diversificar a oferta era, ou aumentar as exportações de produtos primários, ou a industrialização. Como a escassez de terras impedia o aumento da exportação de produtos agrários, a única saída seria a industrialização. “Na verdade, se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização é uma forma racional de abrir caminho ao desenvolvimento, para o Nordeste ela é, em certa medida, a única forma de abrir esse caminho.”³⁴

Neste ponto, a proposta central do GTDN era o desenvolvimento de políticas de industrialização na região, visando ao tríplice objetivo de dar emprego à massa populacional que vivia em uma situação de desemprego disfarçado; criar uma nova classe dirigente diferente das oligarquias rurais existentes, voltada para o desenvolvimentismo e; fixar capitais na região formados em outras atividades econômicas, criando novas e mais diversificadas oportunidades de investimento para o setor privado, de modo a impedir a fuga de capital. Contudo, o próprio GTDN reconhece que a massa de desempregados ou subempregados era tão grande no Nordeste que mesmo que se obtivesse êxito no processo de industrialização, e que a ocupação nas indústrias crescesse a um ritmo igual ao da produção industrial, não seria possível a absorção de toda esta massa. Para modificar a estrutura ocupacional, além da industrialização, ainda seria necessário o deslocamento da fronteira agrícola e a irrigação das zonas áridas, de forma a aumentar a disponibilidade de terras cultiváveis.

³⁴ GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 51.

O plano de industrialização proposto pelo GTDN pretendia atingir dois objetivos centrais: i) reorganizar as indústrias tradicionais da região prejudicadas pelas políticas desenvolvimentistas, que beneficiaram muito mais o setor industrial do Sudeste; ii) modificar a estrutura do sistema industrial da região, com a instalação de indústria de base, criando um sistema de autopropagação. Para o desenvolvimento do setor industrial, a ideia era de intensificar os investimentos industriais nos setores que apresentassem melhor viabilidade econômica para a região, levando em consideração o mercado local e a possibilidade de concorrência com as indústrias do Sudeste. O primeiro setor industrial, objeto dos investimentos, deveria ser o siderúrgico, que, por sua vez, permitiria a expansão de indústrias de transformação do ferro e aço e mecânicas, o que implicaria na assimilação de tecnologias avançadas e contribuiria para a formação de uma classe dirigente industrial na região. Por fim, o GTDN propunha o direcionamento dos investimentos para os setores de cimento e adubo e para a indústria têxtil, uma vez que já contavam como uma situação mais favorável na economia nordestina. A proposta, de maneira geral, era de atrair investidores privados por meio de financiamentos públicos, demonstrando a viabilidade econômica da região.³⁵

De início, o próprio GTDN reconhece que tal plano de tornar o setor industrial do Nordeste mais competitivo com o do Centro-Sul teria que enfrentar, como maior obstáculo, o fato de que a oferta de alimentos no Nordeste vinha encarecendo muito, uma vez que aumentava cada vez mais a necessidade de importação de alimentos do Sudeste, em razão da escassez de terras aráveis e das constantes secas. Em outras palavras, o encarecimento da oferta de alimentos importados ao longo do tempo tornaria as indústrias nordestinas cada vez menos competitivas e, por isso, para que o setor industrial pudesse manter a sua competitividade, seria indispensável a reestruturação da agricultura, visando ao uso mais racional e intensivo dos recursos escassos de terra e água.

A região do semiárido era a principal responsável pela produção de alimentos em caráter de subsistência e, como dito anteriormente, era este setor da economia nordestina o que mais

³⁵ GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 83-87.

sofria com as secas constantes. As medidas de curto prazo (subsídios ao consumo) e as medidas de longo prazo (construção de açudes), tomadas pelo Governo Federal, principalmente nos períodos das secas, acabavam por induzir a fixação do excedente demográfico na região, pressionando ainda mais a oferta de alimentos. Neste sentido, seriam necessárias medidas que, ao invés de atingir os efeitos das secas, atacassem a raiz do problema. Para tanto, não bastaria manter constante a oferta de alimentos, mas, também, integrá-la ao mercado consumidor da região que, por sua vez, precisaria manter constante a sua renda, o que só poderia ocorrer com a diminuição ou eliminação do setor de subsistência com o aumento da produtividade física, que elevaria a faixa monetária.

A questão passava então a ser de como aumentar a produtividade física do semiárido nordestino. Para o GTDN, seria necessário integrar no mercado a unidade produtiva típica com a sua adaptação às condições ecológicas da região. A questão básica era a de adaptar a economia às condições do meio físico, partindo dos recursos tecnológicos disponíveis à época, com a utilização mais racional dos recursos naturais e muito menos na utilização intensiva de mão de obra barata. O exemplo utilizado pelo GTDN era o cultivo do algodão mocó, resistente às fortes secas e mais adaptado às condições de produção do semiárido, o que possibilitaria a elevação do rendimento médio por hectare. O próprio GTDN reconhece que estas novas culturas na região do semiárido seriam incapazes de absorver toda a mão de obra do setor de subsistência e, por isso, para o êxito do plano proposto, adicionava a necessidade da expansão da fronteira agrícola do semiárido em direção ao Maranhão que, apesar de ter a sua economia voltada para o setor de subsistência, não sofria com os fortes períodos de secas.³⁶

Ao final do referido documento, o GTDN propõe a criação de uma estrutura institucional com a integração entre diversos órgãos do Governo Federal que executassem tarefas de implementação das políticas regionais então propostas, realizassem pesquisas e atuassem em conjunto com o setor privado na busca de investidores para as regiões menos favorecidas. Há a proposta para a criação do Grupo do Nordeste a quem caberia a supervisão de todos os

³⁶ GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 68-78.

trabalhos e o controle de execução do plano proposto bem como a elaboração de pesquisas de longo prazo necessárias a sua permanente atualização e reformulação. Gilberto Bercovici conta que foi com base no documento elaborado pelo GTDN que o Presidente Juscelino Kubitschek enviou projeto de lei ao Congresso Nacional propondo a criação da SUDENE, o que ocorreu em 1959, por meio da Lei 3.692/59, após muita resistência da bancada parlamentar nordestina mais conservadora.³⁷

1.1.2. Criação e atuação da SUDENE e os Planos Diretores

A criação da SUDENE, por meio da Lei 3.692/59, marcou uma nova fase da questão regional, com a mudança de paradigmas em relação às políticas de desenvolvimento do Nordeste, marcando a passagem de medidas de caráter assistencialista para a promoção de políticas de industrialização regional. Reorientou-se a política estatal para dinamizar e orientar a expansão das forças produtivas da região.³⁸

Criada com base nos estudos do GTDN, a SUDENE tinha por objetivos principais: a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionassem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe fossem atribuídos; d) coordenar programas de

³⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 80.

³⁸ Sobre a criação da SUDENE, ver: BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000; FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica (A fantasia desfeita)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, Tomo II; GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 163-165; COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012; CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006; BRANDÃO, Danilo Duarte. *Reconfigurações industriais das regiões metropolitanas do Nordeste: uma análise a partir do emprego formal*. Dissertação de Mestrado. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013; SOLDI, Rodrigo. *Planejamento no estado brasileiro: dificuldades estruturais para a concretização constitucional do desenvolvimento regional*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Mackenzie, 2009; CABRAL, Renan. *1959. Das ideias a ação, a SUDENE de Celso Furtado – oportunidade histórica e resistência conservadora*. Disponível em: <http://www.centrocelfurtado.org.br/arquivos/image/201109201209490.CD8_0_018.pdf>. Acesso em 06.01.2015.

assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste. Em geral, suas funções principais eram de centralização administrativa, para disciplinar o uso de recursos financeiros destinados ao desenvolvimento do Nordeste e de coordenação das ações governamentais na região, sendo o órgão responsável pela programação do desenvolvimento regional.³⁹

A SUDENE era dirigida por um Superintendente, de livre escolha do Presidente da República, que era responsável pela execução das decisões do Conselho Deliberativo composto por representantes dos estados, Ministros de Estado e representantes de órgãos do Governo, como o Banco do Nordeste, o Banco do Brasil e o BNDE e uma Secretaria Executiva, que funcionava sob a responsabilidade imediata do Superintendente. Ao Conselho Deliberativo cabia a atribuição de, basicamente, formular as diretrizes da política de desenvolvimento do Nordeste e à Secretaria Executiva cabia elaborar o projeto do plano diretor e coordenar e fiscalizar a execução dos programas e projetos dentro das diretrizes do plano diretor. Buscava-se manter a participação dos governos estaduais no Conselho Deliberativo que proporcionasse a influência das unidades federadas nas decisões da SUDENE.

A Lei 3.692/59 previu a necessidade do estabelecimento de um plano diretor plurianual que discriminasse, de acordo com os diferentes setores, os empreendimentos da região, devendo o Orçamento Geral da União consignar os recursos, devidamente discriminados, para a execução dos empreendimentos programados no mencionado plano diretor. Com a participação dos estados na elaboração dos planos diretores, pretendia-se quebrar a prática centralizada do planejamento nacional, buscando a reestruturação do Federalismo, com o envolvimento do Governo Federal e dos governos estaduais atuando em conjunto em direção a uma mesma finalidade.⁴⁰

Como ainda havia forte preocupação do Governo Federal com o combate aos efeitos das secas por meio de medidas de curto prazo, foi previsto que a SUDENE elaboraria, em conjunto com os órgãos que atuam no Nordeste, um plano de emergência para o combate aos efeitos das

³⁹ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 163.

⁴⁰ A respeito dos problemas políticos e orçamentários da SUDENE, desde o início, para a execução dos Planos Diretores, ver: GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 164 e 165.

secas e socorro às populações atingidas. Conta Gilberto Bercovici que o suporte teórico dos planos diretores deveria ser o documento elaborado pelo GTDN, contudo, tanto o I Plano Diretor da SUDENE, aprovado pela Lei 3.995/61, como o II Plano Diretor da SUDENE, aprovado em 1963, não cumpriam integralmente os objetivos reformistas propostos pelo GTDN, em razão da falta de um ambiente político e institucional mais favorável a elas.⁴¹ Segundo David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, nenhum dos Planos Diretores constituiu programas de desenvolvimento regional integrados e abrangentes, com definição precisa dos instrumentos e objetivos. Para os referidos autores, estes programas significavam meros quadros de investimentos frouxamente definidos, voltados para proposições gerais de política regional.⁴²

O I Plano Diretor⁴³ deu pouca atenção à agricultura⁴⁴, tendo como prioridade o desenvolvimento de infraestrutura econômica na região, prevendo investimentos na construção de estradas; infraestrutura energética e de comunicações; aproveitamento dos recursos hídricos;⁴⁵ reestruturação da economia rural, levantamento e prospecção mineralógicas; serviços de abastecimento de água das cidades do interior; incentivos fiscais aos investimentos privados no setor industrial. Os projetos de infraestrutura de transporte, energética e de recursos hídricos representavam cerca de 70% do gasto total proposto para o período. A ideia era de que para o desenvolvimento da região eram necessárias condições mínimas de infraestrutura.⁴⁶

⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 88.

⁴² GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 166.

⁴³ Para uma boa contextualização histórica de todo este período de instalação da SUDENE e do I Plano Diretor, ver: FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica (A fantasia desfeita)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 133-158, Tomo II; GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 165-171.

⁴⁴ Para uma crítica à pouca atenção dada à questão agrícola, ver: GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 167.

⁴⁵ Art 8º A SUDENE, através dos órgãos especializados, preferencialmente a CHESF, promoverá o aproveitamento do potencial de energia elétrica fornecido pelas barragens já construídas e pela usina hidrelétrica de São Francisco, para atender, também, aos serviços de irrigação na zona rural.

⁴⁶ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 167-170; CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 43 e 44.

David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque chamam a atenção para o fato de que o I Plano Diretor já se mostrava bastante distante das conclusões e propostas elaboradas no documento do GTDN, o que somente se intensificou nos Planos Diretores subsequentes. O I Plano Diretor não contemplou um plano amplo e profundo para a colonização do Maranhão por meio da transferência de centenas de milhares de famílias do semiárido; os dispêndios previstos no I Plano Diretor, para a resolução do problema de infraestrutura de irrigação, só contemplavam a fase inicial de pré-investimentos; com relação ao problema da agricultura no semiárido, o I Plano Diretor se restringiu ao estabelecimento de estações de pesquisa e de experimentação e do programa de sementes para lavouras xerófilas; a utilização da Zona da Mata para a oferta de alimentos e reforma agrária foi deixada de lado.⁴⁷

Conforme abordaremos nos capítulos posteriores do presente trabalho, na mesma época da criação da SUDENE, foi instituído todo um sistema de incentivos fiscais e financeiros, que ficou conhecido como Sistema 34/18, com a finalidade de atrair empreendimentos privados para o Norte e o Nordeste. A finalidade dos incentivos fiscais era a de promover a industrialização por meio da substituição regional das importações, para que as indústrias explorassem os recursos locais, promovendo-se o desenvolvimento do setor industrial, para torná-lo mais competitivo, e criando-se uma classe empresarial em oposição à oligarquia rural conservadora que predominava na região.⁴⁸

A referida lei ainda possuía diversos dispositivos que inovavam o ordenamento jurídico e concediam bastante poder à SUDENE para a tomada de decisões e execução das políticas regionais, como o art. 6º, que previa a possibilidade de a SUDENE promover a organização, a incorporação ou a fusão de sociedades de economia mista, para a execução de obras consideradas de interesse ao desenvolvimento do Nordeste. O art. 7º permitia à SUDENE realizar importações para a execução de estudos e projetos enquadrados no Plano Diretor; contratar estudos e pesquisas sobre problemas de interesse do desenvolvimento do Nordeste, podendo ceder os seus resultados a sociedades de economia mista de cujo capital participasse a União o Estado ou o Município.

⁴⁷ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 169 e 170.

⁴⁸ Em capítulos posteriores abordaremos todo o histórico dos incentivos fiscais, o seu funcionamento, os seus efeitos, as suas vantagens, os seus problemas e as críticas da doutrina.

Por fim, a Lei 3.995/61 ainda previu diversas políticas de financiamento bancário para a promoção de empreendimentos no Nordeste, com a participação especial do Banco do Nordeste e do BNDE, prevendo limitações das taxas de juros aplicáveis; valores mínimos de financiamentos a investimentos no Nordeste; financiamentos para a atividade agrícola e para a construção de açudes; financiamentos especiais para a importação de produtos específicos para o desenvolvimento da região.

Logo no início da criação da SUDENE, foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto da Lei de Irrigação, com a finalidade de trazer meios para direcionar o uso da terra e da água e promover a reforma agrária.⁴⁹ Com o referido projeto, pretendia-se agir em sentido contrário à estrutura agrária que se formava no Nordeste, com a adoção de uma agricultura adaptada à região das secas, combinando-a com a irrigação⁵⁰ e com o aproveitamento de áreas mais úmidas, como a Zona da Mata, onde havia muitas terras não utilizadas, para absorver a população abundante do semiárido. Celso Furtado permaneceu por seis anos como superintendente da SUDENE e, segundo ele mesmo conta, a Lei de Irrigação foi uma de suas maiores batalhas (a aprovação do Projeto de Lei pelo Conselho da SUDENE já foi muito difícil) e a sua maior derrota, já que ela nunca foi aprovada por conta da resistência das elites agrárias nordestinas, que jamais permitiram a promoção da reforma agrária, com a desapropriação das terras antes da sua valorização.⁵¹

Em 1963, a Lei 4.239/63 aprova o II Plano Diretor para o período de 1963 a 1965 que, apesar de ter trazido algumas novidades, seguiu, de forma geral, as diretrizes do anterior.⁵² Assim como ocorrera com o I Plano Diretor, o ambiente institucional desfavorável e a força das

⁴⁹ DINIZ, Clélio Campolina. *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001>. Acesso em: 31.07.2016.

⁵⁰ Segundo Celso Furtado, era necessário que a irrigação fosse feita em terras desapropriadas para que não fosse subutilizada na pecuária, mantendo-se a estrutura agrária intacta. (TAVARES, Maria da Conceição; ANDRADE, Manuel Correa de; PEREIRA, Raimundo Rodrigues. *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Perseu Abramo, 1998, p. 18-25).

⁵¹ Em entrevista, Furtado explica a importância da Lei de Irrigação e todo o histórico político problemático para a sua aprovação. (TAVARES, Maria da Conceição; ANDRADE, Manuel Correa de; PEREIRA, Raimundo Rodrigues. Op. cit., p. 18-20).

⁵² GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 170-171.

oligarquias rurais conservadoras nordestinas, mais uma vez, não permitiram que o II Plano Diretor atacasse a questão agrária e abordasse a colonização do Maranhão para a exploração da nova fronteira agrícola, mantendo-se a estrutura latifundiária e a economia de subsistência nas regiões mais pobres, herdadas da economia açucareira. Os investimentos em infraestrutura continuaram tendo prioridade no II Plano Diretor, permanecendo a SUDENE exercendo função complementar aos órgãos executivos, como o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) e a CHESF, e não sendo implementadas as propostas do GTDN.⁵³

O II Plano Diretor⁵⁴ foi um pouco mais amplo que o anterior, não enfocando somente obras de infraestrutura de transporte, energética e de recursos hídricos. Contemplou investimentos em rodovias e obras no setor portuário e energético; levantamento e aproveitamento de recursos naturais da região; reestruturação da economia agrícola; desenvolvimento integrado dos grandes vales da região semiárida; perfuração de poços; desenvolvimento da economia da pesca com a modernização e construção de frigoríficos e adaptação dos portos pesqueiros; prestação de serviços visando ao fornecimento de água potável para as áreas mais atingidas pelas secas; investimentos diretamente ligados ao aperfeiçoamento do fator humano, como a ampliação e melhoria das escolas agrícolas, formação de pessoal para as indústrias e programa de habitação popular. A política industrial do II Plano Diretor contemplava, especificamente, o reaparelhamento da indústria têxtil; o aproveitamento industrial do sal e águas marinhas do Rio Grande do Norte e a realização de pesquisas relacionadas com problemas técnicos econômicos e financeiros das indústrias da região, especialmente de óleos, vegetais, couros e peles.

Tendo em vista a complexidade dos diversos projetos trazidos no II Plano Diretor e a diversidade dos setores abrangidos, foi criado o Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE), que tinha a finalidade de garantir a exequibilidade financeira dos projetos que a SUDENE considerasse prioritários, relevantes ou de interesse para a economia do Nordeste. Os recursos do FIDENE eram

⁵³ Idem.

⁵⁴ Sobre o II Plano Diretor, ver: FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica (A fantasia desfeita)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 220-236, Tomo II; GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 170-171.

compostos, basicamente, por uma parcela de 0,2% da renda tributária da União; dotações orçamentárias específicas que lhe fossem atribuídas e; juros, lucros, dividendos e quaisquer outras receitas derivadas da aplicação dos seus recursos próprios.

Os recursos do FIDENE tinham finalidades específicas, como: i) a integralização do capital social pela SUDENE em empresas que estivessem executando ou viessem a executar projetos considerados prioritários; ii) financiamento de pesquisa, exploração e industrialização destinadas a promover o aproveitamento dos recursos minerais do Nordeste; iii) cobertura, parcial ou total, dos riscos de câmbio decorrentes de operações em moeda estrangeira contratadas pela SUDENE ou com sua interveniência, para financiamento de investimentos de caráter econômico e social; iv) financiamento total ou parcial de construção de habitações populares; v) financiamento de programas ou projetos que visassem à melhoria do sistema de ensino técnico profissional; vi) financiamento de projetos relativos a serviços de telecomunicações e; vii) financiamento de projetos agrícolas e sua execução, inclusive os de irrigação.

Tendo em vista a necessidade de manter políticas de curto prazo para atender às calamidades sociais decorrentes das secas, foi criado o Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste (FEANE), que teria as funções de prestar assistência imediata às populações vítimas de calamidade pública, decorrente de seca ou enchente; formação de estoques de alimentos para as vítimas das secas; realização de obras e serviços de previsão, prevenção, proteção e correção que objetivassem reduzir os efeitos das calamidades públicas, decorrentes das secas e das enchentes. O art. 44 ainda previu que a SUDENE deveria prestar assistência ao agricultor e ao pecuarista de diversas formas, como a fixação de preços mínimos, empréstimos de máquinas agrícolas, adubos, sementes e quaisquer produtos intermediários destinados à produção agrícola.

Apesar de os Planos Diretores não terem abordado a questão da reforma agrária, trouxeram diversas novidades que alteraram bastante a concepção das políticas de desenvolvimento regional que, até então, limitavam-se ao assistencialismo do combate aos efeitos das secas. Apesar dos diversos problemas políticos, da falta de poder da SUDENE, de só terem sido

implementadas algumas das ideias e propostas do GTDN, evidenciou-se, nessa época, a miséria nordestina, até então desconhecida ou escondida da opinião pública, gerando uma nova mentalidade, favorável a amplas reformas estruturais. Foram promovidas algumas das condições necessárias para uma futura reestruturação fundiária.⁵⁵

Gilberto Bercovici conta que as propostas reformistas não foram efetivadas por dependerem principalmente da reforma agrária, que não era permitida na vigência da Constituição de 1946 que só possibilitava a desapropriação por interesse social mediante prévia e justa indenização. Com a proposta de reforma constitucional que possibilitasse a reforma agrária, o Governo de João Goulart passou a sofrer pressões políticas dos setores mais conservadores da sociedade. Apesar do ambiente político hostil, o Presidente João Goulart, ainda na vigência do I Plano Diretor, conseguiu fazer com que fossem aprovadas leis sobre a questão agrária relativas a projetos que estavam parados há anos no Congresso Nacional.⁵⁶ A reforma constitucional necessária para a reforma agrária não foi bem sucedida em razão da pressão da bancada ruralista mais tradicional, o que acabou gerando focos de pressão sobre o Poder Legislativo a favor das reformas de base.

1.1.3. A SUDENE pós Golpe Militar de 1964. O III e o IV Planos Diretores. Limitação às políticas de incentivo fiscal para a atração de investimentos

Na vigência do II Plano Diretor, foi publicado o Decreto 53.700/64, em 13 de março de 1964, declarando de interesse social, para fins de desapropriação, as áreas rurais de mais de 500 hectares, situados até 10 km dos eixos rodoviários federais, dos leitos das ferrovias nacionais, e das terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, que estivessem inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, o que para os grandes proprietários de terra e para a ala mais conservadora significava o início da reforma agrária, severamente combatida. Assim, com o

⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 86.

⁵⁶ Lei 4.132/62 (regulamentação da desapropriação por interesse social); Lei 4.214/62 (Estatuto do Trabalhador Rural); Lei Delegada 11/62 (Criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA), que tinha a finalidade de criar um ambiente institucional e político favorável à reforma agrária).

apoio dos grandes proprietários de terras, em 31 de março de 1964, os militares promoveram a tomada do poder e a deposição de João Goulart, iniciando-se o regime militar.⁵⁷

Após o Golpe Militar de 64, as políticas de desenvolvimento regional assumiram padrão completamente diverso. A promoção da industrialização do Nordeste, por meio da utilização de incentivos fiscais, tornou-se praticamente o objetivo único destas políticas, sem qualquer vinculação com reformas sociais. O Sistema 34/18 passou a ser largamente utilizado para a criação de oportunidades de investimento no Nordeste, em uma época em que o Brasil vivia forte instabilidade política e recessão econômica. Enquanto no período anterior a conclusão do GTDN era de que o Nordeste não apresentava boas oportunidades para o investimento, com o Sistema 34/18, a recessão econômica e a instabilidade institucional, a dinâmica da economia brasileira alterava-se completamente, com a transferência de parte dos investimentos do Sudeste para o Nordeste.⁵⁸

Neste novo contexto, a função da SUDENE foi sensivelmente alterada. Dentro do regime militar, a SUDENE teve a sua função limitada à aprovação de projetos beneficiados pelos incentivos fiscais, deixando exercer todas aquelas funções com vistas ao desenvolvimento do Nordeste. Com a Lei 4.344/64, a SUDENE foi incorporada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, sendo equiparada aos órgãos governamentais, que sempre se opuseram ao papel exercido por ela.

O III Plano Diretor é aprovado neste novo contexto, por meio da Lei 4.869/65, seguindo esta nova orientação. Por óbvio, não tratou da questão agrária, assumindo a SUDENE somente a tarefa de coordenação das políticas de atração dos investimentos privados para o Nordeste, por meio de incentivos fiscais, que, na vigência do III Plano Diretor, passaram a ter maior flexibilidade operacional. Na agropecuária, a preocupação passa a ser exclusivamente o aumento da produtividade, não se fazendo qualquer tipo de alteração estrutural.⁵⁹ Segundo

⁵⁷ Para uma boa contextualização do Golpe Militar e da SUDENE nesta época, ver: FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica (A fantasia desfeita)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 289-306, Tomo II.

⁵⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 97-99

⁵⁹ Idem. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 890-901.

David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, o III Plano Diretor considerou com mais realismo as possibilidades práticas dos seus objetivos, referindo-se aos obstáculos financeiros e institucionais que limitavam o desempenho da SUDENE, todavia, renunciou, tacitamente, aos objetivos reformistas do GTDN.⁶⁰

É importante notar que, apesar de o III Plano Diretor possuir a previsão para a intensificação de apoio técnico e financeiro para programas de treinamento de pessoal, investimentos em infraestrutura física e social, especialmente os setores de saúde e educação e destacar a importância estratégica da irrigação do vale do Rio São Francisco e do programa de colonização do Maranhão, praticamente não se avançou neste sentido.⁶¹ Os superintendentes que assumiam o comando da SUDENE deixavam claro que o objetivo do órgão era a aprovação de projetos para a promoção de empreendimentos no Nordeste. Rubens Costa, que assumiu a superintendência da SUDENE em 1966, mencionou em seu discurso de posse que: “(...) a SUDENE não tem prioridade mais alta do que mobilizar todos os seus esforços e todos os recursos técnicos para analisar e aprovar os projetos de investimento que lhe estão sendo submetidos.”⁶²

Os planos econômicos que passam a vigorar no país durante o regime militar, como o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968) e Metas e Bases para a Ação do Governo (1970), passam a atrelar a política regional ao objetivo de integração do território nacional, com o intuito de obter um mercado nacional diversificado, sem quaisquer preocupações com as políticas sociais voltadas ao desenvolvimento regional. “(...) com esses planos, a questão de redução das desigualdades regionais é posta de lado, e o desenvolvimento regional torna-se um elemento na estratégia global do desenvolvimento em si que visa, acima de tudo, a expansão do mercado interno.”⁶³

⁶⁰ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 172.

⁶¹ *Ibidem*, p. 173-174; CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 49-51.

⁶² TAVARES, Hermes Magalhães. *Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1989, p. 270 e 271.

⁶³ CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 48.

Neste novo contexto, a atuação da SUDENE se distanciava cada vez mais das propostas reformistas e desenvolvimentistas do GTDN.

Em 11 de outubro de 1968, foi publicada a Lei 5.508/68, aprovando o IV Plano Diretor. Este plano é aprovado em um contexto no qual se reconhece o insucesso dos Planos Diretores anteriores em relação aos aspectos sociais da população nordestina, constatando-se a insuficiência de recursos; problemas institucionais para a articulação das políticas regionais; a baixa capacidade de geração de empregos; o fraco aumento da renda média do habitante da região, em razão das políticas de industrialização tomadas; a extrema concentração da estrutura fundiária; permanência de técnicas primitivas de uso extensivo do solo etc. Segundo Hermes Magalhães Tavares, naquele momento já havia o receio de que a industrialização, impulsionada pelos incentivos fiscais, poderia trazer a sua concentração em alguns centros urbanos da região, principalmente, Recife e Salvador, criando disparidades intrarregionais.⁶⁴

Tendo em vista todo este contexto, no IV Plano Diretor, nota-se um retorno às propostas iniciais do GTDN, com a previsão de políticas de transformação da Zona da Mata, reorganização do semiárido e extensão da fronteira agrícola, mas mantém-se o ideal de criação de um centro dinâmico autônomo no Nordeste, com a insistência na promoção de indústrias de base de alto poder germinativo, nos mesmos termos em que propunha o GTDN.⁶⁵ Apesar da referida aproximação com o GTDN, o IV Plano Diretor não foi efetivo na apresentação de uma solução concreta para os problemas apresentados, aceitando as condições existentes. Além disso, a SUDENE foi cada vez mais perdendo sua força como instituição voltada para o desenvolvimento regional, abandonando as funções de supervisão, coordenação e controle dos diversos órgãos.⁶⁶ Por fim, as tentativas de aproximar a SUDENE das propostas do GTDN encontraram a oposição do Ministério do Planejamento, que tinha as suas orientações no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967), no

⁶⁴ TAVARES, Hermes Magalhães. *Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1989, p. 271. Neste mesmo sentido: GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 176-177.

⁶⁵ TAVARES, Hermes Magalhães. Op. cit., p. 271 e 272; GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 175-176.

⁶⁶ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 179.

Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968) e Metas e Bases para a Ação do Governo (1970).⁶⁷

Wilson Cano faz amplo estudo sobre as taxas de crescimento econômico das regiões brasileiras durante o período de 1930 a 1970. Suas análises evidenciam que, no período de 1959 a 1970 (data de criação da SUDENE até o início da década de 1970), houve crescimento econômico no Nordeste nas indústrias de bens de consumo não-durável de 4,3%, enquanto que o crescimento médio no Brasil, neste mesmo setor, foi de 6,2% e de São Paulo foi de 7,1%. No setor industrial de bens intermediários, o crescimento no Nordeste foi de 6,6%, o de São Paulo foi de 7,3% e o do Brasil foi de 7,1%. Contudo, nas indústrias produtoras de bens de capital e consumo durável, enquanto o crescimento de São Paulo foi da ordem de 9,4% e do Brasil, de 10,3%, no Nordeste, o crescimento foi de 19,6%. No período de 1939 a 1970, Wilson Cano observa que a indústria da periferia (Norte e Nordeste, em geral) cresceu 7,9 vezes enquanto a de São Paulo cresceu 16,1 vezes, demonstrando que a criação da SUDENE e o sistema de incentivos fiscais criado viabilizou certa desconcentração industrial.⁶⁸

Até 1959, houve um movimento de forte concentração industrial no Centro-Sul. Em apenas três dos 21 ramos industriais, São Paulo detinha menos de 40% da produção nacional, fumo (38%), couros e peles (30%) e madeira (20%). Em todos os outros setores da indústria, São Paulo detinha mais de 40% da produção. Nas indústrias de bens intermediários, São Paulo mantinha os mais elevados níveis de concentração industrial como, por exemplo, na mecânica (78%); material elétrico (80%) e material de transporte (87%). Após o advento das políticas regionais da SUDENE, por meio dos incentivos fiscais, o ritmo da concentração em São Paulo diminuiu. Em 1949, São Paulo era responsável por 48,9% da produção nacional, sendo que, no curto período de 10 anos (1959), essa taxa se elevou para 55,6%, mas o seu aumento não foi tão alto até 1970, chegando ao patamar de 58,2%. A diminuição dessa concentração se deu por conta, principalmente, das indústrias de bens de capital e de consumo durável.⁶⁹

⁶⁷ TAVARES, Hermes Magalhães. Op. cit., p. 272 e 273.

⁶⁸ CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 79-95.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 104-106.

Apesar da desaceleração da concentração em São Paulo, com a transferência de investimentos para o Nordeste, Wilson Cano nota um movimento de concentração industrial dentro do próprio Nordeste. A Bahia e o Pernambuco concentraram, juntos, 55% do investimento total referente aos novos projetos incentivados, provocando, inclusive, a necessidade de reformulação da forma de avaliação dos empreendimentos a serem beneficiados, para que houvesse descentralização dentro do Nordeste.⁷⁰

Como examinado, o Nordeste não cresceu no período de 1959-1970 tanto como São Paulo em relação a alguns setores industriais, contudo, mesmo assim, nota-se que houve crescimento significativo para todos os setores, em especial o de bens de capital e de consumo duráveis (19%). Apesar disso, não se criou um centro dinâmico autônomo, conforme pretendia o GTDN, uma vez que São Paulo continuava ditando o ritmo do crescimento e dos investimentos na região. Apesar de as políticas de incentivos fiscais terem contribuído inequivocamente para o crescimento industrial do Nordeste e para certa desconcentração, ainda não havia qualquer tipo de desenvolvimento econômico endógeno de maior relevância.⁷¹

Wilson Cano demonstra que o crescimento industrial no Nordeste, apesar de ter gerado mais empregos, elevou muito a exploração da mão de obra local. Enquanto no período de 1939 a 1949, com a adoção da política do salário mínimo, houve a elevação dos níveis de salário em todo o Brasil e, inclusive, no Nordeste, no período de 1959 a 1970, com a política de arrocho salarial, houve a depressão destes níveis, principalmente no Nordeste. Além disso, neste período houve forte aceleração da taxa de emprego em quase todo o Brasil, menos no Nordeste, que criou empregos a um ritmo bem mais baixo que o restante do país. A produtividade teve crescimento muito acima dos salários em razão da elevação dos níveis de investimento na região, continuidade à modernização dos setores tradicionais e à queda dos níveis de salário. A relação dos salários dos operários com o VTI (Valor de Transformação Industrial) diminuiu muito nesta época, chegando aos níveis mais elevados de exploração da

⁷⁰ Ibidem, p. 106.

⁷¹ CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 79-95.

mão de obra em 1970. Enquanto a média nacional era de 4,8, em São Paulo era de 4,7 e no Nordeste essa taxa era de 5,7.⁷²

A conclusão a que se chega das análises deste período é que as políticas de atração dos investimentos por meios de incentivos fiscais adotadas pela SUDENE, em especial, após o Golpe Militar de 1964, conseguiu expandir o setor industrial nordestino, principalmente no que se refere às indústrias de bens de capital e de consumo durável. Contudo, todo este crescimento econômico parece não ter se revertido integralmente para a população, elevando a taxa de emprego e os níveis de salário. Na realidade, a constatação foi justamente inversa, apesar do crescimento econômico, a taxa de exploração da mão de obra foi tão grande, que os níveis de salário, ao invés de se elevarem em razão deste crescimento econômico, acabaram regredindo. Todo este contexto levou Wilson Cano a afirmar que em contrapartida, o “desenvolvimento capitalista periférico acentua ainda mais o caráter ‘selvagem’ do desenvolvimento do capitalismo brasileiro: a desigualdade aparece ainda mais crua, justamente na periferia”.⁷³

1.1.4. O Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA)

Em 1970 foi criado, por meio do Decreto-Lei 1.106/70, o Programa de Integração Nacional (PIN), com a finalidade específica de financiar a promoção de obras de infraestrutura no Norte e Nordeste, bem como promover sua mais rápida integração à economia nacional.⁷⁴ De início, o PIN pretendia destinar os seus recursos para a infraestrutura de transporte, de modo a promover a integração nacional. Estes recursos seriam destinados, especificamente, para a

⁷² Ibidem, p. 297-306.

⁷³ CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 312.

⁷⁴ COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012. Conforme conta Lucélia Colombo, o PIN e o PROTERRA foram, na realidade, programas criados pelo Governo Militar para conter os conflitos sociais e não para resolver o problema das disparidades regionais. “As medidas tomadas pelos militares para conter a agitação no campo foram um substitutivo da reforma, por meio de projetos de colonização, os chamados Programas Especiais, como abordaremos neste capítulo. Além dos Programas Especiais foram criados o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA)”.

construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. O PIN ainda previa, para colonização e reforma agrária (ocupação e adequada exploração produtiva e econômica), a reserva de faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias. O plano de irrigação do Nordeste também havia sido contemplado neste programa.⁷⁵

A integração entre o Norte e o Nordeste pelo PIN se daria por meio da utilização da mão de obra nordestina, que sofria com as secas, principalmente da região do semiárido, integrando-a aos vazios demográficos amazônicos. O PIN procurava explorar a “complementariedade entre disponibilidade de fatores de produção do Norte e do Nordeste, tendo na colonização seu principal instrumento para reduzir a população rural excessiva da zona semiárida do Nordeste.”⁷⁶ Nesta política de aproveitamento das terras do Norte, o governo pretendia deslocar a fronteira agrícola e econômica, principalmente do Nordeste, para as margens do Rio Amazonas, que possuía grandes espaços de solo fértil, além de criar outras condições para a incorporação à economia de mercado a população nordestina dependente da economia de subsistência. Além disso, pretendia-se transformar a agricultura do semiárido, reorientando a emigração da população para os vales úmidos, para reduzir o seu deslocamento para o Centro-Sul.⁷⁷

Com o PIN, o Governo Federal conseguiu exaltar o sentimento nacionalista, neutralizando a esquerda opositora ao mesmo tempo em que implementava seu plano maior de integração nacional por meio da expansão do mercado interno. O I Plano de Desenvolvimento Nacional (I PND), aprovado por meio da Lei 5.727/71, alinhou-se ao PIN neste sentido. Tinha como meta o crescimento econômico, de 8% a 9% ao ano, com inflação anual abaixo de 20%, e foi imposto pelo Governo Federal sem qualquer tipo de participação um pouco mais democrática dos demais entes da Federação e do Congresso Nacional. O I PND promoveu políticas de integração nacional com a criação de polos de desenvolvimento no Nordeste e no Centro-Sul,

⁷⁵ A respeito dos principais programas do PIN, ver: GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 184.

⁷⁶ CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 53.

⁷⁷ TAVARES, Hermes Magalhães. *Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1989, p. 288 e 289.

integrando a indústria com a agricultura, e polos de desenvolvimento no Planalto Central e na Amazônia, integrando o setor agrícola com o mineral, de forma a complementar o centro dinâmico e dominante do Sudeste. Além disso, pretendia reforçar a mencionada integração entre a Amazônia e o Nordeste.⁷⁸

O PIN, alinhado ao I PND, acabou por promover políticas de criação de polos industriais que acabavam por beneficiar muito mais os grandes grupos econômicos que já haviam se formado na economia nacional. O PIN não foi capaz de promover as políticas necessárias para a transformação da agricultura de subsistência no Nordeste, não criou oportunidades de emprego e não foi eficaz no programa de irrigação. Estima-se que o aumento da produtividade, obtido com os projetos de irrigação, poderia ser atingido por meio da utilização das modernas técnicas na própria região do semiárido. A colonização na Amazônia foi realmente muito baixa e instável, não tendo os efeitos desejados e não alterando em nada a realidade nordestina. No final das contas, o amplo gasto em infraestrutura serviu aos interesses das grandes empresas agrícolas e teve por efeito somente a expansão do mercado industrial brasileiro.⁷⁹

O PIN passou a ser duramente criticado em razão da sua falta de eficácia em relação à resolução dos problemas regionais e por conta do uso em larga escala dos recursos dos fundos do Sistema 34/18. Com o agravamento das secas no Nordeste, as críticas aumentaram e o Governo Federal criou o Programa de Redistribuição de Terras, e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), por meio do Decreto-Lei 1.179/71, com a finalidade de corrigir os desequilíbrios criados pelas políticas regionais anteriores. Apesar de o PROTERRA propor políticas mais em linha com as propostas do GTDN, um dos seus grandes problemas foi que, na sua execução, mais uma vez a SUDENE foi marginalizada, ficando o Ministério da Agricultura responsável pela sua administração.⁸⁰

⁷⁸ Ibidem, p. 288 e 289; GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 184-185.

⁷⁹ A respeito da falta de efetividade do PIN, ver: GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 187-189.

⁸⁰ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 190-191.

A ideia era que o PROTERRA fosse um programa voltado para a agricultura, com os objetivos de facilitar o acesso do homem à terra, criar melhores condições para o emprego de mão de obra e fomentar a agroindústria no Norte e Nordeste. Os recursos do PROTERRA eram oriundos do Sistema 34/18, assim como no PIN, e destinavam-se ao auxílio dos pequenos e médios agricultores, visando à adequação da distribuição das terras como, por exemplo, para a aquisição ou desapropriação de terras, por interesse social, para posterior venda a pequenos e médios produtores rurais da região; empréstimos fundiários a pequenos e médios produtores rurais, para aquisição de terra própria cultivável ou ampliação de propriedade; financiamento de projetos destinados à expansão da agroindústria, inclusive a açucareira, e da produção de insumos destinados à agricultura, dentre outros.⁸¹

Assim como o PIN, o PROTERRA também não teve o resultado esperado de desconcentração da propriedade, pois, na prática, os seus recursos, ao invés de serem revertidos das formas acima mencionadas, foram utilizados na construção de estradas, usinas hidrelétricas e linhas de transmissão. A pequena parcela aplicada na agricultura destinou-se aos médios e grandes proprietários, como por exemplo, para a modernização das produções já existentes; concessão de crédito para os grandes proprietários; linhas especiais de crédito destinadas à pecuária de corte semiextensiva, que não estimulava a criação de novos empregos.⁸² O resultado da execução desvirtuada das políticas do PROTERRA foi uma concentração de terras ainda maior.⁸³ Além disso, o PROTERRA junto com o PIN, apropriava-se, em conjunto, de 50% dos recursos do Sistema 34/18.

Tanto a SUDENE, que mantinha o seu foco nos incentivos fiscais para a atração de indústrias para a região, como os programas que pretendiam atacar os problemas fundiários do Nordeste, como o PIN e o PROTERRA, ao serem executados, continuavam aumentando ainda mais os problemas da região. O PIN, que não conseguiu resolver a questão do semiárido com o

⁸¹ A respeito das inovações trazidas pelo PROTERRA, ver: GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 189-190.

⁸² CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 55-57.

⁸³ Goodman e Albuquerque enfatizam que, na realidade, o PROTERRA não apresentou mecanismos que tivessem qualquer potencial para promover a redistribuição de terras. (GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 192-193).

deslocamento da população que dependia da economia de subsistência para regiões com terras mais férteis e o PROTERRA que não conseguiu colocar em prática a sua política de crédito para o auxílio aos pequenos e médios agricultores, ao mesmo tempo que retiravam uma grande parte dos recursos da SUDENE, esvaziando as suas funções, não só mantinham as disparidades regionais, como agravavam ainda mais os problemas de concentração de terras.

David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque chegaram a conclusões bastante pessimistas a respeito dos objetivos pretendidos com a SUDENE e da sua atuação. Nessa época, mais de 70% dos recursos destinados à SUDENE serviam para custear as suas despesas correntes de treinamento de pessoal. Os demais investimentos eram pulverizados em projetos de pequena importância, correspondendo a 1% do investimento federal proposto para o Nordeste no período de 1972-1974. Além disso, a SUDENE passava a ficar cada vez mais voltada para a administração de incentivos fiscais, esvaziando a função que poderia ser exercida por ela de agência de planejamento regional do Nordeste.⁸⁴

1.1.5. O II PND e os Programas Especiais: POLONORDESTE e Projeto Sertanejo

Em 1973, a economia mundial e a brasileira viviam um contexto de crise, principalmente em decorrência de problemas com o petróleo no mercado internacional, que teve o seu preço elevado em, aproximadamente, 400% entre outubro de 1973 e março de 1974, o que acabou gerando efeitos diretos na economia brasileira, culminando com o fim do “milagre econômico” da ditadura militar, iniciado em 1968. O regime militar começava a passar por uma nova fase com o fortalecimento da oposição civil e questionamentos cada vez maiores às suas medidas. Foi nesse contexto que Governo Federal decidiu, em 4 de dezembro de 1974, promulgar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), visando combinar a manutenção de altas taxas de crescimento com a mudança no estilo do desenvolvimento econômico brasileiro.⁸⁵

⁸⁴ Ibidem, p. 193-194.

⁸⁵ DOS SANTOS, Fernando Genta; COLISTETE, Renato Perim. *Reavaliando o II PND: Uma Abordagem Quantitativa*. Departamento de Economia, FEA-USP. Disponível em: <http://www.fea.usp.br/feaecon/media/livros/file_491>. Acesso em 01.02.2015.

O II PND, aprovado pela Lei 6.151/74, foi um programa de investimentos estatais muito mais amplo que o I PND, e objetivava a transformação do setor produtivo nacional, por meio do fortalecimento das indústrias de base e do capital nacional, além de amplos investimentos em infraestrutura energética e de transportes.⁸⁶ As questões sociais e a redistribuição da renda foram colocadas em segundo plano, com a defesa do argumento de que, com o crescimento econômico, a riqueza seria automaticamente distribuída para a população que teria sua renda aumentada. Pretendia-se, com o II PND, tornar o Brasil uma potência emergente para assim legitimar o regime ditatorial.⁸⁷

Com a aprovação do II PND, inicia-se uma nova fase das políticas regionais. Enquanto o GTDN propunha a industrialização por meio da substituição regional das importações, de modo que o Nordeste conseguisse produzir os produtos que antes eram importados, inclusive os bens de capital, o II PND pretendia integrar o Nordeste à base produtiva nacional, de forma a complementar a economia nacional. A nova visão era de que não existiam mais economias regionais, pois, com a integração produtiva, a economia e o mercado deveriam ser únicos e nacionais, regionalmente localizados. A preocupação com a manutenção do crescimento econômico fazia com que não se pensasse mais nas questões e peculiaridades regionais, que passavam a não ter a mesma prioridade. A ideia era que, se a integração da economia nacional trouxesse o crescimento econômico pretendido, as questões regionais poderiam ficar em segundo plano.

O II PND assumiu a estratégia de fortalecer as indústrias de base, principalmente de bens de capital e intermediários que, por sua vez, ditariam o ritmo do crescimento econômico do Brasil (“fuga para a frente”)⁸⁸ dando prosseguimento às políticas de substituição das importações. A infraestrutura energética, que durante o governo militar passava por seu

⁸⁶ Para uma análise da SUDENE no contexto do II PND, ver: COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012. Sobre o II PND, ver: LACERDA, Antônio Corrêa; MARQUES, Rosa Maria. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 132-139.

⁸⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 75 e 76.

⁸⁸ LACERDA, Antônio Corrêa; MARQUES, Rosa Maria. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 132-134;

apogeu, passou a ser objeto de maior destaque ainda dentro do II PND.⁸⁹ Como abordado nos pontos anteriores, com as políticas regionais implementadas pela SUDENE, principalmente após 1964, o Nordeste teve grande crescimento econômico no setor das indústrias de bens de capital, além disso, como as indústrias básicas necessitavam de recursos naturais que poderiam ser mais facilmente localizados no Nordeste, ficava cada vez mais forte a ideia da desconcentração industrial para as regiões periféricas.⁹⁰

Neste contexto de integração do Nordeste e da promoção do seu crescimento econômico, de forma complementar à economia nacional, o II PND previu a criação de Programas Especiais destinados ao desenvolvimento integrado do setor rural, com a seleção de áreas especiais para que se promovesse a sua modernização. Com relação ao setor industrial, os Programas Especiais estimulariam a instalação de grandes complexos industriais que promoveriam a expansão industrial do país. O Nordeste passava a representar um papel cada vez mais importante no contexto da indústria nacional, com especialização em indústrias petroquímicas, químicas, metalúrgicas, de borracha, plástico etc, que assegurariam a manutenção dos níveis de exportação pretendidos, com o reforço da base do sistema industrial brasileiro. Contudo, quanto mais as políticas econômicas integravam o Nordeste de forma complementar à economia nacional, mais as políticas de redução das desigualdades regionais eram deixadas de lado, esvaziando as funções da SUDENE.⁹¹

No Nordeste, os principais Programas Especiais foram o Programa de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Programa Sertanejo). O POLONORDESTE, criado por meio do Decreto 74.794/74, tinha por objetivo promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste, transformando-as em polos agrícolas e agropecuários estrategicamente espalhados pela região. Foram selecionadas

⁸⁹ Edmundo Emerson de Medeiros conta que o apogeu do setor energético foi o período de 1964 a 1980, quando o setor era um dos grandes responsáveis pelo crescimento econômico mantido nesta época. (MEDEIROS, Edmundo Emerson de. *Infraestrutura energética - Estado, planejamento e regulação do setor elétrico*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: USP, 2008).

⁹⁰ CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 58.

⁹¹ CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 57-59.

algumas áreas sobre as quais deveriam se concentrar os esforços e os investimentos, como as áreas dos vales úmidos, compreendendo porções do vale do Rio Parnaíba, áreas das serras úmidas, correspondendo às serras da Ibiapaba e Baturité, no Estado do Ceará, Aripe, nos Estados do Ceará e Pernambuco e áreas da agricultura seca, compreendendo a área do sertão cearense, a área do Seridó (parte dos Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba) e Área de Irecê (no Estado da Bahia).

A inovação mais importante trazida pelo POLONORDESTE foi, provavelmente, o fato de ter percebido a necessidade de tratar as diversas regiões do Nordeste de maneira diferente, de acordo com as suas peculiaridades. A ideia era de que o desenvolvimento destas áreas, estrategicamente selecionadas, seria irradiado para os demais locais, de modo a integrar a região como um todo.⁹² Apesar disso, muitas críticas foram feitas ao POLONORDESTE, por ignorar todos os estudos feitos pelo GTDN a respeito do problema das secas no Nordeste “ignorava-se todo o esforço empreendido por Celso Furtado, através do GTDN e da própria SUDENE, o qual já tinha apresentado resultados de estudos que mostravam que o problema do Nordeste não era a seca, mas o subdesenvolvimento.”⁹³

Apesar de prever diferentes frentes de atuação (urbana, rural e irrigação), o POLONORDESTE concentrou-se no Programa de Desenvolvimento Integrado (PDRI), que compreendia um diagnóstico das áreas selecionadas e um plano integrado de desenvolvimento, prevendo investimentos, preferencialmente, nos seguintes campos: construção de estradas secundárias, eletrificação rural, armazenagem, crédito rural orientado, pesquisa experimental, dentre outros. Como os investimentos do PDRI acabavam por atingir somente os grandes e médios agricultores (principalmente os investimentos em infraestrutura), o programa foi objeto de inúmeras críticas, e, em razão disso, os pequenos agricultores (com ou sem terra) passaram a ser também beneficiados pelos investimentos, em conjunto com os grandes e médios.⁹⁴

⁹² Ibidem, p. 60 e 61.

⁹³ COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 115-120.

⁹⁴ TAVARES, Hermes Magalhães. *Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1989, p. 310 e 311. “Na medida em que as realizações do Programa se concentravam na implantação da infraestrutura, no crédito vinculado à assistência técnica e à extensão rural, os

Em relação à área urbana, o POLONORDESTE pretendia criar polos nas cidades que gerassem oportunidades de negócios, com a finalidade de absorver o excedente populacional do campo, num processo planejado de urbanização da população rural. O esquema utilizado era semelhante ao da área rural, com a promoção de crédito subsidiado para a criação de microempresas e geração de empregos, formação de recursos humanos e educação que visasse a criação de uma mentalidade empresarial. Contudo, como a migração ocorria em volume muito mais acentuado que a geração de empregos nas cidades, à medida que o programa se desenvolvia, a tendência à favelização crescia.⁹⁵ Assim, apesar de o POLONORDESTE ter obtido êxito em algumas regiões com a criação de polos de desenvolvimento, o seu fracasso foi explícito, já que na área rural gerou uma tendência a maior concentração das propriedades e nas áreas urbanas gerou maior tendência à favelização.

Outro problema apontado em relação POLONORDESTE era o da centralização administrativa, financeira e de planejamento no Governo Federal e a fraca participação da SUDENE e dos governos estaduais e municipais. Nesta época, a tendência das políticas regionais era de baixa coordenação entre os Entes Federativos, afastando-se cada vez mais das propostas de Celso Furtado que pensava na SUDENE como o órgão de integração política entre os entes.⁹⁶

Em grande parte, o programa foi criticado em termos federativos, pela relativa desorganização entre Governo Federal, Estadual e Municipal. Questionava-se, sobretudo, o papel da SUDENE visto que, nesta época, era bastante residual, devido à própria centralização política e financeira promovida pelos militares.⁹⁷

O Projeto Sertanejo foi criado em 1976, por meio do Decreto 78.299/76, com a finalidade de fortalecer a economia das unidades de produção agropecuária, sobretudo, pequenas e médias, do semiárido nordestino, tornando-as mais resistentes aos efeitos das secas, a partir de núcleos

principais beneficiários passaram a ser os médios e os grandes proprietários. O restante da população, de baixa renda foi favorecida apenas marginalmente, pela extensão dos investimentos nas áreas de saúde, educação e saneamento básico”.

⁹⁵ TAVARES, Hermes Magalhães. Op. cit., 311 e 312.

⁹⁶ FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica* (A fantasia desfeita). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, Tomo II.

⁹⁷ COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 115-120.

de prestação de serviços e de assistência técnica, previamente selecionados.⁹⁸ O programa deveria ser implementado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e pelos governos dos estados sob supervisão da SUDENE, em esquema articulado com as ações de desenvolvimento rural do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE).

Diferentemente de outros programas de combate à seca, o Projeto Sertanejo foi elaborado por técnicos da SUDENE, inspirados nas bases teóricas do GTDN e, por isso, não pretendia somente atacar os efeitos das secas, mas, implementar medidas que tornassem o semiárido nordestino menos vulnerável. Nesta medida, o programa tinha os objetivos de preparar os agricultores para uma utilização mais racional dos seus recursos, de modo a reduzir os problemas com as secas mais prolongadas; assegurar uma maior estabilidade e eficiência da produção e da oferta de empregos, impedindo a ocorrência das calamidades sociais decorrentes das secas e; organizar e equipar as pequenas e médias unidades produtivas agropecuárias do semiárido, de modo a torná-las menos vulneráveis às secas.⁹⁹

Apesar de o Projeto Sertanejo pretender cortar a raiz do problema das secas, a sua implementação, pelo DNOCS, acabou por não alterar em praticamente nada as medidas anteriores de combate aos efeitos das secas, como a construção de açudes e barragens, infraestrutura para irrigação e promoção do uso de agricultura irrigada em pequena escala e de agricultura de sequeiro com a introdução de pastagens resistentes às secas. O programa ainda dividiu a população que seria beneficiada em quatro grupos: i) trabalhadores sem terra e assalariados; ii) pequenos proprietários; iii) médios proprietários até 500 ha; iv) proprietários de terras com mais de 500 ha que proporcionassem acesso à terra aos grupos (i) e (ii). Apesar de o objetivo do projeto ser o favorecimento aos pequenos e médios proprietários, os grupos (iii) e (iv) receberam 80% dos recursos destinados ao programa, sendo que os grupos (i) e (ii) representavam 95% dos agricultores.

⁹⁸ Sobre o Projeto Sertanejo, ver: COLOMBO, Lucélia Aparecida. Op. cit., p. 120-123.

⁹⁹ TAVARES, Hermes Magalhães. *Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1989, p. 312-314.

As obras dos açudes dentro das grandes propriedades e a construção de estradas vicinais e redes de eletrificação rural, nem sempre utilizadas de forma produtiva, acabaram contribuindo para a valorização das grandes propriedades. Com a valorização destas terras, os grandes proprietários tinham mais influência e poder, e, por isso, conseguiam crédito com elevados subsídios de forma muito mais fácil que os demais agricultores. O resultado do programa foi que ele não promoveu qualquer tipo de reestruturação fundiária e não tornou os pequenos e médios agricultores mais resistentes às secas. As medidas do Projeto Sertanejo, baseadas na concessão de crédito subsidiado, destinado a financiar a modernização de processos produtivos para os médios e grandes proprietários, em conjunto com a implementação de obras de construção de açudes, acabaram por aumentar ainda mais a concentração de terras e de poder e só atingir os efeitos das secas e não a raiz do problema.¹⁰⁰

Leonardo Guimarães Neto faz uma análise histórica de todo o processo de formação das indústrias no Centro-Sul e da (des)concentração industrial gerada desde a década de 1950 até o início da década de 1980. Segundo o autor, as desigualdades regionais foram se ampliando com o aprofundamento do processo de articulação comercial, que se deu sob a hegemonia econômica do Centro-Sul, dotado de uma base produtiva muito mais eficiente, competitiva e diversificada, induzindo as demais regiões (especialmente o Norte e o Nordeste) a um processo de ajustamento, em que foram definidos os limites do espaço econômico do seu desenvolvimento. No contexto da política de substituição das importações, as indústrias do Centro-Sul invadiram os demais mercados regionais, estabelecendo-se em bases ainda mais sólidas, sendo implantadas as indústrias pesadas e os grandes oligopólios privados. A partir daí, assistiu-se, na década de 1960, 1970 e início da década de 1980, a um processo de integração produtiva inter-regional caracterizado pela presença cada vez maior de capitais extrarregionais, induzidos por meio de incentivos fiscais e financeiros.¹⁰¹

¹⁰⁰ COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 120-123; CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 62-64

¹⁰¹ GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, nº 15, p. 44 e 45, jun/1997.

Ao tratar da Questão Regional, Tânia Bacelar demonstra que até o período anterior à década de 1960, predominava uma tendência de concentração industrial no Centro-Sul, sobretudo em São Paulo. Neste período, a produção era feita no polo dinâmico do Centro-Sul e as mercadorias circulavam para as demais regiões, intensificando-se as relações comerciais entre as regiões, com impacto negativo para as mais pobres, nos termos em que expôs o GTDN. A partir de meados da década de 1960 até o início da década de 1980, o país passa por um processo, denominado pela autora, de “modesta desconcentração” industrial e agrícola, havendo certa integração produtiva inter-regional. Não se tratava mais de produzir exclusivamente no Centro-Sul para vender no Brasil todo, mas de se produzir em todas as regiões. Todavia, a proposta de industrialização regional, nos moldes propostos por Celso Furtado não se realizou, já que não se promoveu uma industrialização voltada para o mercado do Nordeste, com empresários da região, possibilitando a formação de uma burguesia industrial nordestina que pudesse confrontar as oligarquias agrícolas.¹⁰²

Tânia Bacelar ainda observa que, no referido período as empresas estatais tiveram uma importância bastante significativa na realização de investimentos no Nordeste, que contribuíram muito para o referido processo de desconcentração industrial, promovendo alterações na dinâmica de localização dos empreendimentos com muita força como, por exemplo, a Vale do Rio Doce no Maranhão, a Petrobrás no Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia.¹⁰³ Chegou-se à década de 1980 com a economia nacional mais integrada entre as regiões, não existindo mais dissincronia entre o Sudeste e o Nordeste. Houve um processo de soldagem, que nos acompanha até os dias atuais, em que: se o Sudeste vai bem, o Nordeste também vai bem; se o Sudeste vai mal, o Nordeste também vai mal. Assim, apesar de as regiões não terem se tornado homogêneas, havendo a presença relativa maior de determinados setores em determinados locais, a dinâmica geral passou a ser a mesma.¹⁰⁴

¹⁰² BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 77-79.

¹⁰³ Além de Tânia Bacelar, Leonardo Guimarães também observa a importância das estatais para o desenvolvimento regional e a desconcentração produtiva: GUIMARÃES NETO, Leonardo. Op. cit., p. 54.

¹⁰⁴ BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 79-80.

Apesar da referida integração regional, Tânia Bacelar chama a atenção para a manutenção do atraso no Nordeste, já que esta região continuava apresentando os mesmos problemas sociais de antes. Toda a proposta reformista do GTDN foi abandonada após o Governo Militar de 1964, sendo substituída pelas políticas de industrialização promovida por meio de incentivos fiscais e financeiros. Não se promoveu a reforma agrária nem a diversificação da produção agrícola na Zona da Mata, tornando-se a cana hegemônica na região; não houve a colonização do Maranhão para resolver o problema de excesso populacional do semiárido.¹⁰⁵

Ao retornar do seu exílio, no final da década de 1970, Celso Furtado constata todos estes problemas, fazendo grandes críticas aos rumos que tomaram as políticas regionais, que promoveram o que ele chamou de “modernização conservadora”.¹⁰⁶ Apesar de Celso Furtado não ter dedicado uma obra sua inteiramente à Questão Regional, após o seu retorno do exílio, em diversas livros o autor analisou de forma bastante crítica as políticas regionais conduzidas durante o Regime Militar, dentre as quais destacamos *A nova dependência*.¹⁰⁷ Celso Furtado observa que o modelo de desenvolvimento nacional gerou para todo o país um grande efeito concentrador da renda, que se intensificou ainda mais no Nordeste. A formação econômica nordestina, a partir da década de 1960, gerou uma renda *per capita* de nível médio que, pelo fato de estar muito mal distribuída, apresentava indicadores sociais de um país de Quarto Mundo, e, por isso, a questão não era a de pobreza na região, mas de distribuição da riqueza, ou o que ele chamou de “mal desenvolvimento”.¹⁰⁸

Segundo Celso Furtado, a industrialização nordestina, orientada pelos incentivos fiscais da SUDENE, assumiu a forma de prolongamento da economia do Centro-Sul, não se concretizando a versão do polo de crescimento nos moldes propostos por François Perroux. Os polos criados no Nordeste já nasceram vinculados ao Centro-Sul, tanto pelos insumos

¹⁰⁵ Ibidem, p. 81-83.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Leonardo Guimarães discorre sobre as diversas obras em que Celso Furtado faz referência à questão regional, como: “Brasil pós-milagre”; “A nova dependência”; “Cultura e desenvolvimento em época de crise” e “Fantasia desfeita”. (GUIMARÃES NETO, Leonardo; BRANDÃO, Carlos Antonio. *A formação econômica do Brasil e a questão regional*. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>>. Acesso em: 30.07.2016).

¹⁰⁸ FURTADO, Celso. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 135-150.

como pela demanda que pretendiam satisfazer, integrando um sistema maior cuja dinâmica lhes prescreve os limites. Sua vinculação com a região onde se instalaram limitava-se aos salários pagos, empregos gerados e impostos estaduais recolhidos. Celso Furtado ainda observa que: i) os investimentos produtivos realizados na região eram de baixo efeito no mercado de trabalho; ii) os investimentos no setor agrícola aumentaram a concentração de terras; iii) os recursos públicos invertidos no Nordeste geraram a reprodução dos padrões do Centro-Sul e a concentração da renda; iv) o baixo efeito sobre a geração de empregos não permitia a absorção pelo mercado de trabalho dos excedentes demográficos, que não chegavam a emigrar para fora da região.¹⁰⁹

1.1.6. Região Norte: criação da SUDAM e da Zona Franca de Manaus. A Operação Amazônia, os PDAs e os grandes projetos no Regime Militar

Os conflitos sociais e o debate a respeito da Questão Regional foram muito mais intensos e incisivos no Nordeste que na Amazônia. Não se formou um grupo de economistas para estudar os problemas do Norte, nem se formatou um documento como aquele elaborado pelo GTDN, fazendo uma análise ampla sobre os problemas da região e as medidas propostas para enfrentá-los. As políticas regionais tomadas e os órgãos criados anteriormente à década de 1950, não tinham uma relevância maior, nem a modelagem e um programa mais bem definidos para os problemas específicos da Amazônia.¹¹⁰ Conforme veremos, houve uma transposição do modelo de políticas do Nordeste para a região Norte, com consequências bastante semelhantes em diversos aspectos.¹¹¹

¹⁰⁹ FURTADO, Celso. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 135-150.

¹¹⁰ A respeito da liderança do Nordeste no debate da “Questão Regional”, ver: BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001. A respeito da desarticulação das políticas regionais na Amazônia, ver: BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 890.

¹¹¹ Sobre as políticas regionais adotadas na Amazônia até a década de 1970, ver: STELLA, Thomas Henrique de Toledo. *A integração econômica da Amazônia (1930-1980)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2009, p. 63-184; LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009, p. 113-163; PEREIRA, Sinedei de Moura. *Região Amazônica: estrutura e dinâmica na economia de Rondônia (1970-2003)*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2007; ANTIQUERA, Daniel de Campos. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Dissertação de

Conforme abordamos nos pontos anteriores, a economia da Amazônia, baseada na extração da borracha, não apresentava qualquer dinamismo, diversificação, mercado consumidor e fluxo monetário. Com a decadência das exportações da borracha, houve uma desarticulação ainda maior e a população migrava cada vez mais para o setor de subsistência. O isolamento da Amazônia, os espaços vazios e a ausência de infraestrutura mínima de transporte impossibilitavam a integração da região com o restante do território nacional.¹¹² Diante deste cenário, no contexto do governo de Getúlio Vargas, foi promovida a Marcha para o Oeste, em 1939 e 1940, com a finalidade de preencher os espaços vazios do território nacional e promover a integração do território nacional. Nesta época, foi promovido o aumento da ocupação do território da Amazônia e o início da sua integração com o restante do Brasil, com a finalidade de controle do território nacional.¹¹³

A Constituição de 1946 previu o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e a destinação de 3% das receitas tributárias para ele e, em 1953, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) com a finalidade de executar o mencionado plano, que tinha por finalidade a promoção do crescimento e da integração da economia amazônica, mas não a alteração das suas estruturas socioeconômicas.¹¹⁴ Durante o seu curto período de existência (1953-1966), a SPVEA teve êxito bastante reduzido no cumprimento de suas finalidades, atuando como mero órgão repassador de recursos, sem formular um plano de desenvolvimento econômico para a Amazônia.¹¹⁵ Segundo Gilberto Bercovici, a SPVEA foi absorvida pelo sistema político local, colaborando para a manutenção

Mestrado. Campinas: Unicamp, 2006, FURLAN, Valéria. *Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus*. In: Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP ed., 2008, p. 25-34.

¹¹² CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 52 e 53; STELLA, Thomas Henrique de Toledo. *A integração econômica da Amazônia (1930-1980)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2009, p. 65.

¹¹³ STELLA, Thomas Henrique de Toledo. Op. cit., p. 66-70; LEITÃO, Karina Oliveira. Op. cit., p. 116.

¹¹⁴ FURLAN, Valéria. *Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 28.

¹¹⁵ LEITÃO, Karina Oliveira. Op. cit., p. 117 e 118.

da situação e das condições. A sua atuação foi baseada em análises desarticuladas, sem um projeto de desenvolvimento como ocorreu com a SUDENE, baseada no GTDN.¹¹⁶

No contexto do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, foi construída a Rodovia Belém-Brasília, possibilitando integração maior da Amazônia com o restante do território e a transferência de uma quantidade considerável de pessoas para a região, diminuindo os vazios demográficos e garantindo a força de trabalho necessária para a fase dos “grandes projetos” durante o Governo Militar. Diferentemente do Nordeste, durante o governo de Juscelino Kubitschek não foi criado um plano estratégico para o desenvolvimento do Norte que, apesar de mais integrado, permaneceu com as mesmas políticas e instituições.¹¹⁷

Já na vigência do Governo Militar, iniciou-se a Operação Amazônia, que consistiu em um amplo projeto de reformas que pretendiam solucionar o problema dos vazios demográficos na Amazônia para proteger o território da cobiça internacional e atrair investimentos nacionais e estrangeiros, sem maiores preocupações com questões sociais e ambientais. A ocupação promovida pelo Governo Militar do território da Amazônia foi feita com base na expropriação de terras, na exploração do trabalhador da região e na degradação do meio ambiente, beneficiando o capital privado e os grandes empreendimentos, sem preocupação com a população local.¹¹⁸

No contexto da Operação Amazônia, a Lei 5.173/66 extinguiu a SPVEA e criou a SUDAM, nos mesmos moldes da SUDENE, em uma tentativa de transportar o modelo nordestino de incentivos fiscais regionais e atração do capital privado para a região Norte. Todavia, conforme abordaremos mais adiante, a SUDAM apresentou, ao longo dos anos, problemas muito semelhantes à SUDENE, não conseguindo implementar um plano efetivo de desenvolvimento econômico para a região, limitando-se à administração de incentivos fiscais

¹¹⁶ BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 890.

¹¹⁷ STELLA, Thomas Henrique de Toledo. *A integração econômica da Amazônia (1930-1980)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2009, p. 82-85.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 86-93; LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009, p. 119-123.

que atraíram empreendimentos comandados pelo capital do Centro-Sul sem promover qualquer tipo de diversificação e dinamização produtiva. Além disso, foram diversos os escândalos de corrupção que acabaram arruinando a sua imagem. A diferença da SUDAM para a SUDENE é que a SUDAM foi criada já no contexto do Governo Militar, vinculada aos objetivos de crescimento econômico então vigentes, sem um estudo dos problemas socioeconômicos da região e completamente distante dos ideais desenvolvimentistas que deram origem à SUDENE. Conforme aponta Gilberto Bercovici, não representou uma mudança significativa a transformação da SPVEA na SUDAM.¹¹⁹

Em 1967, foi criada a Zona Franca de Manaus, também como parte da Operação Amazônia, como área de livre comércio, beneficiária de elevados incentivos fiscais, com o objetivo de ocupação do território amazonense, sob a justificativa da sua proteção e desenvolvimento econômico da região, por meio da implantação de modernas indústrias integradas com o Centro-Sul, que promoveriam a geração de emprego, tecnologias, renda e infraestrutura. Segundo José Serafico e Marcelo Serafico, a criação da Zona Franca de Manaus ocorreu em um contexto específico da ordem internacional de expansão do capital privado e de transnacionalização das multinacionais. Os países periféricos se viram obrigados a conceder as melhores vantagens para o capital privado estrangeiro, tornando-se áreas de expansão da acumulação capitalista.¹²⁰ Junto com a instituição da ZFM, foi criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), com a função de administrar os incentivos fiscais e promover o planejamento do desenvolvimento regional.¹²¹ Quando abordarmos os incentivos da Zona Franca de Manaus, trataremos de forma mais detida sobre as suas peculiaridades.

Conforme conta Karina Oliveira Leitão, os diversos planos nacionais e os programas regionais promovidos durante o Governo Militar, a partir de 1970, acabaram promovendo

¹¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 890.

¹²⁰ “O que importa é reforçar que a concepção e a decisão de implantação da Zona Franca de Manaus são oriundas de processos e relações mais amplas que efetivam um movimento de descentralização da produção capitalista fora das suas zonas originárias.” (SERAFICO, José; SERAFICO, Marcelo. *A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200006>. Acesso em 07.08.2016).

¹²¹ A respeito da criação e finalidades da SURAMA, ver: FURLAN, Valéria. Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 33.

diversos problemas sociais e ambientais. O PIM e o PROTERRA geraram um movimento de imigração dos nordestinos para Amazônia, ao mesmo tempo em que acentuaram a concentração da terra, pois os principais beneficiários dos programas eram empresas industriais e comerciais, bancos e grupos de latifundiários, que promoveram projetos em grandes áreas de terras. As políticas de incentivo fiscal geraram a especulação de terras, conflitos sociais, empreendimentos depredadores do meio ambiente, sendo insuficientes para gerar os empregos e a renda que se esperava.¹²²

O II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA), criado como um desdobramento do II PND, atribuiu aos projetos de grandes empresas o papel de promotores do desenvolvimento econômico, direcionando os recursos públicos para empreendimentos que produzissem em larga escala para o mercado externo, intensificando a exploração dos recursos minerais da Amazônia. Neste contexto, foi criado o POLOAMAZÔNIA, que previa a implantação de 15 áreas prioritárias, sendo boa parte deles polos de mineração. Os incentivos fiscais e os gastos públicos foram concentrados em infraestrutura e em áreas restritas, com a finalidade de se criar polos competitivos e dinâmicos que gerariam o desenvolvimento para as áreas vizinhas. Todavia, o referido objetivo não se concretizou e os polos criados se tornaram verdadeiros entraves ao desenvolvimento das demais áreas, intensificando ainda mais a desigualdade intrarregional. A intensificação do processo de industrialização na região Norte gerou uma demanda grande por energia elétrica, que foi suprida pela construção de grandes usinas hidrelétricas que promoveram uma série de problemas ambientais, conflitos sociais e envolveram elevados recursos públicos.¹²³

A fase dos grandes projetos, no contexto do Governo Militar, na Amazônia gerou a concentração da renda na região e do poder econômico; proveu o aumento exacerbado de grupos econômicos localizados fora do território amazonense; não gerou o emprego e a renda pretendidos, nem a dinamização e diversificação da economia; formaram-se polos dinâmicos em áreas bastantes restritas, o que acarretou fluxos migratórios gerando novos vazios

¹²² LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009, p. 123-127.

¹²³ *Ibidem*, p. 127-135.

demográficos. Além disso, foram diversos os danos ambientais causados e os conflitos sociais gerados.¹²⁴

1.2. A década perdida de 1980: o fim do Regime Militar e da era dos grandes projetos. Tentativa de democratização do planejamento regional

Após cinquenta anos de elevado crescimento econômico, entre 1930 e 1980, veio a estagnação na década de 1980, reconhecida como a “década perdida”. O regime militar começava a caminhar para o seu fim e as suas políticas incisivamente voltadas para o crescimento do PIB não geraram para a economia brasileira nenhum ganho de autonomia na capacidade de autotransformação, nem a possibilidade de a sociedade financiar o seu autodesenvolvimento.¹²⁵ No final da década de 1970 e começo da década de 1980, a economia brasileira caminhava no sentido de uma concentração de renda cada vez maior, com o salário básico das classes mais baixas entrando em declínio ou ficando estacionário.¹²⁶

Em 1979, ocorre a segunda crise do petróleo, que chegou a dobrar o seu preço original posteriormente à crise de 1973. Contudo, ao contrário do choque do petróleo anterior, este teve duração muito mais longa, vigorando até 1986. O Brasil sente de forma muito mais severa os efeitos da segunda crise, perdendo totalmente o controle da inflação e do aumento da sua dívida externa. A política militar de elevados gastos, concentradora de renda e voltada somente para o crescimento econômico, havia perdido totalmente o seu fôlego e o governo militar caminhava para o seu fim com os centros decisórios de comando em situação de semiparalisia.¹²⁷

A economia brasileira quase não permitia nenhum espaço de manobra, seja no campo fiscal, seja no monetário e cambial e o país caminhava cada vez mais em direção ao crescente endividamento externo, forçando-o a aceitar taxas de juros e prazos de amortização cada vez

¹²⁴ Idem, p. 127-135.

¹²⁵ FURTADO, Celso. *O Brasil Pós-“Milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p. 42.

¹²⁶ Ibidem, p. 43.

¹²⁷ Ibidem, p. 51

mais elevados.¹²⁸ Celso Furtado conta que, no início da década de 1980, o Brasil defrontava-se com uma situação inimaginável: o serviço de sua dívida externa já absorvia mais de 80% da receita de suas exportações e era três vezes superior ao valor das reservas de divisas do Banco Central.¹²⁹

O crescimento econômico tanto do Sudeste como do restante do Brasil foi medíocre durante toda esta década. A estagnação econômica e a forte desvalorização cambial estimularam fortemente as exportações, que cresceram 71% entre 1980 e 1989, e desestimularam as importações, que aumentaram somente 24% neste mesmo período. Contudo, o saldo comercial positivo era completamente incapaz de evitar o aumento da dívida externa e o Brasil já demonstrava a sua total incapacidade de administrá-la, tendo saltado de 64 para 115 bilhões de dólares desde o início até o fim da década de 80.¹³⁰

Nesta época, o Brasil passou por uma forte crise econômica com aumento do desemprego, baixíssimo crescimento econômico e o enfraquecimento do Estado, que não tinha mais a força e os meios necessários para a superação destes problemas, passando a tomar medidas ortodoxas de curto prazo, basicamente de corte de custos e de aumento da arrecadação. Para pagar os juros da dívida externa, o Governo recorria ao aumento da dívida interna e à criação de dinheiro sem lastro, aumentando cada vez mais a inflação. Neste contexto econômico conturbado, foram feitas diversas tentativas de reforma monetária visando à estabilização da economia, sendo criados diversos planos econômicos, como o Plano Cruzado, o Plano Bresser e o Plano Verão, contudo, nenhum deles foi capaz de trazer a estabilidade econômica pretendida e a década de 1980 findou com uma hiperinflação.

No plano da industrialização regional, apesar de a década de 1980 ter sido marcada por certa desconcentração industrial, não foi benéfica no que se refere à diminuição das desigualdades regionais.¹³¹ Conforme explica Wilson Cano, a década de 1970 foi marcada pela

¹²⁸ Ibidem, p. 51.

¹²⁹ Idem. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 17 e 18.

¹³⁰ CANO, Wilson. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: UNESP, 2008, p. 22-27.

¹³¹ PACHECO, Carlos Américo. *A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1996.

desconcentração industrial virtuosa, com a consolidação da indústria pesada nas regiões periféricas, nas quais foram melhor aproveitados os recursos naturais, com a construção de usinas hidrelétricas, polos químicos, petroquímicos, etc. Além disso, as políticas regionais favoreceram a atração de investimentos regionalizados para a periferia em indústrias leves e de insumos. A década de 1980 foi marcada pela desconcentração industrial espúria, principalmente por conta da “crise da dívida” mencionada anteriormente, que acabou impedindo o crescimento econômico que São Paulo vinha apresentando. Contudo, como a economia da periferia estava atrelada à economia paulista, apesar de ter havido alguma desconcentração industrial nesta época, o Norte¹³² e o Nordeste também tiveram um crescimento econômico pífio.¹³³

Na década de 1970, a economia paulista cresceu com uma média anual de 8,2%, enquanto o restante do país cresceu a uma média de 9%. O setor industrial teve crescimento acumulado em todo o período de 8,4%, enquanto em São Paulo o crescimento foi de 1,8% e nas demais regiões foi de 15,8%. Em outras palavras, a desconcentração industrial que se viu nesta época não decorria da evolução da economia da periferia, mas da desarticulação da economia paulista. A indústria nacional sofreu como um todo neste período, com a queda da produção, aumento do desemprego, baixo crescimento, diminuição da diversificação e regressão da estrutura industrial, uma vez que foram mais afetados os segmentos de bens de produção e de consumo durável. A economia brasileira, de maneira geral, mas principalmente a periferia, dava um passo para trás na sua evolução industrial, justamente em uma época em que a

¹³² Sinedei de Moura Pereira conta que até meados da década de 1980, a região Norte aumentou a sua participação na produção industrial e na agropecuária, principalmente por conta dos investimentos das estatais, dos incentivos fiscais e dos gastos públicos na região, tendo ocorrido um aumento significativo da população. Todavia, a partir de 1985, com a intensificação da crise, essa situação se reverteu. (PEREIRA, Sinedei de Moura. *Região Amazônica: estrutura e dinâmica na economia de Rondônia (1970-2003)*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2007, p. 123-125).

¹³³ CANO, Wilson. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: UNESP, 2008, p. 42, 43, 49, 227 e 228. Sobre a desconcentração industrial na década de 1980, ver: NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880 – 1990)*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1994; CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. *Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa ou retrocesso?* Tese de doutorado. Campina: UNICAMP, 2002.

economia mundial avançava no sentido da globalização e acelerava a sua reestruturação produtiva.¹³⁴

Neste contexto de crise econômica, a sociedade brasileira já estava bem mais consciente sobre a Questão Regional e clamava por medidas mais assertivas. No Nordeste, as periódicas secas já tinham deixado evidente para a população que este era um fenômeno permanente com o qual o Nordeste teria que conviver de forma sólida, sendo necessário que o Estado não se limitasse a medidas paliativas de combate aos efeitos das secas. Assim, o movimento camponês ressurgiu formado por trabalhadores e pequenos proprietários que clamavam pela reforma agrária.

Em resposta a estas demandas, o Governo Federal, ainda sob o Regime Militar, instituiu novos programas especiais, enfatizando o aspecto assistencial dos problemas regionais, privilegiando o pequeno agricultor e os pequenos centros urbanos. Há um retorno à “solução hidráulica”, prevendo-se a construção de uma infraestrutura que deveria permitir que determinadas localidades ultrapassassem os períodos de seca sem uma perda maior da produção e do emprego. O Governo buscava mascarar os problemas e os conflitos fazendo parecer que a Questão Regional estava atrelada ao mau desempenho da agropecuária, ocasionado pela instabilidade climática do semiárido e, por isso, as propostas da época centralizaram-se no binômio captação e uso da água e adaptação agrícola. Era nítido o caráter ideológico e retrógrado do discurso político, na medida em que atribuía o problema da pobreza nordestina às condições ecológicas desfavoráveis ou a fenômenos imprevisíveis e incontroláveis.¹³⁵

Nesta mesma época, surge forte pressão internacional, principalmente, do Banco Mundial, para que as políticas regionais fossem mais eficientes em relação à questão da pobreza que

¹³⁴ CANO, Wilson. Op. cit., p. 42, 43, 49, 227 e 228. Sobre a questão da desconcentração industrial na década de 1980, ver: PACHECO, Carlos Américo. *A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1996.

¹³⁵ Para uma análise das políticas e programas regionais formulados na década de 1980, ver: CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 89-96. Para uma análise da SUDENE no contexto da década perdida, ver: COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 153-200.

assolava o Nordeste e que tendia a aumentar a migração e as tensões sociais. O Banco Mundial, inclusive, dispunha-se a “ajudar” o governo brasileiro de forma a tornar os Programas Especiais mais eficientes, sendo criada, nesta época, uma comissão interministerial sob a coordenação da SUDENE, com o objetivo de avaliar e redefinir a política de desenvolvimento do Nordeste. Com base nestes novos estudos elaborados pela SUDENE, passou a ser defendida a ideia de unificação dos programas especiais de modo a evitar a pulverização dos recursos, a sobreposição de órgãos e atribuições e o conflito de ações. Neste contexto, propunha-se a redução das áreas e do número de segmentos de intervenção, com a criação de um único grande programa de desenvolvimento rural para o Nordeste.

A proposta então culminou com a criação do último grande programa de “salvação” do Nordeste do Regime Militar, o Projeto Nordeste (chamado também de “Nordestão”), por meio do Decreto 91.178/85, como uma última tentativa de legitimação das ações do Estado na região. Mais uma vez o governo militar busca a integração, pretendendo que o desenvolvimento regional fosse entendido como uma política nacional, ou seja, deveria integrar-se aos interesses nacionais. O discurso, novamente, era de que já existiam diversos instrumentos de promoção do desenvolvimento industrial e agropecuário em grandes unidades de produção e, por isso, o pequeno produtor rural deveria ter total prioridade no programa. Apesar de o Projeto Nordeste prever a implantação de cinco programas diferentes, somente o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) foi realmente executado, restando prejudicada a maior abrangência do Projeto.¹³⁶

Todos os Programas Especiais que vigoraram até aquela época, (POLONORDESTE, PROJETO SERTANEJO, PROHIDRO e o PROCANOR), foram absorvidos pelo PAPP, ficando prevista uma ação de desenvolvimento rural integrado que possibilitasse a cada

¹³⁶ O PAPP foi criado por meio do Decreto 91.179/85, com duração prevista de 15 anos, e tinha o objetivo de promover a melhoria geral das condições de vida da população rural da região Nordeste, por meio da elevação dos níveis de emprego e renda, e da oferta de serviços sociais básicos à população. A estratégia de desenvolvimento rural para os pequenos produtores pretendia permitir que cada família pudesse tornar-se uma unidade economicamente autossustentável e, ao mesmo tempo, propiciar a todas elas acesso a condições adequadas de educação, saúde e saneamento. Para tanto, no contexto do PAPP, foram criados mais seis Programas com prazo de duração de 15 anos também: i) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural; ii) Programa de Desenvolvimento de Pequenos Negócios não Agrícolas; iii) Programa de Irrigação do Nordeste; iv) Programa de Ações de Saúde no Nordeste Rural; v) Programa de Educação no Meio Rural do Nordeste e; vi) Programa de Saneamento Básico no Meio Rural.

família e pequeno agricultor o acesso aos meios de produção, a tecnologia apropriada ao mercado e às formas de associativismo, compreendendo sete diferentes seguintes segmentos.¹³⁷ A meta do PAPP era de que o aumento da produção e da renda gerasse a criação direta de seis milhões de empregos estáveis no meio rural e nas cidades de pequeno, médio e grande portes. Como efeito indireto, a expectativa era de que o programa fosse capaz de solucionar os graves problemas sociais da região, erradicando a pobreza, reduzindo a migração e gerando a autossuficiência na produção de alimentos. O programa pretendia alcançar 2,8 milhões de famílias que viviam no meio rural de um total de quatro milhões.

Contudo, os ambiciosos objetivos do PAPP não foram cumpridos em razão de diversos problemas. A tentativa de unificação dos Programas Especiais com a finalidade de evitar desperdício de recursos, conflito de ações, promover a unificação de objetivos e metas e tornar mais eficientes os programas acabou não se mostrando positiva, pois uma boa parte dos programas anteriormente existentes acabou não sendo absorvida pelo PAPP. Além disso, dentro do PAPP e do Projeto Nordeste, foi criada toda uma estrutura burocrática que gerava os mesmos conflitos, ineficiência e desperdício de recursos dos programas anteriores.¹³⁸

Por óbvio, tal programa não tratou da estrutura fundiária nordestina, que era um dos principais condicionantes da pobreza na região, principalmente no semiárido. Por fim, a tentativa de produzir alimentos na região semiárida, em total descompasso com os estudos do GTDN que defendia a produção de alimentos na Zona da Mata e do meio-norte, mostrou-se incorreta por conta das inadequadas condições climáticas da região. Por outro lado, a Zona da Mata e o meio-norte, que possuíam potencial agrícola muito maior, acabaram sendo marginalizadas no programa. O resultado destes problemas é que o Projeto Nordeste e o PAPP foram

¹³⁷ i) Ação Fundiária; ii) Recursos Hídricos; iii) Crédito Rural; iv) Pesquisa Adaptada; v) Assistência Técnica e Extensão Rural; vi) Comercialização; vii) Apoio às Pequenas Comunidades Rurais. Com relação ao crédito rural, o PAPP definiu que deveriam ser criados estímulos e incentivos a investimentos, cujos custos seriam ressarcidos pelo Tesouro Nacional através da transferência de recursos fiscais para os agentes financeiros do Programa.

¹³⁸ “Em termos gerais, pode-se dizer que o Projeto Nordeste continuou apresentando, ao longo de sua implementação, diversos problemas presentes nos Programas Especiais, tais como: a) a proliferação de novos programas; b) ineficiente esquema de administração financeira, com atraso na liberação dos recursos e cortes de dotações durante o exercício financeiro; c) escassez de recursos para aplicação em crédito rural; d) permanência do problema de financiamento da valorização hidroagrícola da pequena unidade de produção e; e) permanência do pequeno produtor nas rotinas de produção com baixa produtividade.” (CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 95 e 96).

insuficientes para alterar a realidade do Nordeste e acabaram por atender muito mais a pressões externas, principalmente do Banco Mundial, do que propriamente promover a reestruturação econômica da região.

Na região Norte, foi lançado o III PDA, com vigência no período de 1980-1985, com base em uma retórica socioambiental, prevendo objetivos de proteção do meio ambiente, manutenção do equilíbrio ecológico, redução das desigualdades sociais e promoção da ocupação das terras de forma sustentável. Assim como ocorreu no Nordeste, o Governo Militar também sentiu a necessidade de mostrar para a sociedade medidas com um maior caráter social e ambiental na Amazônia, para diminuir a pressão política que existia sobre o regime ditatorial. Todavia, não houve efetiva preocupação com a efetivação destes objetivos, não sendo criados os instrumentos necessários para tanto.¹³⁹ Na realidade, conforme observa Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim, o processo de concentração de terras, de poder econômico, do processo de criação dos latifúndios-empresas e das multinacionais, se intensificou ainda mais na vigência do III PDA, em razão da crise econômica pela qual passava o Estado brasileiro.¹⁴⁰

Com o fim do Regime Militar em 1985, encerrou-se a fase dos grandes programas de políticas regionais característicos do período militar e iniciou-se a tentativa de democratização do planejamento regional. Neste novo contexto de transição para a democracia, em 1986, é promulgada a Lei 7.499/86 aprovando as diretrizes do Primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste. Mais uma vez, a proposta prevê como objetivos fundamentais a retomada do crescimento econômico e, ao mesmo tempo, um amplo programa social visando à criação de empregos, a distribuição da renda e o aumento da oferta de serviços sociais. A reforma agrária não é colocada como um dos objetivos fundamentais, mas, somente para atender os anseios de algumas camadas da população, há a menção de que o Estado procuraria “atender às

¹³⁹ LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009, p. 135 e 136. A respeito dos diversos PDAs, ver: NAHUM, João Santos. *Região e representação: a Amazônia nos Planos de Desenvolvimento*. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-985.htm>>. Acesso em 07.08.2016.

¹⁴⁰ BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. *Fronteira amazônica e planejamento na época da ditadura militar no Brasil: inundar a hileia de civilização?* Disponível em: <<file:///C:/Users/Daniel/Downloads/Dialnet-FronteiraAmazonicaEPlanejamentoNaEpocaDaDitaduraMi-3712063.pdf>>. Acesso em: 07.08.2016.

demandas da sociedade regional pela Reforma Agrária - com ênfase na mudança do padrão de propriedade da terra e na produção de alimentos”.

Ao que tudo indica, a criação de empregos e o crescimento econômico pareciam ser as maiores preocupações do programa. Reconhecia-se que o Nordeste abrigava 30% da população nacional, mas participava com apenas 8% da produção industrial do País, sendo imprescindível a implementação de investimentos nas áreas urbana e rural de modo a dinamizar a atividade industrial, com o aumento da eficiência e produtividade, buscando-se a integração nacional e entre os diversos segmentos econômicos. O Primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste atribuiu à SUDENE a responsabilidade pela condução de todo o programa, de forma a recuperar o planejamento de médio e longo prazos, o qual foi abandonado durante o Regime Militar que estava mais preocupado com a legitimação do seu poder e com o imediatismo de suas políticas.

O Primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste fez um diagnóstico daquilo que entendia serem os principais problemas da região, como a concentração da renda e exclusão política da maioria da população, propondo a criação de canais a partir da base da sociedade, por onde a população pudesse exprimir suas necessidades, suas reivindicações e suas denúncias.¹⁴¹ O atraso da indústria nordestina também foi pontuado como um dos principais problemas, uma vez que não havia sido instalado um parque industrial satisfatoriamente autossustentado e mais interligado na região, o que gerou grande dependência das unidades fabris nordestinas em relação a outras regiões do País e ao exterior, no que diz respeito à aquisição de máquinas, aparelhos, equipamentos, acessórios e insumos necessários à manutenção dos fluxos produtivos. O documento aponta que, até 1980, as empresas incentivadas pela “SUDENE adquiriram, em outras regiões, cerca de 48% do valor total de seus insumos; enquanto isso, a importação de máquinas e equipamentos representava 95% do total desses bens adquiridos.”

¹⁴¹ “Nas últimas décadas, a forma de atuação do Estado brasileiro, a promover a acumulação privada de capital, estimulou a concentração da renda. Muito generoso no estímulo ao enriquecimento das oligarquias e empresários nacionais e estrangeiros, esse Estado foi, no Nordeste, extremamente parcimonioso na implantação efetiva de programas sociais voltados para a melhoria das condições de vida da maioria dos nordestinos. Para estes, a prodigalidade, só no nível do discurso, terminou, pelos próprios fatos, perdendo a própria credibilidade. Os recursos, ou eram insuficientes e alocados irregularmente, ou então eram aplicados, empresarialmente, por entidades públicas que exigiam o pleno e imediato retorno dos investimentos, constituindo-se, dessa forma, um grande negócio.” Trecho da Lei 7.499/86.

O reduzido mercado interno da região também foi apontado no documento como um problema: “Em termos de dependência dos mercados consumidores, registra-se, no período 1960/78, a comercialização de 43% de sua produção no mercado de outras regiões do País, 15 no comércio exterior e 42% no mercado interno regional.”

O Primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste reconhece os problemas sociais da região, fazendo um diagnóstico deles;¹⁴² enfatiza a necessidade de democratização das políticas regionais, ressaltando a necessidade de abertura para uma maior participação da sociedade, com a criação de canais de participação popular para acompanhar a elaboração, a negociação, a implementação e a avaliação dos programas;¹⁴³ e propõe um ambicioso plano de políticas que deveriam ser executadas na região.¹⁴⁴

Na região Norte, foi criado o Projeto Calha Norte em 1985 que, mesmo após o fim do Regime Militar, manteve os mesmos ideais de privilegiar a segurança nacional, em detrimento de objetivos socioeconômicos. Referido projeto tinha por finalidade criar uma área de proteção militar das fronteiras da Amazônia. A partir de 1985, com a intensificação da crise financeira,

¹⁴² Foi constatado que no Nordeste, encontravam-se: i) mais da metade (51%) dos analfabetos brasileiros com mais de 10 anos; ii) quase metade das habitações subnormais do Brasil; iii) quase 2/3 da população brasileira com déficit calórico superior a 200 calorias/dia; iv) quase metade dos trabalhadores brasileiros com rendimento igual ou inferior a um salário mínimo; v) quase metade dos trabalhadores brasileiros com rendimento igual ou inferior a meio salário mínimo. Além disso: i) enquanto no Nordeste, nesta época, a expectativa de vida era de 52 anos, no Sudeste era de 62 anos; ii) no Nordeste, 76% da população economicamente ativa percebia renda média igual ou inferior a dois salários mínimos, sendo que esta sub-remuneração generalizada atingia, inclusive, os ramos mais dinâmicos dos setores secundário e terciário, onde mais da metade dos trabalhadores recebiam menos de dois salários mínimos.

¹⁴³ “No entanto, por mais bem intencionadas que sejam as propostas governamentais e mais eficiente e articulada que seja a máquina estatal, os resultados podem ser minimizados se não houver uma crescente democratização do Estado, o que envolve a existência, em todo os níveis, de foros de decisão, de que participem representantes dos mais diversos segmentos da sociedade. A política aqui sugerida pressupõe que a população beneficiária da ação pública encontre canais de participação para acompanhar a elaboração, a negociação, a implementação e a avaliação dos programas que constarão do Plano regional. A transparência do Estado, tornando possível às mais diversas forças representativas da sociedade disputar espaço no seu interior, conhecendo e controlando a ação governamental, apresenta-se fundamental para a viabilização de uma nova política de desenvolvimento. Para tanto, é imprescindível o desenvolvimento de um processo educativo de organização da população, que resulte na sua instrumentalização para a conquista dessa transparência.” Trecho da Lei 7.499/86.

¹⁴⁴ Foram propostas as seguintes medidas: i) atendimento das necessidades básicas da população regional; ii) ampliação das oportunidades de emprego e melhoria das condições de trabalho; iii) fortalecimento do pequeno produtor rural de forma a torná-lo mais forte e eficiente, capaz de fazer associações com outros produtores e ter acesso ao crédito rural; iv) dinamização, fortalecimento e integração espacial e setorial do Nordeste, de modo a tornar a economia nordestina menos dependente do restante do Brasil; v) desenvolvimento da pesquisa científica, tecnológica e socioeconômica, que já era vista como imprescindível para o desenvolvimento econômico; vi) transformação da estrutura fundiária por meio da Reforma Agrária.

foram consideravelmente reduzidos os investimentos públicos, principalmente, em infraestrutura na região Norte, e desarticuladas praticamente todas as propostas de desenvolvimento regional. A SUDAM, como instituição planejadora, perdeu a sua função, mas foram mantidos com a mesma intensidade os seus incentivos fiscais e os incentivos da Zona Franca de Manaus. Conforme veremos um pouco mais adiante, a própria Constituição de 1988 previu a manutenção dos incentivos da Zona Franca de Manaus por um longo período.¹⁴⁵

Em resumo, o Brasil passava por uma forte crise econômica e o Governo Federal, além de estar com recursos limitados por conta do crescimento da dívida externa, estava muito mais preocupado com a estabilização da economia, conforme mencionado anteriormente. A atenção do Estado estava muito mais voltada para a política econômica monetária que para uma política estrutural de desenvolvimento regional. Além disso, em termos políticos, com o fim do Regime Militar, o Brasil passava por uma fase de transição democrática, o que também dificultou a implementação de políticas mais efetivas sobre questões extremamente complexas como a disparidade entre as regiões.¹⁴⁶

1.3. Década de 1990: as políticas neoliberais e o esvaziamento da Questão Regional. Extinção da SUDAM e SUDENE e o acirramento da Guerra Fiscal entre os Estados

A década de 1990 é marcada pelos efeitos da crise econômica que se iniciou na década de 1980. Em 1990, são feitas as primeiras eleições democráticas diretas, após o Regime Militar, quando então foi eleito Presidente da República Fernando Collor de Mello, que iniciou uma série de reformas na economia no sentido da abertura econômica e da redução do tamanho do Estado que, aos poucos, foi perdendo o seu poder de intervenção no domínio econômico.¹⁴⁷

¹⁴⁵ LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009, p. 136.

¹⁴⁶ Abordaremos em tópicos futuros a transição democrática e todo o debate feito na Constituição de 1988 a respeito da “Questão Regional”.

¹⁴⁷ Para uma boa contextualização das políticas neoliberais que se iniciaram na década de 1990, ver: CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. *Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa ou retrocesso?* Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 2002, p. 91-98; MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de

Passaram a ser promovidas políticas econômicas em linha com as recomendações dos Estados Unidos e de órgãos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI. O Brasil começou a seguir o receituário do “Consenso de Washington”, que recomendava uma série de medidas para a criação de um ambiente macroeconômico inspirado na estabilidade dos preços, que possibilitaria um crescimento econômico sustentado. A ideia era que os países em desenvolvimento, como o Brasil, promovessem medidas de disciplina fiscal; de prioridades no gasto público; de reforma fiscal; de taxa de câmbio competitiva e determinada pelo mercado; de promoção de um ambiente favorável ao investimento direto externo; de incentivo à privatização de empresas estatais, com base na crença da superior eficiência do setor privado etc.

Após o fracasso do Governo Collor, Itamar Franco assume a presidência, sendo implantado o Plano Real com a finalidade de estabilização monetária que acabou sendo, enfim, alcançada. Já neste cenário de estabilidade econômica, Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente e acelera as medidas neoliberais que tinham sido iniciadas no início da década de 1990. Foram promovidas reformas no sentido da criação de um cenário favorável ao ingresso de capitais estrangeiros, com a redução do papel do Estado, por meio da privatização das empresas estatais; da maior liberalização comercial; do corte dos gastos públicos e da implantação de uma política cambial competitiva. Com a estabilidade econômica e com o controle dos gastos públicos, estava construído o ambiente necessário para que o Brasil pudesse receber o capital estrangeiro. Além disso, o mercado internacional, com boa liquidez de crédito, possibilitou que o Brasil entrasse em uma nova fase de endividamento. A política brasileira baseava-se no tripé de “valorização do câmbio/acentuada abertura externa (comercial e financeira)/elevada taxa de juros”.¹⁴⁸

Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005; LACERDA, Antônio Corrêa; MARQUES, Rosa Maria. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 202-206; BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 83-85.

¹⁴⁸ “O cerne da política econômica estava, portanto, no tripé ‘valorização do câmbio/acentuada abertura externa (comercial e financeira)/elevada taxa de juros’ o qual, por sua vez, definiu um comportamento relativamente rígido sobre o endividamento externo ao exigir seu crescimento contínuo. Isto era necessário para financiar uma pauta diversificada de importações – bens de capital, mas, principalmente, de bens de consumo – requerida pelo crescimento da economia. No entanto, um problema recorrente se colocava: a manutenção – e até mesmo a expansão – da taxa de juros doméstica em patamar elevado de modo a atrair capitais necessários ao

O segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi bem mais turbulento. Sentiu-se, logo de início, a desvalorização do real e o enfrentamento de seguidas crises econômicas para financiar o pagamento dos juros da dívida. O crescimento econômico, que era um dos principais objetivos da política econômica da época, foi sensivelmente afetado e o aumento da dívida pública foi significativo. Em vista disso, o modelo proposto passava a ser alvo de severas críticas no sentido de que, as medidas neoliberais, tomadas para liberalização da economia e para a diminuição do papel do Estado, acabaram por não atingir nenhum de seus objetivos, ou seja, não garantiram o crescimento econômico nem foram capazes de equacionar o problema do endividamento externo. No fim das contas, o principal causador dos problemas de desequilíbrio das contas públicas não era o gasto corrente de pessoal, mas as políticas de juros elevados para a atração de capital especulativo e de sobrevalorização cambial para conter a inflação. Estas medidas elevaram cada vez mais a dívida pública, o que acabou exigindo uma política fiscal altamente restritiva.¹⁴⁹

A inserção do Brasil no mercado internacional, neste contexto, fez com que houvesse um atraso maior na estrutura produtiva nacional, com a ampliação do peso dos setores intensivos em recursos naturais e trabalho e redução da importância dos setores mais avançados. As reformas neoliberais implantadas, ao invés de atraírem capital barato, seguro, produtivo e de longo prazo, acabaram por trazer capital extremamente caro, volátil e instável, em busca de melhores condições de ganho de curto prazo.

Por outro lado, com a rigidez fiscal, o Estado era incapaz de contrabalançar a queda de investimentos. O investimento público, que na década de 1970, representava 9% do PIB, despencou na década de 1990 para 4,8%, sendo insuficiente para impulsionar o

financiamento do desequilíbrio externo da economia, o qual, por sua vez, reverberava também sobre a dívida interna acelerando seu crescimento.” (MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 63 e 64). A respeito dos efeitos da crise financeira sobre as políticas regionais, ver: BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 83-85.

¹⁴⁹ MONTEIRO NETO, Aristides. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações no Cenário Atual. In: _____ MONTEIRO NETO, Aristides (org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014, p. 33.

desenvolvimento econômico do país. Além disso, o desaparecimento do aparato institucional, com a perda do controle sobre as empresas e os bancos públicos, em razão das políticas de privatização, impossibilitou que o Estado conseguisse guiar os rumos da economia brasileira. Diversos setores de relevante importância econômica sofreram significativa perda dentro deste novo cenário, como os setores de infraestrutura de transporte e comunicação. Os recursos do BNDES que, nas décadas de 1970 e 1980, eram destinados à ampliação do capital produtivo nacional, na década de 1990, voltam-se para o financiamento do processo de privatização, agricultura de exportação e construção de *shopping centers*.¹⁵⁰

Ao tratar destas questões, Celso Furtado demonstra como a forma de inserção do Brasil no processo de globalização¹⁵¹ e o endividamento externo fizeram com que o país fosse obrigado a compartilhar com o sistema financeiro internacional o seu governo, com a constante possibilidade de uma moratória catastrófica; perda para as instituições supranacionais do comando do sistema monetário brasileiro (leia-se dolarização); e privatização do sistema bancário antes controlado pelo Governo, tornando sem função o Banco Central.¹⁵²

A Questão Regional foi altamente afetada pelas políticas neoliberais então adotadas pelo Governo Brasileiro. Conforme abordado nos pontos anteriores, as políticas regionais implementadas entre as décadas de 1960 e 1980, muito embora não tenham resolvido os problemas de desigualdade regional, obtiveram algum êxito na desconcentração industrial, na melhoria da infraestrutura, especialmente de transporte, e geraram investimentos produtivos.

¹⁵⁰ Idem, p. 32.

¹⁵¹ Conforme muito bem apontado por Eros Grau, a globalização é fato histórico e o neoliberalismo é uma ideologia. Não existe uma relação necessária entre os dois. Contudo, a globalização, no contexto do neoliberalismo, acaba por reforçá-lo. (GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 53 e 54).

¹⁵² FURTADO, Celso. *O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 31. “No momento atual, presenciamos uma volta ao processo de endividamento externo ao sabor da nova vaga de liquidez do mercado financeiro internacional. Portanto, voltamos a correr o risco de uma moratória catastrófica, que parece ser o objetivo dos que se empenham em liquidar o que resta do patrimônio público (leia-se Petrobrás) e em ceder a instituições supranacionais o comando do sistema monetário brasileiro (leia-se dolarização). Se privatizarmos o atual sistema bancário controlado pelo governo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), estaremos em realidade transferindo para o controle privado os instrumentos da política econômica, o que significa tornar sem função o Banco Central.”

Contudo, com a mudança radical das políticas econômicas e a diminuição do papel do Estado, o movimento de desconcentração industrial mudou completamente de figura.¹⁵³

A desconcentração produtiva verificada nas décadas anteriores ocorreu principalmente em razão da forte atuação do Estado “no” e “sobre”¹⁵⁴ o domínio econômico, tanto como agente econômico quanto como regulador do mercado.¹⁵⁵ As políticas fiscais implementadas e os investimentos públicos feitos pelo Estado e pelas empresas estatais, direcionados para o desenvolvimento regional, foram os principais responsáveis pela desconcentração produtiva verificada até meados da década de 1980.¹⁵⁶ Nesta época, o investimento público em infraestrutura, o crédito concedido para o setor privado e os investimentos das empresas estatais foram bem elevados, permitindo a intervenção do Estado no sentido da desconcentração econômica regional, possibilitando um salto qualitativo na estrutura produtiva de muitas regiões, com a implantação de novos setores econômicos, como foram os casos dos polos petroquímicos da Bahia e a siderurgia no Norte.

A partir de meados da década de 1980, a atuação do Estado no sentido do desenvolvimento regional enfraqueceu fortemente em razão da sua remodelação nos principais aspectos que lhe possibilitavam promover estas políticas: a) rigidez fiscal, que não permitiu a promoção de políticas desenvolvimentistas; b) redução da regulamentação do setor privado; c) produção dos bens econômicos exclusivamente pelo setor privado em razão das privatizações das

¹⁵³ Tânia Bacelar chama a atenção para a evolução da “Questão Regional” causada pelas políticas econômicas. (BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 77-80). Sobre a desconcentração industrial na década de 90, ver: CANO, Wilson. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: UNESP, 2008, p. 121-223; CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. *Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa ou retrocesso?* Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 2002, p. 91-98; MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005; PACHECO, Carlos Américo. *A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1996.

¹⁵⁴ Estamos nos valendo das expressões utilizadas por Eros Grau (GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008).

¹⁵⁵ CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. Op. cit.; MONTEIRO NETO, Aristides. Op. cit.; PACHECO, Carlos Américo. Op. cit.

¹⁵⁶ BACELAR, Tânia. Op. cit., p. 77-80.

estatais; d) não promoção de políticas setoriais importantes para a economia nacional e; e) restrições sobre os investimentos públicos.¹⁵⁷

Segundo Aristides Monteiro Neto, desde a década de 1970 até 2000, os estados da região Norte e Nordeste receberam muitos recursos do governo federal, provenientes de regiões superavitárias como o Sudeste.¹⁵⁸ Todavia, mesmo com o aumento das transferências de recursos dos estados mais desenvolvidos para os estados mais pobres, na década de 1990, não houve a diminuição dos desníveis de renda entre as regiões. De acordo com o economista, as transferências fiscais promovidas pelo governo federal, apesar da sua importância para promover o equilíbrio no orçamento das diversas regiões, não foram capazes de conter os enormes vazamentos de renda no sentido das regiões mais desenvolvidas do Brasil, não somente em razão do comércio inter-regional, como também do comércio exterior.¹⁵⁹

A política econômica federal de aumento da taxa de juros, como um dos principais instrumentos de contenção da inflação e para a atração de capital estrangeiro, ocasionou o elevado aumento da dívida dos estados e dos municípios junto ao mercado, impossibilitando-os de financiar os seus *déficits*. Apesar da forte intervenção da União Federal no sentido de auxiliar a administração das dívidas dos Estados e Municípios, o endividamento continuou crescendo de maneira explosiva, criando diversos pontos de tensão na Federação. Em razão do elevado endividamento, o Governo Federal se apresentou como o verdadeiro “salvador”

¹⁵⁷ Para uma análise das políticas adotadas pelo Governo Fernando Henrique em relação à questão regional, ver: COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 192-201.

¹⁵⁸ MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 118-132. Em 1970, o Nordeste recebeu, por meio de transferências do Governo Federal, 11% do PIB regional e em 2000 esta cifra foi elevada para 22% do PIB regional. Os Estados com menor renda per capita na região – Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe – foram, proporcionalmente, os mais beneficiados com as transferências em questão, principalmente em razão da sua baixa produção econômica. Por outro lado, o Sudeste foi a região que se manteve por todo o período unicamente como transferidora de recursos para as demais áreas. Em 2000, o Sudeste foi responsável por 61,5% da arrecadação tributária, retendo apenas 52,3% do total, após as transferências, enquanto que o Nordeste foi responsável pela arrecadação de 12,8%, ficando com 20,2%, após as transferências.

¹⁵⁹ MONTEIRO NETO, Aristides. Op. cit., p. 155-169.

dos entes federativos, criando o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, por meio da Lei 9.496/97.¹⁶⁰

O referido Programa possibilitou que a União assumisse parte relevante do estoque de dívidas dos estados, contanto que eles cumprissem um conjunto de regras que diminuíssem os seus gastos, como: i) o comprometimento de que os estados e municípios manteriam receita líquida mínima suficiente para o pagamento do serviço da dívida; ii) estabelecimento de limites para as despesas com o funcionalismo público; iii) obtenção de resultados primários positivos; iv) manutenção da arrecadação dos seus próprios tributos; v) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos e reforma administrativa e patrimonial. Os estados e municípios deveriam repassar para a União Federal 20% do valor financiado e efetuar pagamentos mensais em 360 prestações, do restante da dívida. O cumprimento dos pagamentos foi assegurado por meio da criação do mecanismo de retenção das transferências constitucionais aos estados pela União.¹⁶¹

Os estados mais pobres do Norte e do Nordeste foram os que mais sofreram os efeitos do Programa referido, uma vez que os gastos com as despesas da dívida eram proporcionalmente muito grandes em relação aos seus PIBs, chegando a 3% em alguns deles. Para piorar ainda mais a situação destes estados, após a crise cambial de 1999, houve uma forte onda de inflação, que aumentou significativamente o IGP – principal índice de correção dos encargos da dívida – fazendo com que o equacionamento da dívida se tornasse um problema praticamente insolucionável para os estados. Além destes problemas, a arquitetura política montada para a solução da questão das dívidas dos estados acabou obrigando-os a se desfazer de diversos ativos produtivos (Estatais), fazendo com que perdessem os diversos meios e instrumentos de promoção do desenvolvimento regional, como as empresas de saneamento,

¹⁶⁰ Sobre o endividamento dos Estados, ver: GERARDO, José Carlos; SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; MONTEIRO NETO, Aristides. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In MONTEIRO NETO, Aristides (org). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014, p. 119-144.

¹⁶¹ Ibidem, p. 119-144.

de energia elétrica, de telefonia, e diminuindo sensivelmente os investimentos públicos que acabaram não sendo substituídos pelos investimentos privados.¹⁶²

Além disso, o plano de equacionamento das dívidas estaduais, apesar de ter trazido alguns avanços nas finanças dos estados, acabou por favorecer ainda mais os estados com um grau de desenvolvimento maior, na medida em que os parâmetros da renegociação das dívidas foram mais benéficos para os estados da federação mais endividados, com as economias mais industrializadas e com melhor infraestrutura, financiada, no passado, pelo seu próprio endividamento. “É a situação clássica em que uma UF de baixo nível de desenvolvimento e renda *per capita* está sendo punida pelo seu nível de endividamento inicial”.¹⁶³

O elevado endividamento do Brasil alterou de forma significativa o quadro dos investimentos públicos na década de 1990, trazendo modificações relevantes para a Questão Regional. Entre 1960 e 1985, houve forte expansão do gasto público e direcionamento dos investimentos privados no sentido da desconcentração industrial para as regiões menos desenvolvidas, contudo, essa situação foi sensivelmente alterada, principalmente em razão do elevadíssimo endividamento público. As diversas formas de gasto público diretamente na atividade econômica, ou seja, o gasto em investimento, em consumo, em custeio próprio e em investimento nas empresas estatais, retraíram sensivelmente para dar lugar aos gastos com o pagamento dos juros das dívidas públicas.

De forma geral, a partir da década de 1990, assistimos a um Estado que fazia um esforço fiscal muito grande, contraindo a sua capacidade de gastos, de modo a canalizar os seus recursos para o pagamento de juros aos detentores dos ativos financeiros.¹⁶⁴ Na década de 1990, os gastos com os juros da dívida foram os que tiveram aumento mais relevante, pois,

¹⁶² MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 148-152.

¹⁶³ GERARDO, José Carlos; SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; MONTEIRO NETO, Aristides. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In NETO, Aristides Monteiro (org). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014, p. 119-144.

¹⁶⁴ COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 187-201.

enquanto os gastos correntes cresceram 4,8% ao ano, os pagamentos com os juros cresceram 17,6% ao ano. Este tipo de gasto gerava a transferência dos recursos públicos para o setor privado, que não necessariamente resultava em novos investimentos na economia nacional, ou seja, eram potencialmente improdutivos.¹⁶⁵

A política macroeconômica de estabilização imposta na década de 1990 tinha como um dos seus principais objetivos a busca do *superávit* primário, que tornasse possível o pagamento dos juros da dívida, mantendo-a sob controle. Em busca do *superávit* primário, o Governo Federal impôs diversos cortes nos gastos públicos, muito importantes para o dinamismo da economia nacional como, por exemplo, o “Pacote 51”.¹⁶⁶ Todavia, ao mesmo tempo, elevou as taxas de juros de modo a conter a inflação e sustentar os fluxos de recursos financeiros. Assim, se, por um lado, o “Pacote 51” reduziu as despesas públicas em 20 bilhões ao ano, a elevação das taxas de juros equivaliu a este corte. Em outras palavras, ao elevar as taxas de juros a patamares insustentáveis e efetuar o corte dos demais gastos públicos, o Governo Federal diminuía o seu poder de atuação na economia e transferia para o setor privado as riquezas geradas pelo país.¹⁶⁷

A redução dos gastos públicos nos termos acima mencionados gerou efeitos perversos para a questão regional, principalmente no que se refere à questão dos investimentos. Nas periferias, o investimento público, durante o período de 1960 a 1985, foi essencial para a criação de infraestrutura e atração de capital privado. A contribuição do setor público para o

¹⁶⁵ MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 171-185.

¹⁶⁶ O controvertido “Pacote 51” foi um pacote de medidas que tinham por finalidade diminuir os gastos públicos e aumentar a receita tributária. Dentre as medidas previstas neste pacote, destacamos: a) redução de 15% dos gastos em diversas áreas, exceto saúde, educação e assistência social; b) redução dos gastos com pessoal e proibição de ajustes salariais; c) demissão incentivada de 33 mil servidores; d) extinção de 70 mil cargos efetivos civis vagos no Poder Executivo federal; e) redução linear de diversos incentivos setoriais e regionais em 50%; f) aumento da cobrança do IRPF com a instituição de um limite global de 20% para deduções e benefícios do imposto.

¹⁶⁷ GASPARI, Elio. *O Pacote 51*. Disponível em: <<http://www.bv.fapesp.br/namidia/noticia/21650/pacote-51/>>. Acesso em 02.04.2015. “Se o pacote, com suas 51 medidas, reduz as despesas públicas em 20 bilhões ao ano, essa cifra equivale ao custo adicional do pagamento dos juros da dívida pública. Ou seja, o Governo subiu os juros, transferiu renda para os “com tanto”, e foi buscar nos andares de baixo o que deu de presente aos brasileiros e estrangeiros que mamam no papélio. O Planalto cortou despesas que não existiam (suprimindo 70 mil cargos vagos) e se esqueceu de olhar para despesas que existem”.

investimento caiu muito desde 1976 até a década de 1990, passando de 50% do total, para 19,4% em 1995. Como as regiões menos desenvolvidas são muito mais dependentes dos recursos públicos para se desenvolver, a sua diminuição teve efeitos muito mais nocivos para elas. A intervenção do Estado no domínio econômico é ainda mais essencial em regiões mais atrasadas para a implantação e consolidação de setores econômicos que, de outro modo, não se instalariam somente pela ação do capital privado.¹⁶⁸

Boa parte dos investimentos públicos que geraram a desconcentração regional, nas décadas de 60, 70 e 80, foram feitos pelas empresas estatais que criaram aparatos produtivos em regiões de baixo nível de desenvolvimento, modificando as estruturais industriais anteriores, além de intensificar as relações entre as várias regiões, principalmente com o núcleo dinâmico.¹⁶⁹ As estatais possibilitaram a formação de capital no país, principalmente nas regiões mais atrasadas, e permitiram a criação e consolidação de sistemas de planejamento setorial.¹⁷⁰ Todavia, as estatais foram, por meio das privatizações, o principal alvo das políticas de contenção dos gastos e redução do *déficit* fiscal. Ao reduzir os investimentos públicos e diminuir o poder de ação do Estado por meio da privatização das estatais, as políticas macroeconômicas de estabilização acabaram por intensificar ainda mais a disparidade regional.¹⁷¹

¹⁶⁸ “A montagem de um ciclo de investimentos na economia brasileira, que perdurou, grosso modo, entre 1950 e 1985, correspondendo à instalação de setores produtivos importantes no conjunto da estrutura industrial do país com suporte decisivo do governo ora em termos dos gastos diretos realizados em infraestrutura econômica e social e na construção de um aparato produtivo estatal, ora em termos das indicações geradas para o investimento privado, tiveram efeitos determinantes sobre a ampliação do mercado nacional na medida em que reorganizaram a espacialidade do uso de recursos produtivos (mão de obra e recursos naturais) no território nacional. O resultado mais evidente foi a expansão acelerada de regiões periféricas decadentes (Nordeste) bem como das áreas de fronteira (Norte e Centro-Oeste) contribuindo para a desconcentração espacial da atividade produtiva.” (MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 207).

¹⁶⁹ A respeito da desconcentração produtiva gerada pelas estatais, ver: GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, nº 15, p. 54, jun/1997.

¹⁷⁰ Para uma análise da importância das estatais no setor energético, ver: MEDEIROS, Edmundo Emerson de. *Infraestrutura energética - Estado, planejamento e regulação do setor elétrico*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2008.

¹⁷¹ A respeito da ausência do Estado na promoção de políticas regionais a partir da década de 1990, ver: BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 83-85.

Além de as regiões menos desenvolvidas terem sido afetadas pela queda dos investimentos públicos, a oferta de crédito público para o setor privado foi afetada na década de 1990, gerando diversos efeitos no que se refere à questão regional. Tendo em vista que as regiões menos desenvolvidas possuem um baixo nível de renda e um sistema bancário mais atrasado, a oferta de crédito pelo setor privado tende a ser pior nelas. O volume, a liquidez do capital e a confiança no mercado são relativamente maiores nas regiões mais desenvolvidas, gerando muito mais incentivos para que a oferta de créditos seja atraída para elas, e não para as periferias regionais. A concentração do crédito nas áreas mais ricas tende a gerar um efeito propulsor, aumentando os níveis de renda e melhorando as possibilidades de investimento a um custo e risco mais baixos. Em razão destes fatores, é imprescindível a intervenção do Estado para redirecionar a oferta do crédito para estas outras regiões mais atrasadas.

Passaram a preponderar, nesta época, os instrumentos de oferta de crédito desvinculados de uma política regional, como os mais importantes incentivos da atividade econômica, por exemplo, a concessão de créditos para viabilizar a privatização das estatais. A “preocupação com a dimensão espacial do desenvolvimento tem ficado então mais enfraquecida neste contexto de maior transcendência dos instrumentos com enfoques mais setoriais e menos regionais”.¹⁷² Neste sentido, na década de 1990, a ausência de uma política regional de maior relevância em relação à oferta do crédito fez com que ele se concentrasse nas regiões mais desenvolvidas, aumentando ainda mais as disparidades regionais.

A abertura econômica ocorrida na década de 1990 também teve efeitos extremamente perversos para a questão regional. O Brasil foi exposto a uma competitividade internacional muito mais intensa. As regiões Norte e Nordeste que possuíam estruturas produtivas mais atrasadas não tiveram condições de competir com as indústrias internacionais. Muitos dos empreendimentos instalados na Zona Franca de Manaus, por exemplo, deixaram de existir, tendo havido redução significativa da produção e do número de empregados na região.¹⁷³ A

¹⁷² MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 235.

¹⁷³ LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009, p. 137.

crise na Zona Franca foi tão grande, que mais de 50% dos empregos gerados nos vinte anos anteriores foram extintos.¹⁷⁴

O Governo Federal imaginava que a reestruturação do papel do Estado, com a diminuição da sua intervenção na economia, a abertura comercial, a liberalização financeira, as privatizações, o equacionamento das dívidas estaduais e as políticas macroeconômicas de estabilização monetária acabariam tendo efeitos benéficos para toda a economia nacional, em especial as áreas menos desenvolvidas, todavia, isso não ocorreu.¹⁷⁵ Um dos principais objetivos das políticas econômicas era o de tornar a estrutura produtiva do Brasil mais eficiente, por meio da remoção dos gargalos de infraestrutura, de modo a permitir a competição do país no cenário internacional. Para tanto, as políticas de desenvolvimento nesta década se deram com base na política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que constituíam uma espécie de identificação das oportunidades de investimento, que orientariam a ação estatal.¹⁷⁶

A definição destas oportunidades de investimento nos Eixos Nacionais estava voltada, principalmente, para o critério de diminuição dos custos de produção, para que prevalecesse a lógica de competitividade internacional, ou seja, a estratégia era dar mais força para as áreas mais desenvolvidas, com potencial de inserir-se nas correntes mundiais de comércio, não se configurando como um elemento de desenvolvimento para o país como um todo.¹⁷⁷ Alguns

¹⁷⁴ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 5.

¹⁷⁵ GERARDO, José Carlos; SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; MONTEIRO NETO, Aristides. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In NETO, Aristides Monteiro (org). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014, p. 119-144.

¹⁷⁶ A política dos Eixos Nacionais procurou identificar as áreas mais dinâmicas da economia de forma voltada à competição internacional. Ao esboçar as áreas mais dinâmicas, a referida política acabou por identificar as melhores oportunidades de investimentos no Sul e Sudeste. (NASSER, Bianca. *Economia Regional, desigualdade regional no Brasil e os estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n 14, p. 145-178, 2000). Sobre os Eixos Nacionais, ver também: COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 192-201.

¹⁷⁷ As projeções de redução das desigualdades regionais, por meio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, não se confirmaram na forma inicialmente pretendida. (NASSER, Bianca. *Op. cit.*, p. 145-178).

fatores ainda fizeram com que essa política se tornasse ainda mais concentradora. Além de os investimentos previstos pelo Estado serem relativamente baixos, boa parte deles acabou não se confirmando em razão das restrições fiscais impostas e das crises econômicas mundiais. Ao diminuírem os investimentos públicos, passou a prevalecer muito mais a lógica do capital privado, que buscava a segurança do negócio e a alta rentabilidade, fazendo com que os investimentos fossem atraídos ainda mais para as áreas mais ricas e com inserção mais consolidada nas correntes de comércio internacional.¹⁷⁸

Além disso, a política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento fez com que os investimentos públicos nas regiões Norte e Nordeste fossem voltados para a construção de infraestrutura que possibilitasse o escoamento da produção, como verdadeiros corredores de exportação, não se preocupando com outras questões estruturais, sociais, ambientais etc. Os investimentos públicos e as políticas regionais estavam mais preocupados com a competitividade dos polos mais dinâmicos das regiões mais pobres que propriamente com a Questão Regional, o que acabava intensificando ainda mais a expansão dos interesses e das áreas de atuação dos grandes grupos transnacionais.¹⁷⁹

Os defensores das políticas neoliberais promovidas na década de 1990 pensavam que a estabilização macroeconômica, aliada ao câmbio valorizado e à abertura comercial, seria capaz de atrair investimentos privados e estimular a modernização da estrutura produtiva nacional, gerando a desconcentração produtiva. Os impactos sobre as economias estaduais mais frágeis “deveriam ser quase automáticos: dados os baixos preços relativos dos bens de capital, assegurados pela política cambial, os investimentos deveriam se deslocar para as regiões com custos de mão de obra mais baixos”.¹⁸⁰

¹⁷⁸ MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 249-258.

¹⁷⁹ Para uma crítica dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento em relação à “Questão Regional”, ver: LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009, p. 137-145.

¹⁸⁰ MONTEIRO NETO, Aristides. Op. cit., p. 266.

Nesta linha de raciocínio, o modelo de eficiência econômica neoclássico induziria os agentes a realizar a realocação dos investimentos para as áreas menos desenvolvidas, onde os custos de mão de obra eram mais baixos e, por isso, obteriam mais lucro. Nesta lógica de pensamento, a intervenção do Estado, por meio de políticas de desconcentração industrial, seria desnecessária uma vez que a lógica da eficiência econômica geraria esta desconcentração automaticamente. Todavia, não foi esta a lógica que prevaleceu no momento em que os investimentos passaram a ficar a cargo do setor privado.¹⁸¹

Com relação ao processo de (des)concentração industrial, Tânia Bacelar chama a atenção para um novo processo de reestruturação produtiva ocorrido a partir da década de 1990. O processo de localização das empresas passou a ser determinado muito mais com base em mão de obra qualificada na região, na boa articulação entre as empresas e as universidades e na boa oferta de serviços especializados, que estão muito mais presentes nas regiões Sul e Sudeste, e nas cidades médias do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além disso, Tânia Bacelar observa que, a partir da década de 1990, houve uma mudança no padrão de localização das atividades em função dos recursos tecnológicos e produtivos e existentes. Assim, a tendência passou a ser de concentração industrial em cidades médias do interior de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e triângulo mineiro, formando o “polígono dinâmico”.¹⁸²

Tânia Bacelar observa que o processo de abertura econômica ocorrido na década de 1990 teve diferentes efeitos para cada uma das regiões do Brasil, gerando dificuldade de competição

¹⁸¹ Nesta época, pesquisas foram feitas para a avaliação das intenções de investimento do capital privado, demonstrando que as intenções de investimentos em novas plantas para diversificação espacial, além de serem baixas, não se destinavam à exploração do mercado internacional, mas, ao mercado interno. Em busca de melhores condições de infraestrutura, mercado consumidor mais amplo e mão de obra mais qualificada, a tendência era a de reconcentração industrial, principalmente em São Paulo. Sem o investimento público, o setor privado, de maneira cautelosa, seguia o crescimento da renda local, não se adiantando ao aumento da demanda. Em razão disso, a desconcentração industrial dependia do crescimento da renda local, que, por sua vez, não era induzida pelo Estado com os gastos públicos. (MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 266-272).

¹⁸² BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 85 e 86. A respeito destas novas tendências, ver: GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, nº 15, p. 81 e 84, jun/1997.

internacional especialmente para as regiões Norte e Nordeste.¹⁸³ Além disso, a inserção do Brasil na economia internacional foi submissa e passiva, visando somente a competição do Brasil com os demais países, enfatizando projetos de infraestrutura nas áreas mais dinâmicas, por meio dos programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso. Referidos programas visavam melhorar a competitividade de algumas frações do território nacional, com altos investimentos em infraestrutura, para articulá-las com a economia mundial, promovendo a melhoria dos polos dinâmicos já existentes. Os investimentos dos referidos programas foram destinados não somente para a região Sudeste, mas também para os polos mais dinâmicos do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, restando completamente abandonadas as áreas mais atrasadas.¹⁸⁴

Houve um fortalecimento ainda maior dos polos dinâmicos, e uma grande dificuldade competitiva das demais áreas. No Nordeste, ao mesmo tempo em que se fortaleciam os setores de turismo, fruticultura, grãos e se formava um polo de *software*, entravam em decadência a zona cacaueteira, canavieira e do semiárido, além extinção da cultura do algodão e da pecuária, sobrando somente a agricultura de subsistência. Estes segmentos e estes espaços, especialmente o semiárido, ficaram completamente à margem de qualquer agenda política regional. Segundo Tânia Bacelar, os referidos investimentos nas áreas mais dinâmicas, promovidos após a abertura econômica, geraram um redesenho da questão regional, com a necessidade de se verificar com mais atenção as desigualdades intra-regionais. A escala macrorregional passou a ser insuficiente para se compreender os problemas regionais, não se podendo partir do pressuposto de que o Norte e o Nordeste são homogêneos, já que estas regiões possuem polos dinâmicos que recebem os referidos investimentos seletivos. Neste sentido, a autora chega à conclusão de que passamos a ter questões regionais em várias macrorregiões do Brasil, não sendo mais possível discutir somente na escala macrorregional.¹⁸⁵

¹⁸³ Além de Tânia Bacelar, Leonardo Guimarães fez esta mesma observação: GUIMARÃES NETO, Leonardo. Op. cit., p. 80 e 81.

¹⁸⁴ BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 86-90.

¹⁸⁵ Idem, 86-90

Leonardo Guimarães Neto demonstra que, na década de 1990, com a crise financeira e a desarticulação de boa parte dos instrumentos de política regional (investimentos em infraestrutura e das estatais), houve esgotamento do processo de desconcentração industrial e os indicadores de desenvolvimento de cada uma das regiões passaram a apresentar dados de concentração econômica sustentada em uma divisão regional do trabalho, na qual as atividades estratégicas se concentraram em algumas regiões mais desenvolvidas, restando nas periferias algumas especializações de menor complexidade, consolidando as diferenças socioeconômicas, que não permitiram mudanças estruturais na Questão Regional.¹⁸⁶

Bem no início da década seguinte, em razão dos escândalos de corrupção e dos diversos problemas dos mecanismos de crédito fiscal – que serão abordados nos capítulos posteriores de forma mais minuciosa – foram extintas a SUDAM e a SUDENE, após a instauração da CPI do FINOR, que constatou que a má aplicação dos recursos desse fundo teria gerado um prejuízo de US\$ 532 milhões e que mais de 457 projetos, financiados com recursos do Fundo, haviam sido extintos, abandonados ou tinham falido.¹⁸⁷ As superintendências e os mecanismos de crédito fiscal estavam com a sua imagem muito desgastada perante o setor público e o setor privado e, em maio de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou a extinção da SUDENE e da SUDAM e a criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), sob a justificativa da necessidade de eliminação da corrupção.

Além disso, foram extintos o FINOR e o FINAM e criados o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDN e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, que seriam geridos pelas novas agências. A ADENE e a ADA foram criadas como autarquias com *status* de agência executiva com a finalidade de substituir a SUDENE e a SUDAM na execução das políticas regionais. Contudo, ao invés de o Governo criar agências mais fortes, com todo o aparato legal, pessoal e institucional, com efetivo poder de promoção das políticas regionais, criou órgãos com poderes reduzidos, sem a infraestrutura pessoal necessária e sem qualquer

¹⁸⁶ GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, nº 15, p. 46-70, jun/1997.

¹⁸⁷ CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 51-60.

tipo de visão de planejamento regional. O Governo Federal continuava preocupado com a questão dos fundos de investimento, de baixa relevância e que não tinham qualquer tipo de poder transformador nas regiões menos desenvolvidas.¹⁸⁸ A ADA e a ADENE atuavam como meras estruturas intermediárias que tinham a responsabilidade de estabelecer as diretrizes e prioridades do “desenvolvimento regional”, tendo a sua atuação limitada à aprovação dos financiamentos junto ao BNDES para os investimentos na região, simbolizando o completo esvaziamento do planejamento regional.¹⁸⁹

O artigo 4º, da MP 2.156/01, determinava que os recursos do FDN e do FDA eram constituídos, basicamente, de dotações orçamentárias da União Federal, diferentemente do FINOR/FINAM e que eram baseados em um modelo de incentivos fiscais sobre o imposto de renda. Se, por um lado, o FDN e o FDA não sofrem oscilações em decorrência da diminuição da arrecadação do imposto de renda, por outro, ao depender de dotações orçamentárias, se tornaram reféns da vontade política do Governo Federal em cumprir o programa orçamentário inicialmente definido. Em outras palavras, as previsões orçamentárias para o FDN e o FDA não tinham qualquer força vinculante sobre as futuras leis orçamentárias, apresentando-se como um mero programa de intenções. Este modelo acabou fazendo com que a promoção das políticas regionais ficasse à mercê da dotação orçamentária na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), caso não houvesse espaço no orçamento nem vontade política, ainda mais em um cenário de rígido ajuste fiscal.¹⁹⁰

Surge intenso debate político contrário à extinção da SUDENE e SUDAM. Os defensores das instituições alegavam que as irregularidades inicialmente constatadas pela CPI não representavam a realidade dos fatos e que o Governo Federal utilizou a corrupção propagada pela mídia como justificativa política para extinguir a SUDENE e a SUDAM, contudo, a finalidade real era a de reduzir os gastos públicos, em linha com as propostas neoliberais que

¹⁸⁸ Idem, p. 51-60.

¹⁸⁹ A respeito dos problemas das limitações das agências na busca do desenvolvimento regional, ver: BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 897-901.

¹⁹⁰ CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 51-60.

vinham sendo tomadas. Para eles, estava claro que o problema que o Governo Federal via na SUDENE e SUDAM não era a corrupção, mas a própria razão de ser dos órgãos.¹⁹¹

Foram diversos os grupos que se manifestaram em sentido contrário à extinção da SUDENE e SUDAM, a começar pelos próprios funcionários técnicos dos órgãos que enxergavam a sua importância e tinham conhecimento das suas contribuições. Foram organizadas diversas manifestações públicas pelos próprios servidores das superintendências, com a finalidade de chamar a atenção para a gravidade do problema e influenciar os parlamentares para que votassem contra a Medida Provisória. Em uma dessas manifestações, o próprio Celso Furtado demonstrou o seu descontentamento com a questão.¹⁹²

Além dos técnicos do órgão, as bancadas parlamentares nordestinas saíram em defesa da manutenção da instituição, realizando diversas manifestações no Congresso Nacional. Os parlamentares nordestinos estavam bem divididos nessa época em relação a essa questão. Os deputados, por exemplo, estavam mais conformados com a extinção da SUDENE, enquanto os senadores estavam indignados. Mesmo o grupo que estava em desacordo com a extinção do órgão era extremamente heterogêneo. Havia tanto os representantes das oligarquias rurais nordestinas, que se aproveitaram muito dos incentivos fiscais concedidos por meio da SUDENE, como os representantes das classes mais baixas, que sabiam da importância do órgão, como mecanismo de redução das desigualdades regionais, e estavam preocupados com a lacuna que seria deixada pela SUDENE e que provavelmente não seria preenchida pela ADENE. A principal preocupação dos parlamentares residia no fato de que, no sistema anterior, os recursos dos fundos estavam assegurados, pois eram compostos por renúncias fiscais enquanto que, no novo modelo, os fundos passaram a ser compostos por dotações orçamentárias que dependeriam da LDO.¹⁹³ Apesar de todos os esforços das bancadas

¹⁹¹ Sobre as diversas manifestações ocorridas, ver: CARVALHO, Fernanda Ferrário. Op. cit., p. 107-139.

¹⁹² “A SUDENE era conhecida como a experiência mais bem sucedida de política regional de desenvolvimento econômico e social. Foi uma grande conquista política do Nordeste. Sua importância só fez crescer, em face dos problemas decorrentes de uma globalização econômica que compromete a soberania nacional. Seu desaparecimento, sem qualquer explicação, causa perplexidade. Fica a pergunta: o povo nordestino foi consultado?” (CELSO FURTADO, 11 de maio de 2001). (CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 116).

¹⁹³ CARVALHO, Fernanda Ferrário. Op. cit., p. 122-130.

nordestinas e das manifestações públicas, não foi possível impedir a extinção das superintendências.

Em sua tese de doutorado, Lucélia Aparecida Colombo¹⁹⁴ observa que a SUDENE surgiu diante da constatação de que a situação de atraso do Nordeste não estava relacionada somente à questão das secas, servindo como arena de articulação de interesses políticos diante de manifestações e revoltas que ocorriam por conta da situação de penúria do Nordeste. Até então, os Estados atuavam de forma isolada entre si, sem conseguir articular seus interesses, muitas vezes coincidentes, junto ao Governo Federal. A SUDENE apresentou-se, no início, como um órgão capaz de articular os interesses dos Estados da região nordestina em uma mesma direção. Essa era, inclusive, a principal preocupação de Celso Furtado com o órgão.¹⁹⁵

Contudo, segundo Lucélia Aparecida Colombo, aos poucos, a SUDENE esvaziou por completo as suas funções. Após o Golpe Militar de 1964, deixou de ser vinculada à Presidência da República, sendo os seus Planos Diretores atrelados aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), iniciando-se, dessa forma, a sua fase de declínio já que o Governo Militar não permitia uma transformação mais rigorosa da região.¹⁹⁶ Ainda sob o Regime Militar, os recursos da SUDENE foram pulverizados com a sua alocação para o PIN e o PROTERRA. Além disso, por meio do Sistema de Planejamento Federal, instituído pelo Decreto 71.353/71, foi atribuída uma função secundária à SUDENE na questão regional.

Com a promulgação da Constituição de 1988, foram instituídos os fundos constitucionais que acabaram por assegurar a transferência da renda para as regiões mais pobres sem a necessidade de contrapartida ao estímulo de políticas federais para o combate às desigualdades regionais. Em razão disso, a política regional passou, na década de 90, a ser apenas residual em relação às políticas setoriais do Governo Federal. A década de 1990 foi

¹⁹⁴ COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012.

¹⁹⁵ FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica (A fantasia desfeita)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, Tomo II.

¹⁹⁶ Para uma boa contextualização histórica da SUDENE na época do regime militar, ver: FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica (A fantasia desfeita)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, Tomo II.

caracterizada pela adoção de políticas neoliberais de abertura econômica e estabilização da economia, fazendo com que a questão regional perdesse interesse diante desse contexto.¹⁹⁷

Assim, para Lucélia Aparecida Colombo, a SUDENE funcionou de forma efetiva e nos moldes inicialmente pretendidos por Celso Furtado somente de 1959 a 1964. Em outras palavras, o seu processo de extinção iniciou-se com o seu enfraquecimento no Regime Militar e terminou com a sua extinção no governo de Fernando Henrique Cardoso. Dessa forma, a autora conclui que a extinção da SUDENE foi uma consequência natural em razão do contexto histórico e político e da sua inércia ao longo dos anos.¹⁹⁸

Por fim, a década de 1990 ficou caracterizada pelo acirramento da Guerra Fiscal¹⁹⁹ entre os estados para a atração de empreendimentos privados para as suas respectivas regiões, por meio da concessão unilateral de incentivos fiscais²⁰⁰ em desacordo com a Constituição e a Lei Complementar 24/75.²⁰¹ A principal causa do recrudescimento da Guerra Fiscal foi a

¹⁹⁷ COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012.

¹⁹⁸ Idem.

¹⁹⁹ A respeito da Guerra Fiscal em matéria de ICMS, ver: BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 152-158; PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília: IPEA, São Paulo: FUNDAP, 1998; VARSANO, Ricardo. *A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Planejamento e Políticas Públicas*, nº 15, Brasília, IPEA, jun/1997; CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2010; ARBIX, Glauco; RODRIGUEZ-POSE, Andrés. *Estratégias do desperdício: a Guerra Fiscal e as incertezas do desenvolvimento. Novos Estudos*, nº 54, São Paulo: CEBRAP, jul/99; SILVEIRA, Rodrigo Maito. *Tributação e Concorrência*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 238-254, Série Doutrina Tributária, v. IV; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. *Federalismo e ICMS: Estados-Membros em “Guerra Fiscal”*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, Série Doutrina Tributária, v. XIV; COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 164-169.

²⁰⁰ Conforme aponta Gilberto Bercovici, o conflito fiscal entre os Estados existe há muitos anos, desde a República Velha, quando eram cobrados impostos estaduais, que acabavam prejudicando a circulação de bens e serviços e retardando a unificação do mercado interno nacional. Nesta época, não se tratava de conflito entre os Estados para a atração de investimentos por meio de incentivos fiscais, mas, de guerra fiscal relativa à cobrança de impostos em operações interestaduais, mesmo havendo na Constituição de 1891 a sua proibição. A partir da década de 1980, a guerra fiscal passou a ser no sentido da concessão de incentivos fiscais pelos Estados em matéria de ICMS, para a atração dos empreendimentos. (BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 152-154). Para uma visão histórica da guerra fiscal, ver: PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília: IPEA, São Paulo: FUNDAP, 1998, p. 74-89.

²⁰¹ A Constituição determinou em seu art. 155, §2º, XII, “g”, que cabe à Lei Complementar regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados em matéria de ICMS. A Lei Complementar 24/75, por sua vez, exige em seu art. 2º, §2º,

mencionada crise financeira do Estado brasileiro, que lhe retirou os meios e instrumentos de ação sobre as políticas regionais, prejudicando os investimentos públicos realizados diretamente pelo Governo Federal e pelas estatais nas regiões menos desenvolvidas. Tendo a SUDENE e a SUDAM esvaziado por completo as suas funções de promoção e de planejamento do desenvolvimento regional, e não havendo uma política nacional voltada para a referida finalidade, os Estados começaram a atuar em busca dos seus próprios interesses, atraindo investimentos privados com os objetivos de gerar empregos na região e melhorar o seu setor produtivo.²⁰²

Não se trata de ganância ou da esperteza dos estados em querer se aproveitar da falta de mecanismos de controle do federalismo fiscal brasileiro,²⁰³ mas da permanência das disparidades regionais e da ausência de instituições e políticas nacionais que forçaram os Estados a tentar encontrar os seus próprios caminhos para buscar o desenvolvimento de suas regiões, mesmo que isso representasse a violação da Constituição e a geração de outros distúrbios.²⁰⁴ Além da ausência de políticas nacionais, a estrutura e o procedimento decisório antifederativos do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ),²⁰⁵ que exigem a unanimidade dos Estados para a aprovação de incentivos fiscais, também favoreceram que os Estados passassem a atuar de forma unilateral na concessão de incentivos fiscais, gerando o esvaziamento deste órgão.²⁰⁶

para a concessão de incentivos fiscais, a aprovação unânime de todos os Estados. O que vem ocorrendo é que os Estados vêm concedendo incentivos fiscais unilateralmente sem a aprovação dos demais no CONFAZ.

²⁰² A respeito de a Guerra Fiscal ter como principal causa o esvaziamento das políticas regionais, ver: BERCOVICI, Gilberto. Op. cit, p. 152-158; CARDOZO, Soraia Aparecida. Op. cit.; COLOMBO, Lucélia Aparecida. Op. cit, p. 164-169. A respeito das principais finalidades dos incentivos fiscais concedidos pelos Estados, ver: ARBIX, Glauco; RODRIGUEZ-POSE, Andrés. Op. cit.

²⁰³ A respeito da falta de meios de controle dos Estados na concessão de incentivos fiscais, ver: SILVEIRA, Rodrigo Maito. *Tributação e Concorrência*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 238-254, Série Doutrina Tributária, v. IV.

²⁰⁴ VARSANO, Ricardo. A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 15, Brasília, IPEA, p. 12 e 13, jun/1997.

²⁰⁵ Conforme aponta Bercovici, “a unanimidade em um fórum dito ‘federativo’ só é plausível em um regime político em que a União pudesse impor seus interesses, compelindo dos Estados a aceitá-los, como era o regime militar”. (BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 157).

²⁰⁶ A respeito dos problemas do procedimento decisório do CONFAZ, ver: COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 167-169.

De maneira geral, a doutrina aponta uma série de consequências danosas da Guerra Fiscal entre os estados como: o elevado volume de renúncias de receitas, principalmente pelos estados mais pobres que possuem piores condições de competir com os demais e, por isso, se veem obrigados a conceder incentivos cada vez maiores para atrair os empreendimentos para os seus territórios;²⁰⁷ o elevado grau de renúncias dos estados mais pobres os impede de direcionar os seus gastos para outros setores importantes para a melhoria da sua competitividade, como o segmento de infraestrutura, fazendo com que se tornem perenes reféns das políticas de incentivo;²⁰⁸ o leilão de oferta de incentivos fiscais e outras facilidades, possibilitam que as empresas (especialmente as multinacionais controladas por capital estrangeiro) maximizem os seus lucros de forma desproporcional;²⁰⁹ em alguns casos nos quais os incentivos são muito elevados para determinados segmentos, podem ser gerados desequilíbrios na concorrência;²¹⁰ como a governança executiva dos benefícios fiscais é precária, inexistindo exigência de contrapartidas, de critérios de seleção dos empreendimentos, de fiscalização e de avaliação de resultados, há o mero deslocamento dos empreendimentos, sem identidade com a região e sem gerar desenvolvimento endógeno.²¹¹

Há também o efeito de fragmentação nacional, de enfraquecimento do federalismo e do planejamento do desenvolvimento regional, com os Estados atuando de forma isolada, em busca dos seus próprios interesses e não em cooperação com os demais entes.²¹² Por fim, os incentivos fiscais, concedidos à margem da Constituição, geram extrema insegurança jurídica, na medida em que a Lei Complementar 24/75 possibilita que os demais Estados não os reconheçam, permitindo que realizem a glosa do crédito dos adquirentes das mercadorias vendidas pelos beneficiários de incentivos não aprovados pelo CONFAZ.

²⁰⁷ CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2010, p. 193-200; VARSANO, Ricardo. Op. cit., p. 12-15.

²⁰⁸ CARDOZO, Soraia Aparecida. Op. cit., p. 193-200; VARSANO, Ricardo. Op. cit., p. 12-15.

²⁰⁹ BERCOVICI, Gilberto. Op. cit, p. 152-154; VARSANO, Ricardo. Op. cit., p. 12-15.

²¹⁰ A respeito dos desequilíbrios concorrenciais causados pelos incentivos fiscais estaduais, ver: SILVEIRA, Rodrigo Maito. Op. Cit, p. 238-254.

²¹¹ CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2010, p. 193-200.

²¹² BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 152-158.

De maneira geral, o argumento apresentado para legitimar os incentivos fiscais regionais é o de que eles possibilitariam a desconcentração industrial, a promoção de empregos e o incremento do setor industrial das regiões mais atrasadas.²¹³ O que se diz é que, sem os incentivos concedidos pelos Estados, os empreendimentos se concentrariam ainda mais no Sul e no Sudeste. Todavia, diversos estudos foram produzidos para demonstrar que os benefícios econômicos gerados pelos incentivos fiscais concedidos pelos Estados não são tão relevantes quanto se acredita. Soraia Aparecida Cardozo demonstra que nos leilões e nas disputas de projetos privados pelos Estados, por meio de incentivos fiscais, os Estados mais desenvolvidos do Sul e Sudeste, invariavelmente, vêm levando vantagem sobre os Estados do Norte e Nordeste, principalmente para os maiores e mais complexos empreendimentos. Segundo a autora, os empreendimentos que se instalam no Norte e Nordeste, na realidade, já se instalariam lá por outros motivos, como a existência de mão de obra mais barata. Neste sentido, a autora considera que os incentivos concedidos pelos estados geram efeito de redundância.²¹⁴

Soraia Aparecida Cardozo ainda demonstra que, na maior parte das vezes em que os Estados mais pobres do Norte e Nordeste conseguem atrair os investimentos privados, os projetos tendem a se instalar nos polos mais dinâmicos e desenvolvidos e não nas áreas mais pobres. Assim, para a autora, os incentivos fiscais, como instrumento de política econômica dos Estados mais pobres, possuem diversos limites no seu poder de desconcentração industrial de empreendimentos mais complexos para as áreas mais atrasadas.

Ao analisar os incentivos fiscais concedidos para a indústria automobilística, Glauco Arbix e Andrés Rodríguez-Pose chegam a conclusões bastante semelhantes. Os autores demonstram que os Estados do Sul e do Sudeste ganharam, durante a década de 1990, a maior parte das disputas pelos empreendimentos da indústria automobilística. Todavia, os autores ainda demonstram que mesmo os maiores empreendimentos automobilísticos são incapazes de

²¹³ A respeito do uso deste argumento, ver: VARSANO, Ricardo. A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 15, Brasília, IPEA, p. 12 e 13, jun/1997; ARBIX, Glauco; RODRIGUEZ-POSE, Andrés. Estratégias do desperdício: a Guerra Fiscal e as incertezas do desenvolvimento. *Novos Estudos*, nº 54, São Paulo: CEBRAP, jul/99.

²¹⁴ CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2010, p. 193-200.

absorver uma grande quantidade de mão de obra e de gerar avanços tecnológicos e produtivos, já que consistem, em sua maioria, de meras montadoras, reprodutoras de tecnologias desenvolvidas no exterior.²¹⁵

Em resumo, a década de 1990 ficou caracterizada pelo esvaziamento da Questão Regional, com a ausência de políticas nacionais e instituições voltadas ao desenvolvimento regional. Nesta época, percebe-se que, apesar do que propugnavam os ideais neoliberais, a desestruturação do Estado trouxe diversos efeitos negativos para a questão regional, ocorrendo o aumento das disparidades inter-regionais e intrarregionais, sem que o Estado tivesse meios para enfrentar estes problemas, que culminaram com a extinção da SUDAM e SUDENE e o recrudescimento da Guerra Fiscal.

1.4. As políticas regionais no período mais recente: recriação da SUDAM e SUDENE, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e os planos regionais

Com o fim do Governo de Fernando Henrique Cardoso e o início do Governo Lula, as políticas de desenvolvimento retornaram para a agenda do governo. Em 2003, por meio do Decreto 4.793/2003, foi criada a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho do Governo, que tinha por finalidade formular as diretrizes da integração nacional e do desenvolvimento regional e articular as políticas setoriais com impacto regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter e intrarregionais.

O Plano Brasil de Todos (PPA) de 2004-2007 também previu, como um dos seus objetivos, a redução das desigualdades regionais, dispondo sobre os recursos que seriam destinados para os seus variados programas, genericamente definidos. O Plano Brasil de Todos representou avanços na questão regional na medida em que a atrelou a políticas de caráter social, reconhecendo a existência de territórios vazios e pouco desenvolvidos ao lado de outros com

²¹⁵ ARBIX, Glauco; RODRIGUEZ-POSE, Andrés. Estratégias do desperdício: a Guerra Fiscal e as incertezas do desenvolvimento. *Novos Estudos*, nº 54, p. 67-70, São Paulo: CEBRAP, jul/99.

grande densidade populacional e extrema pobreza, partindo do pressuposto de que as desigualdades sociais possuem uma dimensão regional. Neste sentido, a implementação das políticas sociais pressupunha o enfrentamento do planejamento regional.²¹⁶

Como havia um descontentamento muito grande com os efeitos gerados pela política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o Ministério do Planejamento (MPOG), em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE) elaborou o *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* (EDTP), com a finalidade de subsidiar o PPA 2008-2011. No volume III do EDTP, foi apresentada uma nova proposta de regionalização do território brasileiro, com base na ideia de que as regiões atuais não mais compreenderiam o recorte ideal das políticas públicas. A nova proposta de regionalização pretendia melhor distribuir, no território nacional, a população, as atividades econômicas, a rede de cidades, a infraestrutura, para assim reduzir as desigualdades regionais. Foram previstas políticas macrorregionais e sub-regionais, sendo definidos 29 polos de ação das políticas públicas. Um novo mapeamento do território brasileiro foi feito, com 11 macrorregiões e 118 sub-regiões, seguindo novos critérios ambientais, políticos, econômicos e culturais.²¹⁷

A concretização das propostas formuladas no EDTP ficou prejudicada por dois motivos. O Estado brasileiro passava por uma fase de forte restrição fiscal, necessitando que os investimentos fossem realizados, em grande parte, pelo setor privado. Em segundo lugar, antes que se formasse a carteira de investimentos, em 2007, surgiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que acabou atraindo os investimentos em infraestrutura de forma desvinculada do EDTP, além de dar maior ênfase ao Programa Bolsa Família e ao Plano de Desenvolvimento da Educação, não deixando espaço para questões atinentes à política

²¹⁶ SILVA, Simone Affonso da. *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014, p. 166-171. Apesar dessa nova preocupação com a questão regional, o que se notou é que os investimentos previstos nos programas e projetos do PPA e efetivamente aplicados – especialmente os de infraestrutura – continuaram voltados para a inserção competitiva do Brasil no cenário internacional e não para o desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

²¹⁷ Ver: Estudo da dimensão territorial para o planejamento. Volume III - regiões de referência. Disponível em: <file:///C:/Users/Daniel/Downloads/vol_III_Regioes.pdf>. Acesso em: 14.08.2016.

regional. Assim, toda a proposta do EDTP de uma nova regionalização, acabou não sendo levada adiante.²¹⁸

Em 2003, logo no início do Governo Lula, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial para Recriação da SUDENE (GTI), com a finalidade de elaborar um documento que fornecesse as bases teóricas para a recriação da SUDENE.²¹⁹ De forma geral, o documento produzido pelo GTI enfatiza a revalorização da Questão Regional no Governo Lula, procurando atualizá-la de acordo com a nova realidade brasileira e inserindo a necessidade de recriação da SUDENE neste novo contexto. Diferentemente do documento elaborado pelo GTDN, que subsidiou a primeira criação da SUDENE, o documento produzido pelo GTI não se propôs a fazer um minucioso exame da realidade nordestina nem consistiu em um plano de ação, preocupando-se mais em chamar a atenção para o retorno das políticas regionais.²²⁰

Após alguns anos e muita discussão no Congresso Nacional, a SUDAM e a SUDENE somente foram recriadas em 2007, por meio das Leis Complementares 124/07 e 125/07, com a finalidade de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de suas áreas de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.²²¹ Conforme abordaremos mais adiante, os mecanismos de crédito fiscal do FINOR e FINAM, extintos em 2001, não foram recriados com as novas superintendências, que passaram a atuar, basicamente com os recursos dos fundos de desenvolvimento e demais dotações orçamentárias, ficando à mercê da vontade política da União Federal, assim como já estavam a ADA e a ADENE.²²²

²¹⁸ SILVA, Simone Affonso da. *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014, p. 173-177.

²¹⁹ O documento elaborado pelo GTI é denominado Bases para a recriação da Sudene por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste. Disponível em: <file:///C:/Users/Daniel/Downloads/Sudene_-.pdf>. Acesso em: 16.08.2016.

²²⁰ IMBELLONI, Rosa Maria. *Paradigmas de desenvolvimento no Nordeste: do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste) ao GTI (Grupo de Trabalho Interministerial para a Recriação da SUDENE)*. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, 2008, p. 73-100.

²²¹ A recriação da SUDENE foi sugerida ao Presidente Lula pelo próprio Celso Furtado. (BACELAR, Tânia. *Revisitando a Questão Regional*. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311214580.CD1_4.pdf>. Acesso em: 16.08.2016).

²²² LEÓN, Ana Cevelyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 15-17, 2015; BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a*

As referidas Leis Complementares ampliaram os objetivos das superintendências, incluindo não somente aqueles vinculados a finalidades econômicas, mas também às sociais. Apesar de a criação das superintendências ter um enfoque maior na questão macrorregional, as Leis Complementares mencionam, dentre os objetivos, uma preocupação com os problemas na escala sub-regional, quando, por exemplo, tratam do semiárido nordestino ou quando mencionam a promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões.

A formulação de objetivos, metas, planos, diretrizes, programas e estratégias para o desenvolvimento regional são as principais funções exercidas pelas superintendências. A ideia era de que a SUDAM e a SUDENE fossem protagonistas na articulação das políticas regionais, e atuassem como uma arena para o debate democrático a respeito das disparidades regionais. Seguindo essa proposta, foi instituído o Conselho Deliberativo das superintendências, com as principais atribuições de definição das políticas regionais, sendo composto pelos governadores dos Estados das suas áreas de atuação, por representantes da classe empresarial e por trabalhadores, assegurando-se a efetiva participação da sociedade e dos Estados na definição dos planos, programas e políticas regionais.²²³

Conforme aponta Gilberto Bercovici, a forma autárquica, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, limita e compromete a autonomia das superintendências, que passaram a não ter mais contato direto com o Presidente da República, como antes ocorria, ficando diluídas nas estruturas administrativas federais. Para o autor, apesar do avanço na recriação da SUDAM e da SUDENE, a possibilidade de elas conseguirem buscar o desenvolvimento equilibrado, com o combate às desigualdades regionais, continuou inviabilizada em razão da ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional que não esteja somente voltada

Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 899-901; LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 20-22, 2008.

²²³ SOLDI, Rodrigo. *Planejamento no estado brasileiro: dificuldades estruturais para a concretização constitucional do desenvolvimento regional*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Mackenzie, 2009, p. 167-171.

para as “regiões-problemas”, mas para todo o Brasil, levando-se em conta que todas as macrorregiões possuem áreas e setores mais atrasados.²²⁴

Para boa parte do doutrina, as superintendências foram recriadas muito mais com um propósito ideológico que político, retrocedendo para a velha agenda das políticas macrorregionais, baseadas no isolamento das regiões, e desarticulando outras escalas regionais.²²⁵ Além de a atuação e a autonomia das superintendências serem limitadas pelo Ministério da Integração, o seu baixo orçamento impede que elas consigam exercer as funções que lhe foram atribuídas de maneira efetiva, mantendo quadros de funcionários, em quantidade e qualidade insuficientes. Na época em que as superintendências foram criadas pela primeira vez, existia uma razão para a sua existência na gestão dos incentivos fiscais e financeiros, na aprovação de projetos e definição de prioridades para o desenvolvimento regional, contudo, com a alteração dos problemas regionais, estas funções perderam o seu sentido de existência, passando as superintendências a não ter mais função.²²⁶

Diversos outros aspectos inerentes à estrutura e ao funcionamento das superintendências também fizeram com que elas perdessem o seu sentido. O Conselho Deliberativo, que tem a finalidade de funcionar como uma arena de debate dos Estados e da sociedade, ao permitir que os governadores sejam substituídos por seus secretários, faz com que ele tenha a sua função primordial esvaziada. Os principais instrumentos de atuação da SUDAM e da SUDENE são os mesmos benefícios fiscais e creditícios da ADA e ADENE,²²⁷ que já teriam evidenciado os seus aspectos limitados e problemáticos, no sentido de não tratar de questões

²²⁴ BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 901-903.

²²⁵ A respeito do caráter ideológico da criação das superintendências, ver: COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. *A Esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)*. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 2014.

²²⁶ COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. *A Esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)*. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 2014, p. 139-141. Em sua tese de doutorado, Vitarque Lucas explica o atual esvaziamento das finalidades e funções das superintendências, que na sua recriação não tiveram bem definidas as suas funções institucionais e o seu aparelhamento técnico. Sobre o tema, ver também: (SILVA, Simone Affonso da. *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014, p. 173-177).

²²⁷ LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009, p. 199-201.

sub-regionais e gerar a concentração da renda e das indústrias nas áreas mais dinâmicas de cada macrorregião.²²⁸

As Leis Complementares 124 e 125/07 mencionam que as superintendências têm a responsabilidade de elaborar os Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que não havia sido instituída até então. Ainda em 2007, por meio do Decreto 6.047/07, foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), preenchendo uma lacuna de 20 anos no planejamento regional.²²⁹ As discussões a respeito da formulação da PNDR se iniciaram em 2003, logo no início do Governo Lula, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, por uma equipe liderada por Tânia Bacelar. A PNDR instituiu uma série de mudanças técnicas, teóricas e metodológicas, sistematizando o planejamento regional, articulando as instituições públicas nas esferas federal, estadual e municipal e o setor privado e trazendo novos recortes regionais, com programas específicos para atendê-los.²³⁰

A PNDR representou um importante avanço ao propor uma análise da questão regional não somente na escala macrorregional, mas também na escala sub-regional, reconhecendo, em todas as macrorregiões, a coexistência de sub-regiões dinâmicas, com elevados rendimentos médios, com sub-regiões em condições precárias e extremamente atrasadas.²³¹ Por outro lado, o documento reconhece a persistência da desigualdade macrorregional, com um distanciamento cada vez maior do Norte e Nordeste do Sul e do Sudeste, e atraso ainda maior da Amazônia e do semiárido nordestino.²³² Segundo Leonardo Guimarães Neto, uma das

²²⁸ Em sua dissertação de mestrado, Simone Affonso entrevistou diversos economistas que apontaram os referidos aspectos problemáticos na recriação das superintendências. (SILVA, Simone Affonso da. *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014, p. 173-177).

²²⁹ ALVES, Adriana Melo e ROCHA NETO, João Mendes. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 316 e 317.

²³⁰ SILVA, Simone Affonso da. Op. cit., p. 180-198. O documento do Sumário Executivo da PNDR pode ser Disponível em:

http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915.

²³¹ COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. *A Esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)*. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 2014, p. 74-76.

²³² COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. *A Esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)*. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 2014, p. 74-80

principais contribuições da PNDR é a sistematização de uma nova abordagem da questão regional, considerando a realidade histórica em que foi criada e explicitando o seu objeto, as suas premissas e os critérios básicos para a sua implementação.²³³

Ao prever esta nova visão, a PNDR propôs novos recortes regionais que não mais levaram em consideração a localização das macrorregiões, mesorregiões e microrregiões, mas as características sociais, econômicas, políticas etc, de cada sub-região. Além da coordenação das políticas regionais, a PNDR mostrou a sua preocupação com os reflexos das políticas setoriais sobre os problemas regionais. Segundo Tânia Bacelar, ao reconhecer no debate das políticas regionais as sub-regiões, a PNDR pretendia fazer com que o planejamento fosse pensado em caráter nacional, para todas as regiões do Brasil, para que cada Estado e Município implementasse a sua forma de planejamento regional.²³⁴

Foram previstos os seguintes instrumentos de financiamento da PNDR: (i) o orçamento geral da União; (ii) os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO); (iii) os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), bem como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados; (iv) outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais; (v) recursos dos Agentes Financeiros Oficiais e; (vi) Incentivos e Benefícios Fiscais. Além desses instrumentos efetivamente previstos no Decreto 6.047/07, a PNDR previu a intenção de criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) que seria o principal instrumento de investimento, possuindo uma linha de financiamento não reembolsável, com um funcionamento diferente dos demais fundos disponíveis. Todavia, o FNDR foi atrelado a uma reforma tributária que nunca foi aprovada por falta de consenso político e, com isso, a PNDR ficou sem o seu principal instrumento de investimento.²³⁵

²³³ GUIMARÃES NETO, Leonardo. Formação de uma Agenda para o Desenvolvimento Regional. Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Nº 3, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006, p. 7.

²³⁴ SILVA, Simone Affonso da. *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014, p. 180-198.

²³⁵ COELHO, Vitarque Lucas Paes. *A Esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)*. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 2014, p. 80-82.

Em consonância com a PNDR, foram criados diversos planos regionais, como o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE); o Plano Amazônia Sustentável (PAS); o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA). Atualmente, os principais planos regionais, no Norte e Nordeste, são o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), que serão abordados no decorrer deste trabalho quando tratarmos da avaliação dos impactos dos incentivos fiscais regionais. Ao mencionar os diversos planos regionais, Leonardo Guimarães Neto ressalta a importância de cada um deles ao tratar da questão regional nas diversas dimensões (social, econômica e ambiental). O autor ainda ressalta o reconhecimento da heterogeneidade das regiões e da diversidade intra-regional e dos planos de ação que levam em consideração estas diferenças.²³⁶

Se, por um lado, os planos regionais trouxeram diversos avanços sobre os problemas a serem enfrentados na questão regional (“o que fazer”), por outro, restaram diversas lacunas em relação à forma de implantação da política regional (“como fazer”). Segundo Leonardo Guimarães Neto, apesar de os planos fazerem considerações a respeito da institucionalidade das políticas regionais, são diversas as dúvidas a respeito de um modelo de gestão que consiga integrar e articular o processo de decisão no nível nacional, regional e sub-regional, como também “institucionalizar o processo participativo, em todas as escalas, que constitui o propósito central deste novo ciclo de planejamento regional que se pretende consolidar, com a agenda que está sendo montada”.²³⁷

Apesar dos diversos avanços trazidos pela PNDR, a doutrina aponta uma série de limitações e problemas nas suas dimensões teórica, política e operacional, como a ênfase na industrialização regional, por meio dos benefícios fiscais e creditícios; a precária relação entre o planejamento regional e urbano; o *déficit* de análises críticas, indicadores e avaliações de

²³⁶ GUIMARÃES NETO, Leonardo. Formação de uma Agenda para o Desenvolvimento Regional. Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Nº 3, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006, p. 16 e 17.

²³⁷ GUIMARÃES NETO, Leonardo. Formação de uma Agenda para o Desenvolvimento Regional. Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Nº 3, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006, p. 16 e 17.

impactos; a problemática da revisão dos recortes regionais, que são extremamente complexos de serem realizados, comportando inúmeros critérios, finalidades e metodologias; a falta de instituições com capacidade de implementar os novos recortes regionais propostos na PNDR; falta de participação dos Estados na implementação das políticas; inexistência de previsão da forma de atuação dos entes federados, desconsiderando as suas distintas realidades e capacidades; ausência de previsão de quais órgãos seriam responsáveis pelos programas de cada recorte regional e de quais seriam as políticas prioritárias de cada recorte.²³⁸

Diante da constatação da permanência das desigualdades regionais, mesmo após cinco anos do advento da PNDR, em 2012, foi feita a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, promovida pelo Ministério da Integração Nacional e precedida de conferências em todos os vinte e sete Estados, que, apesar de destacar a importância da PNDR como um esforço de retomada do planejamento regional, reconhece que ela não conseguiu alcançar o *status* de política de Estado suficiente para construir o consenso político necessário para promover uma mudança estrutural na questão regional, com participação maior dos Estados, num programa nacional.²³⁹

Os estudos produzidos neste contexto, e que deram subsídio à PNDR, reconhecem que a lacuna de várias décadas no planejamento regional, fizeram com que fosse institucionalizada uma PNDR vinculada aos incentivos fiscais e financeiros, com pouca efetividade na diminuição das desigualdades regionais. Caracterizou-se como um conjunto de instrumentos sem uma política e muito menos robusta que os trabalhos acadêmicos da época

²³⁸ ALVES, Adriana Melo e ROCHA NETO, João Mendes. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 316 e 317; SILVA, Simone Affonso da. *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014, p. 180-198.

²³⁹ O documento produzido na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional reconhece a permanência das desigualdades regionais no aspecto da concentração produtiva e no aspecto social. “O Brasil se tornou a partir de 2011 a quarta maior economia do globo, mas continua sendo um dos países mais desiguais do mundo, tanto em termos sociais como regionais. Na questão regional ainda vivemos uma absurda situação, onde a região nordeste concentra 28% da população brasileira, mas responde por apenas 13% do PIB. O PIB per capita desta região é menos da metade da média nacional e quatro vezes menor que o de São Paulo. Já o PIB per capita do DF é 8,6 vezes maior do que o do Piauí. Como consequência, o Nordeste concentra 53% dos analfabetos e 59,1% da população extremamente pobre do País.” Documento Disponível em: http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157. Acesso em: 22.08.2016.

preconizavam.²⁴⁰ Assim, a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional reconhece um novo cenário da economia brasileira, diferente do período de 2003-2007, com uma participação maior do Estado na elaboração do planejamento nacional, na condução das políticas econômicas, aumento dos gastos públicos, promoção de políticas sociais e de distribuição da renda, o que permitiria a adoção da PNDR II, com novos recortes e instrumentos mais efetivos que a PNDR I.²⁴¹

O documento produzido na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional propõe uma série de alterações que deveriam ser implementadas com a adoção da PNDR II, que vão desde a alteração da tipologia, dos objetivos e do planejamento regional,²⁴² até o fortalecimento institucional da avaliação das políticas e a alteração dos instrumentos de financiamento dos investimentos. Contudo, apesar das diversas conferências realizadas, dos debates e dos estudos produzidos a respeito da necessidade da implementação de um plano nacional com instrumentos mais efetivos na promoção do desenvolvimento regional, a PNDR II nunca chegou a ser instituída, por ausência de vontade política e de um ambiente político-institucional mais favorável à questão regional.²⁴³

²⁴⁰ ALVES, Adriana Melo e NETO, João Mendes da Rocha. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311 a 338.

²⁴¹ Documento Disponível em: http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157. Acesso em: 22.08.2016.

²⁴² A proposta é de que, na PNDR II, o desenvolvimento regional seja entendido como uma política nacional e não somente local, baseada nos princípios da transparência, participação social, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. A respeito das diversas propostas para a PNDR II, ver: ALVES, Adriana Melo e NETO, João Mendes da Rocha. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311 a 338.

²⁴³ Simone Affonso faz uma série de entrevistas com os principais estudiosos da questão regional que, de uma maneira geral, concluem que, apesar de a questão regional ter ganhado destaque no início do Governo Lula, ela foi perdendo a sua importância ao longo dos anos, cedendo lugar para políticas sociais, assistencialistas e de infraestrutura. Aos poucos, foi ocorrendo novo esvaziamento, com o desmantelamento da equipe formada e dos pesquisadores, que culminou com o desligamento de Tânia Bacelar.

2. INCENTIVOS FISCAIS, DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

2.1. Direito e a análise dos impactos das políticas tributárias

No presente trabalho, realizaremos uma análise mais funcional das normas que disciplinam os benefícios fiscais regionais, tratando de suas finalidades, de seus efeitos indutores, dos controles e análises de resultados produzidos pelos órgãos gestores e pelo TCU, não nos limitando à análise da sua estrutura normativa de validade formal, somente. Considerando que existe certa tendência de a doutrina mais tradicional acreditar que o debate no direito deve ser estritamente normativo, restringindo-se à análise das normas positivadas, não sendo possível o uso do conhecimento produzido por outras ciências, acreditamos que o primeiro desafio a ser enfrentado na presente tese seja a possibilidade de trazermos para o campo do direito questões relacionadas a outras áreas do conhecimento, em especial, a economia.²⁴⁴

A doutrina mais tradicional entende o direito como uma teoria normativa, baseando-se, em síntese, nos seguintes pressupostos: i) o direito deve se preocupar com o que pode ser considerado válido ou inválido, legal ou ilegal, jurídico ou antijurídico, em seu sistema normativo fechado e autossuficiente, criado por um legislador racional, evitando-se considerações a respeito de finalidade, funcionalidade, efeitos e efetividade das normas;²⁴⁵ ii) o sistema normativo é visto sob um aspecto puramente formal, em oposição ao finalismo, com o intuito de se evitar que o operador do direito considere o conteúdo da norma com base em fatores exteriores ao próprio sistema;²⁴⁶ iii) a interpretação é entendida como um ato

²⁴⁴ Já escrevemos em nossa dissertação de mestrado a respeito da relação entre Direito e Economia. Retomaremos este debate aprofundando mais em relação ao uso de dados estatísticos nas pesquisas empíricas em Direito e ao uso de análises funcionais e de efetividade das normas. (GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012, p. 86-93).

²⁴⁵ A respeito das críticas ao sistema normativo fechado e autossuficiente, ver: NEVES, Antônio Castanheira. *Redução Política do Pensamento Metodológico-Jurídico*, in *Digesta*, V. 2, Coimbra: Coimbra, 1995; BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007; GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*, 3ª ed., São Paulo: Melhoramentos, 2005; ANDRADE, José Maria Arruda. *Interpretação da Norma Tributária*. São Paulo: MP Editora, 2006.

²⁴⁶ NEVES, Antônio Castanheira. *Redução Política do Pensamento Metodológico-Jurídico*, in *Digesta*, V. 2, Coimbra: Coimbra, 1995; BOBBIO, Norberto. *Op. cit.* Kelsen se concentrou na estrutura neutra do direito,

cognoscitivo/declaratório de um sentido pré-existente da norma jurídica, não tendo qualquer índole criativa ou constitutiva.²⁴⁷ O operador do direito precisaria antes interpretar a norma para determinar os seus possíveis sentidos e, após pré-definida a sua moldura, aplicá-la aos fatos concretos. Dessa forma, a interpretação e a aplicação das normas ocorreriam em momentos distintos.

Sob esta perspectiva, há isolamento da ciência jurídica dos outros ramos do conhecimento, como a economia, a sociologia, a filosofia etc.²⁴⁸ O conhecimento produzido por outras áreas do saber não poderia se sobrepor ao sistema normativo fechado e autossuficiente. Segundo esta visão mais tradicional, ao jurista caberia aplicar as normas positivadas, não devendo atuar em um momento pré-legislativo. Em oposição a isso, a ciência econômica deveria atuar somente em um momento pré-legislativo, determinando o conteúdo da norma a ser positivada, não podendo atuar no plano da interpretação. Nessa linha de raciocínio, direito e economia se localizariam em momentos e lugares completamente distintos.²⁴⁹

Para essa doutrina mais tradicional, a abertura do direito para outras áreas do conhecimento poderia gerar insegurança jurídica, na medida em que os seus pressupostos e pontos de partida seriam infinitos e completamente diversos da ciência jurídica. Tal abertura faria com que o jurista se preocupasse com o “ser” e não o “dever ser” e se desviasse do seu objeto – o sistema normativo –, passando a tratar de questões não afetas a ele, com grande possibilidade de se perder no vasto oceano das ciências sociais.²⁵⁰ Todas estas questões fizeram com que o Direito fosse ao longo dos anos se afastando cada vez mais das outras ciências humanas.

reduzindo ao mínimo qualquer referência à finalidade das normas. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução João Batista Machado. 7ª. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

²⁴⁷ ANDRADE, José Maria Arruda. *Interpretação da Norma Tributária*. São Paulo: MP Editora, 2006.

²⁴⁸ A respeito do isolamento da ciência jurídica, ver: BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

²⁴⁹ Tratamos dessa questão em nossa dissertação de mestrado. (GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furvadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012, p. 86-93).

²⁵⁰ A respeito da dificuldade dos juristas em tratar das outras ciências, ver: BOBBIO, Norberto. Op. cit., 45-50; NEVES, Marcelo. Seminário sobre a pesquisa em direito na concepção de políticas públicas. In: CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). *Pesquisa Empírica em Direito*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, p. 76-82.

Norberto Bobbio notou esse problemático isolamento do direito das demais ciências sociais. Em sua obra *Da Estrutura à Função (Dalla struttura alla funzione)*, o autor conta que o predomínio da teoria pura do direito de Kelsen teve por efeito que os estudos do direito, por um longo período, fossem mais em direção à análise da estrutura dos ordenamentos jurídicos que à análise de sua função, acreditando na possibilidade da existência de um sistema normativo fechado e autossuficiente.²⁵¹ Preocupado com esta lacuna na teoria geral do direito, Norberto Bobbio começa a desenvolver pesquisas que procuram buscar uma análise funcional e promocional do direito, trazendo para dentro da teoria geral a ideia de que o direito não é somente um sistema de regras já postas e transmitidas, mas “um conjunto de regras em movimento, a serem postas e repropostas continuamente”²⁵² e, mais que isso, nessa perspectiva, o direito não teria por objeto as regras, “mas os próprios fatos sociais dos quais as regras jurídicas são valorações.”²⁵³

Norberto Bobbio cria duas imagens típico-ideais da função do jurista. O jurista como conservador e transmissor de um corpo de regras já dadas, e o jurista como criador de regras que transformam o sistema normativo, integrando-o e inovando-o. Neste último caso, o jurista deixa de ser mero receptor para figurar como colaborador ativo e crítico, exercendo atividade de pesquisa do direito a ser construído.²⁵⁴ O autor observa a passagem do controle social baseado em normas providas de sanção para a direção social fundada na relação meio-fim, ou seja, do fato de que se não praticar determinadas ações, não se chegará ao fim desejado. Neste contexto, o direito não deve ser visto mais somente sob o ponto de vista da sua função repressiva, mas também sob a perspectiva da função promocional, exercida, por exemplo, por meio das leis de incentivo.²⁵⁵

Nesta perspectiva, Norberto Bobbio chama a atenção para a necessidade de superação da visão positivista, baseada na ideia do sistema normativo fechado, autossuficiente, para uma visão do direito atrelado à realidade, voltando mais a atenção para questões de efetividade e

²⁵¹ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

²⁵² *Ibidem*, p. 40.

²⁵³ *Idem*, p. 40.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 37 e 38.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 44-45.

menos para questões de validade formal, colocando acento nas inter-relações com outros sistemas como o econômico, o político e o social. A principal finalidade do autor é a de promover a ciência do direito antitradicionalista, buscando o seu objeto não somente no sistema positivado, mas também na análise das relações e dos valores sociais, permitindo uma aliança com as demais ciências sociais. Segundo Norberto Bobbio, a ciência jurídica não deve ser entendida como uma ilha, mas como uma região entre as outras de um vasto continente.²⁵⁶

Conforme aponta Celso Lafer, o direito positivado tem como principal finalidade direcionar as condutas dos seus destinatários e, por isso, precisa ter o maior número de informações a respeito da realidade social, não podendo, portanto, circunscrever-se a uma análise exclusivamente centrada em seu sistema normativo interno. Nesta medida, a obra de Norberto Bobbio representa uma abertura à sociologia jurídica, não somente como ciência acessória do direito, mas como algo necessário para a elaboração da sua própria teoria geral.²⁵⁷

Miguel Reale observa que já no fim do século XIX, o divórcio entre a sociologia e o direito começou a ser superado, passando os juristas a questionar as raízes sociais e a própria realidade que condicionam as estruturas do direito. O autor faz a distinção entre as duas áreas do conhecimento e ao final destaca a importância da utilização, pelo jurista, dos estudos e pesquisas produzidos pela sociologia para saber como os destinatários das normas jurídicas estão agindo e assim estabelecer como os destinatários devem agir, de maneira a buscar o melhor grau de eficácia e efetividade. Estabelecida a regra, a análise da realidade social permitirá ao jurista entender como a norma foi recebida pelos indivíduos e grupos, saber quais foram as suas consequências no plano dos comportamentos efetivos, “à luz dessas pesquisas, torna-se possível aperfeiçoar os modelos jurídicos-normativos, bem como orientar o jurista no ato de interpretá-los.” Segundo Miguel Reale, mais que meramente orientar o legislador a como elaborar as leis, a sociologia apresenta ao jurista indagações objetivas sobre os

²⁵⁶ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007, p. 45-50.

²⁵⁷ LAFER, Celso. Apresentação à edição brasileira da obra de Norberto Bobbio. In BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007, p. LII.

comportamentos humanos em face das leis, o que serve de base para as exigências compreensivo-normativas do direito.²⁵⁸

Ao tratar da interpretação das normas tributárias, Arruda de Andrade demonstra que os pressupostos positivistas mais tradicionais²⁵⁹ da Escola da Exegese e da Escola da Jurisprudência dos conceitos foram completamente superados.²⁶⁰ A ideia de que o direito deveria ser aplicado de forma autônoma e isolada, de acordo com o seu próprio sistema interno, sem a interferência de elementos externos, extrajurídicos, sem qualquer índole criativa, como se o intérprete apenas revelasse o sentido pré-existente da norma, foi completamente superada no decorrer do século XX.²⁶¹ Neste sentido, ao admitirmos que a interpretação das normas é de índole criativa, abre-se a possibilidade para que o intérprete se utilize de elementos extrajurídicos, como fatores sociológicos, políticos e econômicos. Torna-se possível trazer para dentro da Teoria Geral do Direito a inserção de dados da realidade social, pesquisas e estudos realizados por outras áreas do conhecimento.

David Trubek conta que a formação do movimento *Law and Society* (Direito e Sociedade), que buscou a inter-relação de forma explícita entre o direito e as demais ciências sociais se iniciou há muito tempo, no final da década 1950 e início da década de 1960. Influenciados pelo Realismo, o *Law and Society* surgiu como um movimento de ruptura dos pressupostos jurídicos clássicos, baseados na i) centralidade do direito; ii) neutralidade e racionalidade do processo judicial; iii) autoridade da produção acadêmica jurídica. A produção jurídica acadêmica apresentava-se de forma central, como voz de autoridade e neutra, a partir de uma racionalidade interna da própria ciência jurídica. Ao fazer isso, os debates jurídicos acadêmicos acabavam marginalizando o constante jogo de classes e interesses existentes por trás da fachada neutra do direito.²⁶²

²⁵⁸ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 324-326.

²⁵⁹ É necessário que se enfatize que estamos tratando do positivismo segundo a sua visão mais tradicional, herdado da Escola da Exegese e da Jurisprudência dos Conceitos e não do positivismo contemporâneo, conforme expressão utilizada por José Maria Arruda de Andrade.

²⁶⁰ ANDRADE, José Maria Arruda. *Interpretação da Norma Tributária*. São Paulo: MP Editora, 2006.

²⁶¹ Para uma análise das insuficiências do formalismo e do positivismo tradicional, ver: ANDRADE, José Maria Arruda. Op. cit., p. 93-98.

²⁶² TRUBEK, David; ESSES, John. “Empirismo crítico” e os estudos jurídicos norte-americanos: paradoxos, programas ou caixa de Pandora? *Revista de Estudos Empíricos de Direito*, vol. 1, nº 1, p. 210-218, jan. 2014.

Neste contexto, o *Law and Society* surgiu como um movimento que, ao romper com esse isolamento e neutralidade do direito, pretendia utilizar o empirismo das ciências sociais com vistas a iluminar o direito em ação. Os estudos do *Law and Society* tem grande variedade de perspectivas. Alguns deles estão mais preocupados com a posição do direito em relação a outras instituições sociais, considerando-o no contexto de teorias das outras ciências sociais; outros trabalhos procuram entender decisões jurídicas tomadas por determinados grupos ou indivíduos; outros estudam o impacto econômico social de reformas legais específicas, no que diz respeito às diversas áreas do direito, como o direito tributário, o penal etc; por fim, existem ainda estudos que procuram descrever o sistema legal identificando e explicando os padrões de comportamento da sociedade. Apesar da grande variedade de estudos desenvolvidos pelo *Law and Society*, o que os liga é a abertura para a utilização de pesquisas empíricas e estudos desenvolvidos por outras áreas do conhecimento no debate jurídico.²⁶³

A própria noção de Direito Econômico já pressupõe a intersecção entre direito e economia, ou seja, a penetração de outro ramo do conhecimento no direito.²⁶⁴ Desde o início do debate sobre a existência do Direito Econômico como um ramo do direito e a formulação de um conceito, como o direito da política econômica, já se fazia referência a essa conexão entre o direito e a economia.²⁶⁵ Para Eros Grau, o Direito Econômico traz justamente a ideia de que o direito deve deixar de consistir em um elemento meramente estrutural para cumprir um papel funcional.²⁶⁶ Nesta relação entre direito e economia, não há a prevalência de um sobre o outro, já que o direito não é mera representação da realidade social, mas um nível do todo social. O direito interage com a estrutura econômica, nela produzindo alterações.²⁶⁷

²⁶³ TRUBEK, David; ESSES, John. “Empirismo crítico” e os estudos jurídicos norte-americanos: paradoxos, programas ou caixa de Pandora? *Revista de Estudos Empíricos de Direito*, vol. 1, nº 1, p. 210-218, jan. 2014.

²⁶⁴ A respeito da noção de Direito Econômico e da relação entre Direito e Economia, ver: PEREIRA, Affonso Insuela. *O direito econômico na ordem jurídica*. São Paulo: José Bushatsky, 1974, p. 3-5; GRAU, Eros. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 22-25; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 53-61; GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012, p. 86-93.

²⁶⁵ GRAU, Eros. Op. cit., p. 22-25; SOUZA, Washington Peluso Albino de. Op. cit., p. 53-61; GELCER, Daniel Monteiro. Op. cit., p. 86-93.

²⁶⁶ GRAU, Eros. Op. cit., p. 22-25.

²⁶⁷ A respeito da relação entre Direito e Economia, ver: GRAU, Eros. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 54-59.

Não sendo possível, metodologicamente, tratar o direito como um sistema normativo fechado e autossuficiente, isolando-o dos demais ramos do conhecimento; sendo indispensável o uso dos estudos formulados pelas outras ciências sociais para a verificação da realidade socioeconômica brasileira, na definição e análise crítica das políticas econômicas que, por sua vez, são concretizadas por meio dos institutos de Direito Econômico, entendemos plenamente justificável tratarmos dos efeitos, objetivos e efetividade dos incentivos fiscais no que tange à desconcentração industrial e ao desenvolvimento regional.

Partindo da visão promocional do direito, segundo a perspectiva de Norberto Bobbio, pensamos que a existência de normas que pretendem alterar uma determinada realidade econômica, sem que exista uma análise a respeito da sua finalidade e efetividade, faz com que o debate jurídico se distancie da realidade social. Sem termos conhecimento dos efeitos dos incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, não conseguiremos nos aprofundar sobre a realidade da política econômica em questão para podermos alterá-la ou mantê-la, fazendo com que a pesquisa acadêmica jurídica fique centrada em si mesma, ou seja, tenha por objeto somente o estudo da estrutura de validade formal das normas de incentivo fiscal.

No caso dos gastos tributários, as pesquisas avaliativas a respeito dos impactos socioeconômicos dos incentivos são extremamente relevantes na medida em que as próprias LDOs vêm determinando que os incentivos fiscais sejam concedidos por um prazo determinado de, no máximo, 5 anos e que contenham os objetivos das políticas.²⁶⁸ Sem que existam pesquisas avaliativas a respeito dos efeitos dos incentivos fiscais (gastos tributários), a restrição disposta nas LDOs perde completamente a sua eficácia, já que sem uma análise adequada, a tendência é de que os incentivos sejam prorrogados indefinidamente, sem qualquer tipo de alteração. Os incentivos fiscais regionais administrados pela SUDAM e SUDENE, conforme veremos no decorrer da presente tese, são exemplos claros dessa situação.

²⁶⁸ Cite-se como exemplo o art. 109, §§3º e 5º, da Lei 13.080/15, LDO 2015.

No caso da Zona Franca de Manaus, a ausência da avaliação de resultados mais adequada vem fazendo com que os seus incentivos sejam prorrogados infinitamente por meio de emendas constitucionais, sem que se pense em uma porta de saída (a última prorrogação foi para 2073). A falta de conhecimento da realidade da Zona Franca vem fazendo, inclusive, com que o Judiciário realize uma interpretação do art. 40, do ADCT, completamente descolada da realidade, equiparando os seus incentivos às imunidades, ou seja, tornando-os imodificáveis e fazendo com que se torne ainda mais difícil encontrar esta porta de saída. Por fim, sem uma análise de impactos, os instrumentos normativos, que poderiam servir para auxiliar o uso dos incentivos para a promoção do desenvolvimento da região, acabam sendo utilizados de forma inadequada como, por exemplo, as contrapartidas exigidas, os Processos Produtivos Básicos e os critérios de seleção dos empreendimentos.

Compreender as análises de resultado produzidas por outras ciências nos permite evitar uma série de armadilhas como, por exemplo, ter conhecimento sobre os pressupostos econômicos adotados para não simplesmente incorporar uma análise econômica no debate jurídico sem que se faça qualquer tipo de análise crítica. São várias as teorias econômicas e os pressupostos econômicos adotados. Conforme veremos no decorrer da presente tese, para uma corrente mais neoliberal, por exemplo, bastará que os incentivos fiscais promovam a desconcentração industrial, gerem empregos e o crescimento econômico das regiões mais pobres. Teóricos mais ligados ao desenvolvimentismo atrelam as suas análises a outros fatores como os efeitos redistributivos da renda gerada em razão da desconcentração industrial e a localização dos empreendimentos.

Apesar de extremamente importante o uso das pesquisas e estudos realizados pelas outras ciências, existem diversos cuidados a serem tomados. Marcos Nobre explica que o principal problema das pesquisas é a confusão que existe entre a pesquisa acadêmica e a atividade profissional dos pesquisadores. Essa confusão tem gerado o uso de pesquisas empíricas no direito preocupadas muito mais em justificar uma resposta já anteriormente concluída que fazer uma leitura da realidade, apresentando os dados da pesquisa de maneira seletiva,

omitindo aqueles que podem depor contra a tese que se pretendia sustentar.²⁶⁹ Marcelo Neves concorda com o referido problema, mas ressalta que a questão do parecerismo viciado nas universidades não é somente um defeito dos estudos empíricos, mas também dos trabalhos dogmáticos.²⁷⁰

Veremos, no decorrer do presente trabalho, que a utilização de avaliações de resultado pelos órgãos gestores das políticas econômicas também sofre destes mesmos problemas. Os relatórios produzidos pela SUDENE, por exemplo, têm o nítido propósito de servir como justificativa do sucesso da política de incentivos fiscais, fazendo uma seleção das informações de forma totalmente vinculada à referida finalidade. Para Marcelo Neves, as pesquisas empíricas das políticas públicas são elaboradas de forma *ad hoc* como mero instrumento de *marketing* de determinado programa governamental e não com a finalidade de surpreender o seu interlocutor, de modo a proporcionar a reconstrução de critérios normativos e, por isso, são extremamente pobres.²⁷¹

Apesar de defender a superação do modelo tradicional positivista, Norberto Bobbio chama a atenção para os cuidados de um movimento sociologizante da ciência jurídica, evitando-se que o jurista se afogue no vasto oceano de uma infinita ciência social.²⁷² Dentro dessa mesma linha, Marcos Nobre aponta que o uso dos outros conhecimentos no debate jurídico não significa submeter o direito à perspectiva da economia e da sociologia, abandonando por completo o seu objeto.²⁷³ É necessário que o direito não caia na armadilha de incorporar os estudos realizados pela economia e pela sociologia de forma acrítica, acreditando que estas análises são científicas, neutras e espelham a realidade econômica e social, exatamente como elas se revelam.

²⁶⁹ NOBRE, Marcos (org). *O que é pesquisa em Direito?* São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 23-38.

²⁷⁰ NEVES, Marcelo. Seminário sobre a pesquisa em direito na concepção de políticas públicas. In: CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). *Pesquisa Empírica em Direito*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, p. 76-78.

²⁷¹ NEVES, Marcelo. Seminário sobre a pesquisa em direito na concepção de políticas públicas. In: CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). *Pesquisa Empírica em Direito*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, p. 80-82.

²⁷² BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007, p. 45-50.

²⁷³ NOBRE, Marcos (org). *O que é pesquisa em Direito?* São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 23-38

Marcelo Neves faz um alerta para a falácia na utilização de uma imensa quantidade de dados estatísticos que muitas vezes são tratados pelas demais ciências como números que revelam a verdadeira realidade, de maneira imparcial.²⁷⁴ Os dados e os números são interpretados, da mesma forma que o direito e, por isso, podem ser objeto de conclusões completamente diversas. Além disso, mais importante que a quantidade de dados é a sua qualidade e identificação da sua finalidade. No âmbito dos nossos estudos, verificaremos que os Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus revelam muito mais dados a respeito da evolução do faturamento das empresas que informações a respeito da distribuição da riqueza para a população local, por meio do pagamento de salários e investimentos. Na perspectiva da análise desenvolvimentista aqui defendida, verificaremos que os dados mais relevantes para aferir os impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais regionais são justamente estes últimos.

Na presente tese, não pretendemos elaborar uma análise dos impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais regionais, nem utilizaremos os estudos elaborados pelos economistas para justificar uma conclusão de sucesso ou não destas políticas econômicas. Nossa ideia é verificar as avaliações de resultado produzidas pelos órgãos gestores e pelo TCU em confronto com os trabalhos produzidos pelos juristas e pelos economistas. Faremos uma análise crítica dos indicadores utilizados para a análise dos impactos socioeconômicos e da metodologia utilizada nos relatórios de análise dos órgãos gestores e nas auditorias do TCU; observaremos as lacunas nas avaliações, para dar um passo a mais na compreensão da efetividade dos incentivos fiscais no desenvolvimento regional. Nossa ideia não é a de fechar o debate para ideias conclusivas a respeito dos incentivos fiscais, mas de abrir o direito para o debate sobre as avaliações de resultado dos incentivos fiscais produzidas de forma institucional.

Neste sentido, a análise dos problemas socioeconômicos gerados pelos incentivos não será defendida, no âmbito do presente trabalho, para fundamentar uma conclusão de invalidade ou inconstitucionalidade das normas disciplinadoras dos incentivos. É muito pobre e ingênuo, sob uma perspectiva de Teoria Geral do Direito, imaginar que a análise da efetividade das

²⁷⁴ NEVES, Marcelo. Op. cit., p. 79 e 80.

políticas econômicas alterará automaticamente a validade das normas que as regulamentam. A tentativa de se defender uma tese jurídica de (in)constitucionalidade ou (in)validade de uma norma jurídica com base em um estudo produzido pela ciência econômica, significaria cairmos na armadilha de assumir a prevalência da economia sobre o direito, calcada na ideia de neutralidade dessa ciência. Por outro lado, não negamos que o conhecimento dos efeitos socioeconômicos dos incentivos fiscais possa exercer uma forte influência na interpretação destas normas, na medida em que assumimos o seu caráter constitutivo, a partir de elementos externos aos textos normativos.

2.2. Neutralidade fiscal, extrafiscalidade e a política tributária como instrumento do desenvolvimento econômico

O papel da política tributária na economia foi e ainda é objeto de muitas discussões por parte da doutrina, recebendo conotação diversa dependendo da perspectiva econômica adotada e da função do Estado.²⁷⁵ Os economistas neoclássicos, que começaram a desenvolver as ideias no fim do século XIX, tinham por finalidade estudar a melhor forma de alocação dos recursos, com base na relação entre a existência de recursos escassos e os seus diferentes usos. Para os neoclássicos, com a especialização do trabalho e o isolamento dos produtores, os indivíduos passaram a se considerar unidades atomizadas preocupadas com a própria sobrevivência e, por isso, tornaram-se essencialmente egoístas.²⁷⁶ Partindo do pressuposto do egoísmo, os neoclássicos acreditavam que todos os motivos humanos se reduzem ao desejo de obter prazer e evitar a dor.²⁷⁷

²⁷⁵ NAPOLEONI, Cláudio. *O Pensamento Econômico do Século XX*. São Paulo: Círculo do Livro, 1963, p. 7: “A Teoria do equilíbrio se formou a partir da obra dos maiores economistas do fim do século passado: Menger na Áustria; Jevons, Edgeworth e Marshall na Inglaterra; Walras na França; Pareto e Barone na Itália; Clark e Fisher na América; Wicksell na Suécia. Como a crítica atual reconhece, as diferenças entre esses economistas versam sobre questões substancialmente marginais e há entre eles uma unidade de formulação e também de desenvolvimentos teóricos que torna legítimo considerá-los como coautores de uma doutrina unitária.”

²⁷⁶ HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Tradução: José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 119-123.

²⁷⁷ Para Jeremy Bentham: “(1) todos os motivos podem ser reduzidos à busca do prazer, baseada no interesse próprio e (2) cada pessoa é o único juiz de seus próprios prazeres e, por isso, é impossível fazer comparações de prazer entre as pessoas.” (HUNT, E. K. Op. cit., p. 178).

Os neoclássicos acreditavam que a tendência econômica mundial era a de especialização, o que fazia com que os indivíduos necessitassem realizar cada vez mais trocas comerciais entre si, dependendo do funcionamento livre do mercado, que era visto como uma instituição social e universalmente benéfica.²⁷⁸ A acumulação de capital era também um dos pressupostos centrais da economia neoclássica, já que possibilitava a obtenção de ferramentas, maquinarias e fábricas. Ao tratar da visão dos neoclássicos a respeito do desenvolvimento econômico, Celso Furtado demonstra que a ideia deles era de que o aumento do lucro e a acumulação de capital e poupança potencialmente gerariam benefícios para todos, por meio do aumento da produtividade.²⁷⁹

Para que a economia de um país pudesse prosperar e para que os agentes econômicos fossem incentivados a investir na economia era necessário que houvesse acumulação de lucros.²⁸⁰ A concorrência entre os agentes em seu nível mais intenso seria benéfica na medida em que eles passariam a realizar o controle calculado, racional e previsível de suas ações. “Todos os atos humanos passaram a ser vistos como consequência de decisões calculadas, racionais, nas quais o indivíduo agia de modo muito parecido com um contador, ponderando todos os lucros (prazeres) a serem obtidos (...)”²⁸¹

O preço dos bens e serviços era definido pelas leis de oferta e procura, que regulariam as trocas comerciais entre os agentes econômicos, passando a ciência econômica a se preocupar com o estudo da escolha dos agentes, de acordo com cálculos certos e determinados. Ao invés de se preocupar com os custos produtivos e a distribuição da riqueza, como os liberais clássicos, os utilitaristas queriam se dedicar a entender as variações de preços, com base no

²⁷⁸ HUNT, E. K. Op. cit., p. 119-123.

²⁷⁹ “A teoria do desenvolvimento econômico que se pode extrair do modelo neoclássico é simples e se formula como segue: o aumento de produtividade do trabalho (que se reflete na elevação do salário real) é consequência da acumulação de capital, a qual, por sua vez, está na dependência da taxa antecipada de remuneração dos novos capitais e do preço de oferta e da poupança. A acumulação de capital, provocando um aumento nos salários reais, tenderia a incrementar a participação dos assalariados no produto e, portanto, a reduzir a taxa média de rentabilidade do capital.” (FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1974, p. 39).

²⁸⁰ HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Tradução: José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 119-123.

²⁸¹ Idem. “Esses cinco aspectos do comportamento humano e da autopercepção dentro do capitalismo – o individualismo atomista, o utilitarismo egoísta, a dependência dos mercados, o financiamento da industrialização com os lucros e o racionalismo calculista – tornaram-se a base intelectual da teoria neoclássica da utilidade e da harmonia social em fins do século XIX e início do século XX.”

comportamento dos agentes econômicos, reduzindo-se a economia a regras de mercado.²⁸² A visão neoclássica partia da ideia de que haveria um equilíbrio geral nas trocas entre os agentes, regulando-se o sistema, pelas leis de oferta e procura, num objetivo maximizador de vantagens para todos. Segundo essa visão, a concorrência entre os agentes era perfeita, o pleno emprego, o preço e os salários seriam flexíveis, a riqueza seria distribuída automaticamente e de forma correta de acordo com as produtividades marginais.²⁸³

Dessa forma, como o “bem-estar econômico” seria um processo gradual, que viria naturalmente, na medida em que houvesse suficiente acúmulo de capital, seria completamente desnecessária a intervenção do Estado na economia a não ser para a defesa da propriedade privada e liberdade contratual. Na realidade, a intervenção do Estado na economia seria completamente nociva ao seu funcionamento perfeito.²⁸⁴ Neste sentido, se não cabia ao Estado intervir na ordem econômica, isso também não poderia ser feito por meio da tributação. Sob esta perspectiva, os tributos eram vistos como elementos perturbadores da alocação ótima e eficiente dos recursos, com base no livre jogo das forças de mercado. Para os neoclássicos, a ciência das finanças deveria preocupar-se em programar as receitas e despesas do Estado, mantendo o sistema tributário o mais neutro possível, de forma a não gerar efeitos sobre a alocação ótima dos recursos. Os trabalhos produzidos nessa época, a respeito dos efeitos dos tributos no processo econômico, tinham perspectiva de análise microeconômica somente, isto é, tinham o objetivo de orientar o sistema tributário de modo que produzisse o menor efeito possível ao setor privado.²⁸⁵

Ainda hoje, são frequentemente produzidos trabalhos em linha com a perspectiva neoclássica. Segundo esta concepção, a tributação é entendida como um fator prejudicial à livre concorrência, sendo necessária a criação de uma teoria da tributação embasada nos princípios

²⁸² NUNES, António José Avelãs. *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 544.

²⁸³ HUNT, E. K. Op. cit., p. 122 e 155.

²⁸⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 69-72. A respeito da previsibilidade, calculabilidade do mercado, a ordem econômica liberal e a intervenção do Estado no domínio econômico, ver: GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 27-37; 69-71.

²⁸⁵ DA SILVA, Gerson Augusto. *A política tributária como instrumento do desenvolvimento*. 2. ed. Brasília: ESAF, 2009, p. 87.

da neutralidade e equidade, que considere que as normas tributárias não podem gerar distorções no sistema de preços relativos, já que isso implicaria menor eficiência nas decisões econômicas, com a consequente redução do nível de bem-estar. Além de neutra, a tributação também deveria buscar a repartição do ônus fiscal de forma justa entre os agentes econômicos, levando em consideração a sua capacidade contributiva e o uso que cada um faz dos bens e serviços públicos.²⁸⁶

Parte-se da ideia de que é necessário que os agentes econômicos atuem em igualdade de condições competitivas e que o Estado mantenha a neutralidade tributária para não interferir no equilíbrio concorrencial. A igualdade seria garantida por meio da neutralidade tributária. A intervenção do Estado na economia por meio da política fiscal somente seria possível nos casos em que fosse indispensável para corrigir resultados da concorrência perfeita ou para suprimir ou atenuar falhas da concorrência. Segundo esta perspectiva, a neutralidade tributária não configuraria regra absoluta, partindo da ideia de infalibilidade do mercado, pois ela só poderia ser mitigada para a proteção da própria concorrência. Dessa forma, somente seria possível a existência de regimes tributários diferentes para assegurar a igualdade de condições entre os concorrentes.²⁸⁷

Os referidos pressupostos econômicos neoclássicos foram colocados em cheque durante a crise de 1929, quando foram evidenciados todos os desequilíbrios das economias dos diversos países, especialmente, os Estados Unidos. A crença de que o mercado se autorregularia com a utilização plena dos recursos e a geração de “bem-estar social” não correspondia à realidade pela qual o mundo estava passando. Nesta época, a Teoria de Keynes passou a ser utilizada

²⁸⁶ FARO, Maurício Pereira; ROCHA, Sérgio André. *Neutralidade tributária para consolidar a concorrência*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-21/neutralidade-tributaria-fator-fundamental-livre-concorrenca#author>>. Acesso em 19.06.2016.

²⁸⁷ FARO, Maurício Pereira; ROCHA, Sérgio André. *Neutralidade tributária para consolidar a concorrência*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-21/neutralidade-tributaria-fator-fundamental-livre-concorrenca#author>>. Acesso em 19.06.2016. É interessante notar que essa corrente de pensamento acredita que a Constituição de 1988 foi a que se filiou de maneira mais franca ao sistema econômico caracterizado pela livre iniciativa, pelas leis de mercado e pela livre concorrência. A respeito da neutralidade tributária como instrumento da defesa da livre concorrência, ver: SCAFF, Fernando Facure. Tributação, livre-concorrência e incentivos fiscais. In NUSDEO, Fábio. *O direito econômico na atualidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 301-320. Sobre os diversos sentidos da neutralidade tributária, ver: BOMFIM, Diego Marcel Costa. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2014, p. 70-84.

não somente para explicar aquela nova realidade dos mercados em desequilíbrio, mas também para orientar as políticas econômicas utilizadas para corrigir esses problemas.²⁸⁸

De acordo com John Maynard Keynes, a economia não tenderia, necessariamente, ao equilíbrio,²⁸⁹ já que as riquezas geradas pelo mercado não retornariam, obrigatoriamente, para a economia por meio do consumo e do investimento, assim como pensavam os neoclássicos. Uma parte da renda gerada poderia ser poupada e não investida, não havendo o seu retorno para economia. Por consequência, a produtividade poderia diminuir, o que geraria desemprego, demonstrando que o equilíbrio econômico natural proposto pelos economistas neoclássicos não correspondia à realidade. As situações de desemprego involuntário seriam comuns ao funcionamento do mercado e as situações de pleno emprego raras.²⁹⁰

Um dos principais pontos de partida de John Maynard Keynes foi o de afastar a ideia dos neoclássicos de que o desemprego somente seria o voluntário, com base na ideia de que o mercado sempre estaria apto a empregar a mão de obra ociosa, bastando que houvesse mero ajuste nos salários pagos. John Maynard Keynes percebeu que existia também o desemprego involuntário nos casos em que a renda auferida pelas pessoas não fosse consumida nem fosse invertida na economia, ou seja, não se transformasse em demanda efetiva.²⁹¹ Ao perceber as falhas do mercado, inserindo a ideia da insuficiência da demanda efetiva na gênese da crise, John Maynard Keynes criou uma nova concepção das funções do Estado.²⁹²

O economista propõe a implementação de políticas voltadas para sanar os problemas de demanda efetiva e de desemprego, por meio de uma atuação mais ampla e diversificada do Estado no sistema econômico, como a realização de obras públicas, a concessão de subsídios

²⁸⁸ DA SILVA, Gerson Augusto. *A política tributária como instrumento do desenvolvimento*. 2. ed. Brasília: ESAF, 2009, p. 87.

²⁸⁹ KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. Tradução Mario R. Cruz. São Paulo: Atlas, 1982, p. 23; CONTADOR, Cláudio R. Apresentação da Edição Brasileira. In: KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. Tradução: Mario R. Cruz. São Paulo: Atlas, 1982, p. 11-20.

²⁹⁰ KEYNES, John Maynard. Op. cit., p. 24-33; CONTADOR, Cláudio R. Op. cit., p. 54 e 55.

²⁹¹ KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. Tradução Mario R. Cruz. São Paulo: Atlas, 1982, p. 24-33; 54 e 55; NUNES, António José Avelãs. *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 594.

²⁹² DA SILVA, Gerson Augusto. *A política tributária como instrumento do desenvolvimento*. 2. ed. Brasília: ESAF, 2009, p. 87 e 88.

aos desempregados, fornecimento de dinheiro aos doentes, inválidos e idosos e outras funções que antes não eram desempenhadas pelo Estado. A intervenção do Estado deveria se dar de forma a manter o emprego das pessoas, o consumo e o investimento, assegurando-se a manutenção da demanda efetiva.²⁹³ Dessa forma, os gastos governamentais (processo receita-despesa) surgem como instrumentos adequados à correção das falhas e dos desequilíbrios do mercado, inserindo-se a política fiscal como um mecanismo de estabilização econômica.²⁹⁴

Sob esta nova perspectiva keynesiana, macroeconômica, com enfoque nos processos de receita-despesa, a preocupação com a neutralidade fiscal foi substituída pelo propósito deliberado de se utilizar a arrecadação e os gastos públicos como instrumentos de correção das falhas de mercado, em busca da estabilização. Em linha com este pensamento, são produzidos nessa época diversos trabalhos para tratar do conceito de política fiscal como um fator de equilíbrio da instabilidade econômica. A política fiscal era vista como um instrumento que viabilizava as alterações nas alíquotas dos tributos e das despesas públicas, com o propósito de manter a demanda efetiva, o pleno emprego e os preços estáveis.²⁹⁵

O próprio John Maynard Keynes chegou a tratar em sua obra a respeito da implementação de políticas tributárias de redução dos impostos, em conjunto com os gastos públicos, sempre que as poupanças desejadas superassem os investimentos planejados para que fosse mantida a demanda agregada. Tanto os gastos públicos quanto a redução dos impostos seriam complementares aos gastos privados.²⁹⁶ Segundo ele, o incentivo que o indivíduo tem para investir depende da expectativa de futuros rendimentos e, por isso, leva em consideração não somente a taxa de juros, mas também a política fiscal, que onera a sua renda. Assim, alterações na política fiscal geram efeitos, ao menos na expectativa dos indivíduos, maiores que a própria taxa de juros. Por fim, John Maynard Keynes ainda observa que a política fiscal

²⁹³ HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Tradução: José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 397; SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 159; NUNES, António José Avelãs. Op. cit., p. 589.

²⁹⁴ DA SILVA, Gerson Augusto. Op. cit., p. 88.

²⁹⁵ Ibidem, p. 88 e 89.

²⁹⁶ CONTADOR, Cláudio R. Apresentação da Edição Brasileira. In KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. Tradução: Mario R. Cruz. São Paulo: Atlas, 1982, p. 13.

pode ser utilizada para gerar a distribuição da renda, o que, por consequência, poderia gerar um aumento da propensão a consumir.²⁹⁷

A teoria das finanças públicas desenvolvida por Richard Musgrave no final da década de 1950, é constantemente mencionada pela doutrina brasileira que trata da extrafiscalidade.²⁹⁸ Em sua obra, o autor reconhece que as teorias econômicas vinham sendo aplicadas com bastante êxito em outros ramos, como o comércio internacional, mas não às finanças públicas. Neste sentido, busca desenvolver uma teoria econômica normativa para a elaboração dos orçamentos públicos. O economista observa que somente após as teorias de John Maynard Keynes, as novas perspectivas da política fiscal e das finanças compensatórias fizeram com que a política orçamentária fosse inserida no centro do sistema econômico, gerando diversos estudos a respeito do seu papel na teoria macroeconômica.²⁹⁹

Apesar da evolução que houve em termos de finanças públicas a partir de John Maynard Keynes, Richard Musgrave observa que não tinham sido produzidos estudos até aquele momento a respeito dos efeitos das políticas fiscais na distribuição da renda e na alocação dos recursos no setor privado. O ponto de partida do autor é a percepção de que uma parcela do produto nacional é destinada à satisfação das necessidades públicas, por isso, uma parte significativa da renda do setor privado está atrelada ao orçamento público, composto primordialmente pelos tributos que, por conta disso, influenciam significativamente a distribuição dos recursos pelo setor privado. Com base nessa ideia, o autor introduz o seu conceito de sistema de economia mista, em que há a coexistência da economia estatal com a do setor privado.³⁰⁰

²⁹⁷ KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. Tradução: Mario R. Cruz. São Paulo: Atlas, 1982, p. 87.

²⁹⁸ Neste sentido: SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 28; LEÃO, Martha Toribio. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 21, Série Doutrina Tributária, v. XVI.

²⁹⁹ MUSGRAVE, Richard Abel. *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental*. Tradução: Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1973, p. 15 e 16.

³⁰⁰ MUSGRAVE, Richard Abel. *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental*. Tradução: Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1973, p. 23.

Richard Musgrave desenvolve uma teoria normativa com a finalidade de identificar um plano orçamentário ótimo, com determinados objetivos e finalidades, para verificar como ele pode ser alcançado. Em seguida, sua teoria se propõe a explicar porque estão sendo implementadas determinadas políticas fiscais e a prever os seus efeitos, ou seja, entender como reage o mercado às políticas tributárias e de gastos públicos, de modo a escolher aquelas que deem resultados ótimos, ou então, para alterar as políticas adotadas. Apesar de assumir que uma teoria normativa, que se destina à implantação de um plano orçamentário ótimo, depende dos valores sociais e políticos daquela sociedade, o autor propõe alguns padrões eficientes de planejamento fiscal, por meio do uso de instrumentos fiscais voltados a implementar ajustes na alocação dos recursos; promover ajustes na distribuição da renda e da riqueza e assegurar a estabilização econômica.³⁰¹

O autor faz uma análise compartimentada e condicionada das funções alocativa, distributiva e estabilizadora. Na divisão da alocação dos recursos, devem-se promover os ajustes voltados para as satisfações públicas, supondo-se que os recursos estão sendo corretamente empregados e que foi garantida a apropriada distribuição da renda. A divisão de distribuição, por sua vez, partindo do pressuposto de que há renda disponível a ser distribuída e que já se cuidou das satisfações públicas, é responsável pela distribuição adequada da renda. Por fim, a divisão de estabilização é responsável por definir quais as políticas fiscais a serem tomadas para que se mantenha o nível ideal de demanda efetiva, partindo do pressuposto de que a distribuição da renda e as necessidades públicas estão satisfeitas.³⁰²

A divisão de alocação é responsável, principalmente, pela escolha entre os usos alternativos dos recursos, ou seja, trata-se de um problema de custo de oportunidade. Richard Musgrave considera, dentre outras coisas, a utilização dos instrumentos orçamentários para corrigir falhas de mercado, promovendo uma alocação mais eficiente dos recursos, bem como a utilização do processo receita-despesa para satisfazer as necessidades sociais, ou seja, para

³⁰¹ Ibidem, p. 23-25.

³⁰² Ibidem, p. 25 e 26.

promover a alocação dos recursos em direção à procura efetiva dos consumidores de acordo com as suas preferências individuais.³⁰³

Partindo do pressuposto de que o processo de receita-despesa tem, necessariamente, efeitos sociais e econômicos, e que eles podem ser dirigidos para as finalidades pretendidas, e sendo os ajustes na distribuição um destes objetivos, Richard Musgrave entende que a tarefa da divisão de distribuição é determinar o estado apropriado de distribuição, levando em consideração diversos fatores, como as leis de herança, a disponibilidade de oportunidades educacionais, a estrutura dos mercados, a mobilidade social etc. Ele enfatiza que a grande dificuldade da divisão de distribuição está em se definir qual é o estado apropriado de distribuição e que esta é muito mais uma questão política, de tomada de decisão. Por sua vez, a divisão de estabilização preocupa-se na manutenção de um alto nível de utilização dos recursos e de um valor estável da moeda (contenção da inflação). Como o mercado não tende ao equilíbrio, podendo haver flutuações drásticas no emprego e nos preços, a divisão de estabilização deve ser responsável pela manutenção do equilíbrio destes fatores.³⁰⁴

Em diversos momentos de sua obra, Richard Musgrave trata da utilização dos instrumentos da política tributária para o cumprimento das referidas funções, quando, por exemplo, trata da existência de um modelo de tributação progressiva, regressiva ou proporcional nas divisões de alocação e de distribuição; ou quando trata da composição e dos efeitos da estrutura tributária sobre a renda e sobre a propriedade; ou quando aborda os efeitos da progressividade do imposto de renda.³⁰⁵ Em linha com esse raciocínio, Luís Eduardo Schoueri aponta a existência de cinco falhas que podem ser corrigidas por meio de políticas tributárias: os problemas de mobilidade dos fatores, relacionados aos desequilíbrios entre a oferta e a demanda; as falhas de informação dos agentes, que geram insegurança; a concentração econômica; as externalidades positivas e negativas e; a fruição de bens coletivos.³⁰⁶

³⁰³ MUSGRAVE, Richard Abel. *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental*. Tradução: Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1973, p. 26-39.

³⁰⁴ Ibidem, p. 39-51.

³⁰⁵ Ibidem, p. 43-45; 221-229; p. 300-306.

³⁰⁶ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 72-78.

Apesar de John Maynard Keynes ter contribuído muito para afastar a concepção neoclássica de equilíbrio do mercado e construir os fundamentos teóricos para embasar a intervenção do Estado na economia, ele não propôs um modelo de desenvolvimento ou crescimento econômico de longo prazo. O modelo econômico proposto por ele estava voltado para a realidade dos países desenvolvidos e pretendia corrigir as falhas inerentes ao mercado, mantendo o mesmo sistema econômico, e não para promover a alteração das estruturas econômicas.³⁰⁷ Neste sentido, na década de 1950, surgiram teorias econômicas, defendidas principalmente pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que passaram a questionar se tal modelo seria aplicável à realidade dos países subdesenvolvidos, já que para eles seria necessário o rompimento de algumas estruturas econômicas, não se tratando de mera correção de falhas de mercado.³⁰⁸ Sob esta nova perspectiva, o Estado não deveria atuar somente para corrigir falhas de mercado, mas para implementar políticas econômicas que visassem a superação dos problemas estruturais destes países.³⁰⁹

Os estudos de finanças públicas, planejamento orçamentário e política fiscal, na mesma linha de Richard Musgrave, foram produzidos de acordo com os objetivos político-econômicos mencionados de correção das falhas de mercado, de acordo com a realidade econômica dos países desenvolvidos. Neste sentido, o arcabouço teórico utilizado para o estudo das normas tributárias estava limitado à correção das falhas de mercado, não havendo substrato teórico para a formulação de políticas tributárias desenvolvimentistas, voltadas para a realidade dos países subdesenvolvidos. Neste sentido, a grande questão que se coloca é se seria possível utilizar a política tributária como instrumento do desenvolvimento econômico, ou seja, como

³⁰⁷ FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1974, p. 54-57; NUNES, António José Avelãs. *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 590.

³⁰⁸ A respeito das teorias de desenvolvimento econômico defendidas pela CEPAL, ver: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000; FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 72; ROGGE, Benjamim. *A Tese de Prebisch*. Boletim n. 12, São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 1959, p. 19 e GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012.

³⁰⁹ PERROUX, François. *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*. Tradução de L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 108-114. Perroux faz um quadro comparando diversas medidas preconizadas por Keynes para a economia em crise dos países desenvolvidos e a situação dos países subdesenvolvidos, justificando por que o modelo de Keynes seria inaplicável a eles.

meio de transformação das estruturas econômicas, nos moldes propostos pelas teorias desenvolvimentistas.

Ao tratar deste tema, Gerson Augusto da Silva observa que a política fiscal é definida em função dos objetivos da política econômica pretendida. Assim, se os objetivos são de alteração das estruturas econômicas e não de mera correção das falhas de mercado, é possível assumir que a política tributária seja utilizada como instrumento para tanto. Neste sentido, o modelo de políticas tributárias, voltado exclusivamente para a estabilização econômica, quando existem objetivos de desenvolvimento econômico a serem perseguidos, afigura-se completamente limitado e inconveniente. Aproveitando-se dos estudos elaborados sobre teoria das finanças públicas, Gerson Augusto da Silva observa que a política fiscal, ao modificar os fluxos de receita e os preços relativos dos bens, serviços e fatores, acaba por afetar a alocação dos recursos, podendo produzir mudanças estruturais em direção ao desenvolvimento econômico, o que pode ser aproveitado pelos países que precisam romper com as barreiras do subdesenvolvimento.³¹⁰

Gerson Augusto da Silva aponta problemas de base teórica que sirva de apoio para sustentar a utilização da política fiscal como instrumento do desenvolvimento, já que a teoria formulada por John Maynard Keynes só permitia a utilização do processo receita-despesa voltado para a estabilização. Todavia, o autor aponta que as teorias de finanças públicas, sem se dar conta, acabaram produzindo estudos que faziam muito mais que induzir a mera estabilização econômica. Por meio da proposta de tributação progressiva da renda, por exemplo, acabaram por utilizar a política tributária como instrumento de desconcentração da renda. Apesar de a ciência das finanças ter proposto a tributação progressiva por razões de justiça fiscal e perseguição da capacidade contributiva e não por conta de uma política de desenvolvimento econômico, acabou, inconscientemente, gerando substrato teórico para que se pudesse sustentar a utilização da política tributária como instrumento do desenvolvimento.³¹¹

³¹⁰ DA SILVA, Gerson Augusto. *A política tributária como instrumento do desenvolvimento*. 2. ed. Brasília: ESAF, 2009, p. 89 e 90.

³¹¹ DA SILVA, Gerson Augusto. *A política tributária como instrumento do desenvolvimento*. 2. ed. Brasília: ESAF, 2009, p. 89-93.

Apesar de a ciência das finanças ter proposto diversos instrumentos de política fiscal que vão muito além das políticas de estabilização, o fato é que as análises dos efeitos dos tributos têm se limitado muito mais à perspectiva microeconômica, sendo raras as contribuições mais contundentes para a construção de uma teoria econômica voltada para a utilização da política fiscal como instrumento do desenvolvimento. Ao constatar esta lacuna na teoria das finanças públicas, Gerson Augusto da Silva desenvolve todo um arcabouço teórico para a implementação de políticas tributárias voltadas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos como, por exemplo, para aumentar a poupança sem alocação dos investimentos. Em outros casos o autor demonstra as limitações existentes no sistema tributário vigente para promover a alteração das estruturas econômicas como, por exemplo, quando observa a dificuldade de se promover a desconcentração da renda por meio da tributação nos países subdesenvolvidos em que prevalecem os tributos sobre o consumo.³¹²

Jonathan di John aponta para a armadilha de não se atentar para a tributação como instrumento de superação do subdesenvolvimento econômico. Segundo o autor, a referida concepção tradicional da tributação como política de estabilização faz com que ela não seja vista como um dos instrumentos de atuação do Estado na economia, sendo encarada como mera técnica e não como um tipo de política econômica. Sob esta perspectiva, as instituições internacionais tendem a aconselhar os países a reduzir a sua intervenção do Estado na alocação de recursos por meio da política fiscal. Assim, a natureza técnica e apolítica da boa governança limitaria a compreensão política e institucional da tributação. Segundo Jonathan di John, as principais propostas de agenda de política tributária vão no sentido da simplificação da tributação, redução dos tributos incidentes sobre a renda e as empresas, para que sejam promovidos investimentos, redução dos tributos alfandegários e aumento dos tributos sobre o consumo. Tais “conselhos” são dados de forma geral, sem se considerar as peculiaridades e particularidades políticas, sociais e econômicas de cada país.³¹³

Apesar de Celso Furtado não ter produzido trabalhos específicos a respeito da teoria das finanças ou sobre política fiscal, até mesmo ele constatou os efeitos da tributação no

³¹² Idem.

³¹³ JOHN, Jonathan di. The political economy of taxation and tax reform in developing countries. In: *Institutional change and economic development*. Londres: Ha-Joon Chang, 2006, p. 135-137.

agravamento das desigualdades regionais, quando elaborou o relatório do GTDN. Conforme anteriormente mencionado na presente tese, Celso Furtado percebeu que a tributação, preponderantemente regressiva, incidente sobre o consumo, fazia com que as transferências de recursos do Governo Federal, realizadas por meio de gastos públicos nas regiões menos desenvolvidas, acabassem retornando para as regiões mais prósperas por meio do sistema tributário. Ou seja, ao invés de o sistema tributário atuar como um instrumento de diminuição das desigualdades regionais, acabava funcionando exatamente em sentido inverso.³¹⁴

Boa parcela da doutrina nacional que trata da extrafiscalidade reconhece, sem maiores dificuldades, que as normas tributárias podem ter finalidades ou efeitos extrafiscais que não sejam de mera estabilização econômica ou de correção das falhas do mercado.³¹⁵ Sob esta perspectiva, é reconhecido que o Estado não deve se limitar à mera proteção da propriedade privada e da liberdade contratual, devendo assumir outras funções para promover políticas sociais e econômicas, devendo as normas tributárias servir como instrumentos de intervenção do Estado sobre o domínio econômico com a finalidade de implementar os objetivos constitucionalmente previstos.³¹⁶

Apesar de reconhecer a possibilidade de as normas tributárias terem outras finalidades ou efeitos, além da arrecadação e da estabilização econômica, essa doutrina está muito mais voltada ao estudo do plano da validade, legalidade e (in)constitucionalidade das normas tributárias indutoras. Estes estudos estão mais preocupados em tratar dos limites constitucionais à utilização da tributação como instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico que entender os efeitos das políticas fiscais em nossa realidade socioeconômica. Neste sentido, esses trabalhos tendem a seguir um roteiro bastante semelhante: distinguir as normas fiscais das extrafiscais; identificar os fundamentos

³¹⁴ Tratamos dessa questão quando abordamos o documento produzido pelo GTDN. (GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967, p. 44-46).

³¹⁵ Neste sentido, ver: SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 79 e 80; BOMFIM, Diego Marcel Costa. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2014, p. 85-98; LEÃO, Martha Toribio. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 21, Série Doutrina Tributária, v. XVI, p. 63-74.

³¹⁶ SCHOUERI, Luís Eduardo. Op. cit., p. 79 e 80.

constitucionais que permitem o uso da extrafiscalidade; verificar os limites constitucionais e legais à extrafiscalidade; propor uma metodologia de controle da extrafiscalidade pelo Poder Judiciário.³¹⁷

Preocupados com os limites e o controle da extrafiscalidade, esses estudos propõem um modelo de interpretação das normas tributárias com base na proporcionalidade, na adequação e na necessidade da medida, atribuindo-se ao Poder Judiciário o dever de levar em consideração todos estes critérios na verificação da validade da medida. Como parcela da doutrina entende que essa verificação de validade formal deve ser feita no plano da eficácia da norma,³¹⁸ dos seus efeitos na realidade econômico-social, converte-se a análise da política fiscal em um teste de *pedigree*.³¹⁹ Todavia, a questão a respeito da efetividade da extrafiscalidade é muito mais complexa do que se pretende resolver com base em testes de proporcionalidade e, por isso, eles contribuem muito pouco na construção jurídico-institucional das políticas tributárias.

O grande problema é que, ao se analisar as normas tributárias somente sob este viés de validade formal, por meio de teorias normativas e modelos de interpretação a respeito dos limites e controle da extrafiscalidade, gera-se uma lacuna na análise das políticas fiscais sob a perspectiva jurídica-funcional, ou seja, sobre a forma pela qual o arcabouço jurídico-institucional das políticas tributárias cumpre as suas finalidades. No caso dos incentivos fiscais (gastos tributários indiretos), a consequência disso é a escassa produção de estudos a respeito do volume de renúncias fiscais; da implementação da política em questão; das contrapartidas exigidas dos beneficiários; do critério de seleção dos empreendimentos beneficiados; da administração dos incentivos fiscais pelos órgãos gestores; do controle realizado pelo Tribunal de Contas e dos métodos de avaliação de resultado destas políticas.

³¹⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005; BOMFIM, Diego Marcel Costa. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2014; LEÃO, Martha Toribio. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 21, Série Doutrina Tributária, v. XVI.

³¹⁸ A respeito da aferição da extrafiscalidade com base na eficácia, ver: SCHOUERI, Luís Eduardo. Op. cit.; LEÃO, Martha Toribio. Op. cit.

³¹⁹ A respeito do teste de *pedigree* de Dworkin, ver: DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 27-28.

Neste sentido, o presente trabalho se propõe a suprir esta lacuna, promovendo a referida análise jurídico-institucional dos incentivos fiscais regionais.

2.3. O desenvolvimento regional na Constituição de 1988

O conhecimento da origem dos problemas de desigualdade regional, sob a perspectiva das teorias desenvolvimentistas, é indispensável para a compreensão do tratamento dispensado pela Constituição Federal de 1988 ao desenvolvimento regional.³²⁰ Conforme abordado no capítulo anterior, os problemas de desigualdade regional não decorrem somente de questões climáticas, nem de meras falhas ou de desequilíbrios do mercado, que exigiriam políticas meramente corretivas ou regulatórias. A grande disparidade entre as regiões é uma questão estrutural que decorre de diversos fatores, como: a formação econômica das regiões desde a época da colonização; as políticas regionais e de desconcentração produtiva adotadas; a grande extensão territorial com regiões extremamente heterogêneas; a ausência do Estado na promoção de políticas nacionais e a estrutura de poder formada nas regiões mais atrasadas.

É neste contexto que deve ser compreendido o objetivo de redução das desigualdades regionais, previsto no art. 3º, III, da Constituição. A superação das desigualdades regionais deve ser entendida como um programa nacional de desenvolvimento econômico e como um pressuposto inafastável para se evitar a fragmentação nacional.³²¹ É importante que a sua leitura seja feita em conjunto com outros objetivos, como o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza, já que uma das principais características das disparidades regionais no Brasil é a miséria, a pobreza e a existência de grupos extremamente carentes nas regiões mais pobres. A erradicação da pobreza (objetivo extremamente complexo de ser atingido), para muitos, seria a forma mais eficiente, inclusive, de se eliminar as disparidades regionais.³²²

³²⁰ Conforme conta Lucélia Aparecida Colombo, a SUDENE teve uma importante atuação na Constituinte, criando a “Comissão de Assessoramento aos Trabalhos Constitucionais” levando os parlamentares a criarem uma série de dispositivos constitucionais voltados para o desenvolvimento regional. (COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 156-164).

³²¹ BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 42 e 262.

³²² Conforme abordaremos, ao tratar das disparidades regionais, Wilson Cano defende como medida mais eficaz a distribuição da renda para a população mais pobre e não a desconcentração industrial. (CANO, Wilson.

O desenvolvimento regional, previsto na Constituição, não deve ser compreendido como mero crescimento econômico regional, ou seja, como acúmulo de capital, ou aumento do produto global bruto. A ideia de crescimento econômico representa uma noção simplificadora da realidade, deixando de levar em consideração diversos outros fatores, e fazendo com que se acredite que a riqueza crescente se distribuiria entre a população automaticamente, ou seja, o acúmulo de capital bastaria para que todos pudessem usufruir dessa riqueza como um todo.³²³ O aumento do produto bruto regional, com a manutenção dos outros problemas das regiões mais pobres, como a má distribuição da renda, o atraso tecnológico e produtivo, a fragilidade do mercado consumidor etc, é insuficiente para a superação dos problemas regionais. Assim como afirma François Perroux: quando um “excelente estatista relaciona o crescimento do produto com o dos grandes agregados, investimento, consumo, poupança etc, temos direito de duvidar que ele faça mais do que esboçar o início de uma análise causal”.³²⁴

O grande risco que corremos ao equiparar o crescimento ao desenvolvimento regional é o de cair na armadilha de acreditar que o mero aumento do produto regional é suficiente para melhorar as disparidades regionais. Não seriam promovidas políticas econômicas no sentido de se alterar as estruturas econômicas e o objetivo de redução das desigualdades regionais não seria jamais atingido, sem nem sabermos o porquê.³²⁵ “Tomar em consideração o

Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 31-42); Francisco de Oliveira é um dos maiores críticos da desconcentração industrial, que gerou a concentração da renda. (OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977). No mesmo sentido: BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000.

³²³ A respeito da distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico, ver: FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1974, p. 90; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 53 e 54; PERROUX, François. *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*. Tradução de L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 47-67. Em nossa dissertação de mestrado, apresentamos a nossa distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico. (GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012).

³²⁴ PERROUX, François. Op. cit., p. 48.

³²⁵ Gilberto Bercovici faz essa caracterização do crescimento econômico como um fenômeno de manutenção das estruturas econômicas, sociais, políticas etc, e o desenvolvimento como um fenômeno econômico de transformação. (BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 52-55).

desenvolvimento é fazer compreender o risco do crescimento sem desenvolvimento”.³²⁶ Em razão disso, é imprescindível que se compreenda o desenvolvimento regional de forma muito mais ampla, como um processo de rompimento das estruturas econômicas, levando-se em consideração diversos outros fatores como a distribuição da renda, o desenvolvimento tecnológico e produtivo, o fortalecimento do mercado interno, a forma de ocupação e o uso das terras, o grau de escolaridade da população, os índices de desenvolvimento humano etc.³²⁷

O conhecimento da distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico regional é de extrema importância no debate a respeito do uso dos incentivos fiscais como instrumento de promoção do desenvolvimento regional. Verificaremos, ao longo do presente trabalho, que os principais defensores do uso dos incentivos fiscais regionais tendem a adotar a perspectiva da desconcentração industrial, pura e simplesmente, considerando somente o crescimento do produto bruto regional, deixando de avaliar outras questões estruturais como, por exemplo, a desconcentração da renda e da propriedade. De modo geral, essa corrente tende a acreditar que a desconcentração industrial, para as regiões mais pobres, pode, por si só, permitir o seu desenvolvimento econômico. Por outro lado, aqueles que adotam a perspectiva do desenvolvimento regional como um processo de rompimento das estruturas econômicas são consideravelmente críticos dos incentivos fiscais, na medida em que, apesar de eles promoverem a desconcentração industrial, também geram outros problemas, como a desigualdade intrarregional e a concentração da renda.

Ao prever como objetivos do Brasil a erradicação da pobreza e a redução das desigualdade sociais e regionais, a Constituição de 1988 reconheceu de maneira expressa a realidade brasileira problemática e ao mesmo tempo deixou expressa a sua insatisfação com estes problemas estruturais e históricos.³²⁸ Para uma parcela da doutrina mais conservadora, os objetivos previstos no artigo 3º, da Constituição, deveriam ser entendidos como normas

³²⁶ PERROUX, François. *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*. Tradução de L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 61 e 62.

³²⁷ Em nossa dissertação de mestrado, defendemos exatamente esta noção de desenvolvimento econômico. (GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012).

³²⁸ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 218 e 219.

jurídicas destituídas de qualquer eficácia, constituindo meros compromissos dilatórios. Sob esta perspectiva, só as normas que estabelecem a estrutura e organização do Estado e as garantias, geralmente individuais, possuiriam eficácia.³²⁹ É interessante notar que os autores que destituem de eficácia os referidos objetivos são exatamente os mesmos que criticam e desqualificam a adoção de políticas econômicas que buscam concretizar tais objetivos, como os programas de distribuição de renda do “Bolsa Família”.

A leitura que fazemos da Constituição de 1988 é completamente inversa. Compreendemos os objetivos de erradicação da pobreza, de diminuição das desigualdades sociais e regionais, previstos no art. 3º, no bojo da Constituição Econômica Dirigente, o que nos permite aceitar a sua eficácia plena – não somente como compromissos dilatórios – que, além de evidenciarem a ideologia constitucionalmente adotada, legitimam as políticas econômicas e tornam incompatíveis com a Constituição a adoção de políticas contrárias a eles.³³⁰ A Constituição Econômica, inserida no bojo da Constituição Dirigente, não se limita a somente recepcionar uma determinada ordem econômica vigente, possuindo a finalidade de promover a alteração das estruturas econômicas e sociais problemáticas do Brasil, como por exemplo, a desigualdade regional.

Ao Estado é concedido um papel de extrema relevância, não como mero prestador de serviços públicos, mas como o principal agente promotor e indutor de toda essa transformação da realidade nacional.³³¹ A ideia de que as disparidades regionais diminuiriam ao longo dos anos,

³²⁹ José Maria Arruda de Andrade faz interessante distinção das atuais correntes de pensamento dos constitucionalistas atuais. (ANDRADE, José Maria Arruda de. *A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Orgs.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 324).

³³⁰ A respeito do debate sobre a Constituição Econômica Dirigente, ver: BERCOVICI, Gilberto. *A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição*. In: BERCOVICI, Gilberto et al. *Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2003; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra, 1994, p. 82-87; FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*. Torino: Giappichelli editore, 1993, p. 135 e 146; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 38.

³³¹ Gilberto Bercovici trata do papel do Estado como o principal agente promotor do desenvolvimento e da alteração das estruturas econômicas e não como mero prestador de serviços públicos. (BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 34).

de forma automática e sem a participação do Estado, mostrou-se falsa, na medida em que a análise de todo o processo histórico da questão regional revelou justamente o oposto, ou seja, há uma tendência de aumento crescente da distância entre as regiões mais ricas e as mais pobres. Conforme aponta Gilberto Bercovici, o livre mercado tende a aumentar ainda mais os problemas de desigualdade regional e não a diminuí-los.³³² A percepção da importância do papel do Estado, como agente promotor do desenvolvimento regional e da transformação das estruturas econômico-sociais, está inserida no art. 3º, III, da Constituição, que consiste em uma verdadeira cláusula transformadora.³³³

A Constituição não se limitou somente a prever a redução das desigualdades regionais como um dos principais objetivos do Estado brasileiro, sendo diversos os dispositivos e os institutos constitucionais que cuidam da questão como, por exemplo, o artigo 170, que inaugura o título da Ordem Econômica e Financeira, dispendo, como um dos seus princípios, a redução das desigualdades sociais e regionais e reafirmando o disposto no art. 3º, III. O modelo de Federalismo Cooperativo foi pensado na Constituição como uma forma de organização administrativa do Estado brasileiro, em que os entes tenham autonomia e independência administrativa e financeira, e atuem em conjunto, de forma coordenada e com cooperação entre si, em busca do desenvolvimento regional.³³⁴

A coordenação é materializada no exercício das competências concorrentes previstas no art. 24, da Constituição como, por exemplo, o exercício da competência legislativa em matéria de direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. Consiste na atribuição e exercício conjunto das competências nas quais diversos entes possuem participação, de modo a se buscar o interesse comum de todos. “A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-se às suas peculiaridades e necessidades.”³³⁵

³³² Ibidem, p. 42-48.

³³³ A respeito do art. 3º como cláusula transformadora, ver: BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 36 e 37.

³³⁴ Ibidem, p. 89-91; BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 115-129.

³³⁵ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, Cepedisa/NAP-DISA-USP/LTr, vol. 3, n. 1, p. 13-15, mar.02.

A cooperação se revela nas competências comuns previstas no art. 23, da Constituição, em que todos os entes devem atuar conjuntamente e não de forma isolada, para a execução das tarefas descritas na Constituição como, por exemplo, para cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; para proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. A cooperação é determinada principalmente nas matérias em que a implementação das políticas exige a atuação de diversos entes.³³⁶

Sem que exista a colaboração mútua entre os entes não há como se pensar no sucesso do nosso modelo de Federalismo, nem como se pensar o desenvolvimento regional. Conforme aponta Gilberto Bercovici, a existência de uma cooperação mínima entre os entes é pressuposto de qualquer Estado Federal e, portanto, não representa qualquer tipo de inovação ou singularidade o uso da expressão “cooperação”.³³⁷ No modelo de Estado Federal da Constituição de 1988, a cooperação entre as unidades federadas deve ser voltada ao objetivo de desenvolvimento nacional equilibrado, passando os programas de desenvolvimento a não serem apenas nacionais, mas também regionais e locais, com a participação de todos os entes.³³⁸

São diversos os percalços pelos quais o federalismo brasileiro vem passando, como a permanente Guerra Fiscal entre os Estados para a atração de empreendimentos para as suas regiões, por meio de incentivos fiscais; os problemas de descentralização das políticas sociais, das receitas e competências, sem nenhum tipo de planejamento conjunto com os Estados e Municípios; os problemas de diminuição das transferências federais não obrigatórias e, ao mesmo tempo, o aumento das atribuições dos Estados e Municípios na execução das políticas sociais, como nas áreas de saúde, educação, habitação e saneamento; o aumento exacerbado da dívida dos entes federativos e as políticas de controle e redução do endividamento público estadual e municipal, por meio da controvertida Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita a

³³⁶ Idem. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2000, p. 115-129.

³³⁷ Ibidem, p. 115-129.

³³⁸ Idem. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 89-91.

atuação dos referidos governos em nome do equilíbrio nas contas públicas.³³⁹ Todos estes são problemas de concretização do modelo de federalismo disposto na Constituição, mas eles não afastam nem negam a sua tentativa de perseguir o desenvolvimento regional por meio do Federalismo Cooperativo.

Com a finalidade de promoção do desenvolvimento regional, a Constituição também previu as regiões administrativas, em seu art. 43, que jamais foi concretizado pela União Federal por meio de Lei Complementar. Segundo Gilberto Bercovici, a constitucionalização da Região poderia significar um grande avanço, mas a própria Constituição adotou solução insatisfatória ao outorgar competência exclusiva à União Federal para a sua criação, sem qualquer participação dos demais entes. Além disso, a menção feita no Art. 43, §1º, II e §2º, aos organismos regionais e aos incentivos fiscais, levam a crer que a Constituição pretendeu manter a mesma estrutura institucional (manutenção dos mesmos órgãos gestores – SUDAM e SUDENE – como meros executores dos planos regionais, também elaborados na esfera federal) e dos mesmos instrumentos de atuação (incentivos fiscais federais), sendo completamente desprezada a vontade política dos Estados e Municípios.³⁴⁰

Segundo o autor, para a superação das disparidades regionais é indispensável a institucionalização da Região como ente federado, pelo Federalismo Regional. As fronteiras políticas dos Estados são diversas das suas fronteiras econômicas, sendo imprescindível pensar a solução dos problemas regionais não mais sob a perspectiva estadual, mas de toda uma região geoeconômica. Os Estados que possuem essa identidade de realidade socioeconômica devem atuar em conjunto em órbita nacional para a resolução de problemas que são comuns a eles.

Como estes problemas ultrapassam os limites de um estado, acabam se tornando questões regionais tratadas na esfera federal e, por isso, são relegadas a segundo plano pela União Federal. De acordo com Gilberto Bercovici, a concretização do art. 43, com a autonomia

³³⁹ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, Cepedisa/NAP-DISA-USP/LTr, vol. 3, n. 1, p. 13-28, mar.02.

³⁴⁰ Idem. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 98-100.

política da Região, permitiria que os estados atuassem em conjunto em dimensão regional, promovendo políticas sociais e econômicas projetadas em âmbito regional, permitindo que os desequilíbrios regionais sejam melhor combatidos.³⁴¹ Assim como ocorre com o Federalismo Cooperativo, trata-se muito mais de um problema de concretização da Constituição e não de um problema de ausência de instrumentos jurídicos para a superação da desigualdade regional.

Não há como se pensar em superação do subdesenvolvimento e de problemas estruturais, como a desigualdade regional, sem políticas de longo prazo que só conseguem ser implementadas quando há um planejamento de todas as esferas.³⁴² Pensando nisso, a Constituição previu o planejamento como um instrumento de promoção do desenvolvimento regional, que possibilita a atuação de todos os entes em conjunto, num Federalismo Cooperativo, para a implementação de políticas de longo prazo. O art. 174, §1º, da Constituição dispõe que o planejamento do desenvolvimento nacional deve incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Apesar das críticas feitas por Eros Grau³⁴³ ao tratamento escasso dado pela Constituição ao planejamento, reconhecemos que, ao menos, foi reconhecida a importância do planejamento para o desenvolvimento nacional e regional, como um instrumento de racionalização das políticas públicas.³⁴⁴

Conforme abordado no capítulo anterior do presente trabalho, foram diversos os planos que buscaram o desenvolvimento regional, desde a década de 1950. Como visto, eles representaram muito mais planos de governo que o planejamento de políticas públicas, em uma perspectiva de longo prazo³⁴⁵ e nenhum deles conseguiu ser bem sucedido nas

³⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 98-104.

³⁴² *Ibidem*, p. 94-97.

³⁴³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 344.

³⁴⁴ Em nossa dissertação de mestrado, tratamos do planejamento econômico sob este mesmo aspecto (GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012, p. 108-112).

³⁴⁵ A respeito da distinção entre plano e planejamento, ver: CARVALHO, André Castro. *Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2013, p. 307.

finalidades inicialmente pretendidas. Com relação ao desenvolvimento regional, atualmente estão vigentes a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). Concordamos com Gilberto Bercovici no sentido de que a questão das disparidades regionais não está atrelada a um problema de ausência de planos, mas às suas finalidades, aos seus instrumentos jurídico-institucionais e à sua concretização.³⁴⁶

Como forma de financiar a realização de investimentos produtivos nas regiões mais atrasadas, em seu art. 159, I, “c”, a Constituição criou o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional do Norte (FNO), dispondo que 3% do produto da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados deve ser aplicado em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de suas instituições financeiras. A Constituição determina que os financiamentos devem ser concedidos pelas instituições financeiras de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região.

Conforme abordaremos mais adiante, os referidos fundos atuam como instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio da concessão de benefícios creditícios às pessoas físicas e jurídicas interessadas em investir nas referidas regiões, visando à desconcentração industrial e à promoção do desenvolvimento regional. Apesar das diversas críticas feitas a estes fundos, eles representam significativo volume de recursos destinados aos setores produtivos e são objeto de constante preocupação e análise do Governo Federal e do Tribunal de Contas da União, sendo considerados os principais instrumentos de financiamento da PNDR.³⁴⁷ Posteriormente, trataremos de forma um pouco mais detida destes fundos, já que a nossa ideia neste momento foi somente demonstrar a preocupação da Constituição com a questão do desenvolvimento regional e a forma encontrada por ela para tratar da questão.

³⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 96-98.

³⁴⁷ Para uma crítica aos Fundos Constitucionais Regionais, ver: BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 143-145.

Por fim, a Constituição previu no art. 151, I, a possibilidade de utilização dos incentivos fiscais regionais como exceção ao princípio da uniformidade geográfica, que veda à União Federal conceder tratamento fiscal que não seja uniforme em todo o território nacional. Em complemento ao referido dispositivo, o art. 43, dispõe no seu §2º, a forma pela qual devem ser concedidos os incentivos fiscais regionais como, por exemplo, as isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas. Como se vê, a intenção da Constituição, ao prever a possibilidade de concessão dos incentivos fiscais regionais, foi a de promoção do desenvolvimento socioeconômico e não a mera desconcentração industrial ou o crescimento econômico regional.³⁴⁸ A presente tese, partindo deste pressuposto, se propõe a fazer um estudo jurídico-institucional a respeito da política de incentivos fiscais regionais, para compreender de que modo o referido dispositivo constitucional vem se concretizando.

2.4. O embate doutrinário a respeito da desconcentração industrial, desenvolvimento regional e os incentivos fiscais regionais

As políticas de desenvolvimento regional, adotadas no Brasil a partir da década de 1950, tiveram o seu embasamento teórico inicial no documento elaborado por Celso Furtado, em nome do GTDN, conforme abordado no capítulo anterior. É interessante notar que as políticas de desconcentração industrial, por meio da concessão de incentivos fiscais, e o próprio Furtado, no que se refere à industrialização regional, sofreram fortes influências da Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux. Celso Furtado conta que, na época em que realizou o seu doutorado em Paris, frequentou as aulas de François Perroux quando o autor estava no início das pesquisas que o conduziram à ideia de “polos de crescimento”,

³⁴⁸ A respeito da previsão contida no art. 151, I, para o uso dos incentivos fiscais com a finalidade de desenvolvimento regional, ver: BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 150-152; SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 99 e 100; BOMFIM, Diego Marcel Costa. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2014, p. 86 e 87; LEÃO, Martha Toribio. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 21, Série Doutrina Tributária, v. XVI, p. 72 e 73.

reconhecendo a grande influência de François Perroux sobre o seu orientador, Maurice Byé, e sobre ele próprio.³⁴⁹

François Perroux partiu da ideia de que o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo de forma homogênea, mas com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento, propagando-se de diferentes formas para o conjunto da economia.³⁵⁰ O autor elaborou a noção de polos de crescimento com base na ideia da instalação de uma unidade motriz, que pode ser uma indústria ou uma empresa, em um determinado meio econômico, que exerce um efeito de atração sobre as demais empresas a ela relacionadas.³⁵¹ A unidade motriz deve ser de grande porte, de forma que a sua atividade seja significativa a ponto de causar impactos econômicos consideráveis num determinado espaço geoeconômico; deve apresentar taxa de crescimento econômico muito superior à média daquela região e deve promover uma forte interdependência técnica com outras empresas, de modo a formar um complexo industrial na região.³⁵²

A unidade motriz gera três diferentes tipos de efeitos sobre a estrutura de produção: i) o efeito de aglomeração é gerado quando há redução de custos em razão do surgimento de economias de escala na região e/ou decorrente do mercado externo, que permitem o aumento do lucro e a consequente expansão dos investimentos na região; ii) o efeito técnico consiste na indução de inovações tecnológicas e criação de novas indústrias satélites à unidade motriz. Ele pode ser dividido em efeito para trás, no caso de indústrias fornecedoras de insumos para a unidade motriz, ou efeito para frente, no caso de indústrias que utilizam os produtos fabricados pela

³⁴⁹ FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. *Obra autobiográfica*. Organização de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Paz e Terra, 1997, Tomo I, p. 120 e 121, Três tomos; SILVA, Roberto Pereira. *O jovem Celso Furtado: história, política e economia (1941-1948)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2010, p. 54 e 55.

³⁵⁰ PERROUX, François. *A economia do século XX*. Tradução de José Lebre Freitas. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967, p. 164; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 46; LIMA, Ana Carolina da Cruz. *Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009, p. 7 e 8; SOLDI, Rodrigo. *Planejamento no estado brasileiro: dificuldades estruturais para a concretização constitucional do desenvolvimento regional*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Mackenzie, 2009, p. 39-41.

³⁵¹ BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 46; LIMA, Ana Carolina da Cruz. Op. cit., p. 7 e 8.

³⁵² PERROUX, François. Op. cit., p. 166-177; LIMA, Ana Carolina da Cruz. Op. cit., p. 9; SPINOLA, Noelio; JESUS, Josias Alves. Seis décadas da Teoria dos Polos de Crescimento: revisitando Perroux. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE*, Salvador, BA, ano XVII, n. 2, p. 938-940, dez. 2015.

unidade motriz. Em termos de promoção de inovações tecnológicas e de melhoramento da cadeia produtiva da região (valor agregado na produção regional), os efeitos para trás seriam mais relevantes; iii) a unidade motriz também geraria efeitos sobre o transporte, na medida em que seriam realizados investimentos na rede de transporte para possibilitar o escoamento da produção regional.³⁵³

Além dos efeitos sobre a estrutura de produção, há também os efeitos sobre a demanda ou mercado regional, decorrentes do aumento ou da retração da produção. Qualquer alteração na oferta de produtos e na demanda de bens e serviços promovida pela unidade motriz reflete no desempenho das demais indústrias instaladas na região. Além disso, a renda gerada em decorrência dos empregos criados pela indústria motriz, aliada à queda dos custos dos bens ali produzidos, promove o aumento do mercado consumidor e o aumento da poupança, proporcionando mais investimentos na região. A indústria motriz também tem efeitos sobre as inovações, que podem ser tecnológicas, administrativas, aplicação prática de conhecimentos técnicos na produção, introdução de novas especialidades, novas formas de organização social etc, gerando, por exemplo, o aumento da produtividade em razão da utilização intensiva de capital e da menor quantidade de mão de obra, possibilitando a diminuição do preço final dos produtos.³⁵⁴

Quando François Perroux trata das indústrias-chave e dos efeitos acima mencionados (aglomeração, intensificação das atividades econômicas, concentração urbana, criação de mercado consumidor diversificado e progressivo etc), ele próprio assume a existência dos efeitos sobre a desigualdade regional. Apesar de serem geograficamente concentrados, os polos transformam o seu meio geográfico imediato e, possivelmente, dependendo do seu poder e sua complexidade, toda a estrutura da economia nacional. Sendo um centro de acumulação e concentração de meios humanos e capitais fixos, tem poder de atrair outros centros de acumulação iguais ou semelhantes. Quando estes dois centros conseguem se

³⁵³ SPINOLA, Noelio; JESUS, Josias Alves. Seis décadas da Teoria dos Polos de Crescimento: revisitando Perroux. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE*, Salvador, BA, ano XVII, n. 2, p. 938-940, dez. 2015.

³⁵⁴ PERROUX, François. *A economia do século XX*. Tradução de José Lebre Freitas. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967, p. 171-175.

comunicar em razão das vias de transporte, permitem-se grandes transformações no plano da produção e do mercado consumidor das regiões.³⁵⁵

De modo geral, a indústria motriz surge na Teoria dos Polos de Crescimento como o motor do progresso no espaço geoeconômico em que se insere, representando o polo do qual se propagam os custos decrescentes e as produtividades crescentes, proporcionando alteração da estrutura econômica da região. As diversas unidades motrizes localizadas em um determinado polo econômico se inter-relacionam por meio de um sistema de preços, fluxos de demanda e investimentos, propiciando efeitos encadeadores e um desequilíbrio econômico que repercute na alteração das estruturas econômicas da área em que atuam, podendo gerar o desenvolvimento econômico e não somente o crescimento econômico regional.³⁵⁶ Segundo François Perroux, os polos de crescimento podem ser espontâneos ou planejados, dependendo da existência ou não de uma vontade pré-existente em relação a esta finalidade. Sob esta perspectiva, os polos de crescimento planejados podem funcionar como importante instrumento de política econômica com vistas a direcionar o desenvolvimento para áreas mais atrasadas economicamente.³⁵⁷

É importante notar que François Perroux formulou a sua Teoria dos Polos de Crescimento no contexto da economia da Europa, no pós-guerra, e não voltada especificamente para a realidade dos países subdesenvolvidos.³⁵⁸ Em razão disso, a importação da Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux, para a realidade dos países mais atrasados, passou a sofrer diversas críticas, pois desconsiderava que nestes países as indústrias motrizes são, em boa parte, multinacionais com os seus interesses atrelados ao estrangeiro. Segundo esta perspectiva crítica, estas grandes empresas apenas se beneficiariam das políticas industrializantes sem gerar o progresso e o dinamismo regional pretendidos, já que elas

³⁵⁵ PERROUX, François. Op. cit., p. 174 e 175.

³⁵⁶ PERROUX, François. *A economia do século XX*. Tradução de José Lebre Freitas. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967, p. 166-177; SPINOLA, Noelio; JESUS, Josias Alves. Seis décadas da Teoria dos Polos de Crescimento: revisitando Perroux. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE*, Salvador, BA, ano XVII, n. 2, p. 938-94, dez. 2015; LIMA, Ana Carolina da Cruz. *Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009, p. 7 e 8.

³⁵⁷ LIMA, Ana Carolina da Cruz. Op. cit., p. 8 e 9.

³⁵⁸ De fato, nota-se em diversas passagens da obra de Perroux referências à Europa, e mais especificamente, à França, quando, por exemplo, aborda o caso da Michelin. (PERROUX, François. Op. cit.).

seriam intensivas de capital, com baixa contratação de mão de obra e os lucros gerados por elas dificilmente seriam investidos na própria região, como propunha François Perroux. Muitas vezes, inclusive, estas indústrias concorreriam de forma predatória com as indústrias locais.³⁵⁹

No Brasil, a aplicação da Teoria dos Polos de Crescimento ocorreu de forma mais evidente no contexto do Governo Militar, época em que as políticas regionais se intensificaram mais no sentido da concessão de incentivos fiscais pela SUDAM e SUDENE, para a atração de indústrias para as regiões menos desenvolvidas. O estabelecimento da Zona Franca de Manaus com a finalidade de criação de um polo industrial na Amazônia, que permitisse o desenvolvimento econômico da região Norte e promovesse proteção e integração do território nacional, também se baseou na Teoria dos Polos de Crescimento. Conforme abordado no capítulo anterior, as políticas de incentivos fiscais fundamentadas na Teoria dos Polos de Crescimento, especialmente durante o Governo Militar, criaram polos industriais em convívio com áreas extremamente atrasadas.³⁶⁰

Wilson Cano é um dos principais críticos ao modelo de desenvolvimento regional baseado na desconcentração industrial, por meio dos incentivos fiscais, conforme proposto pelo GTDN e implementado de forma mais intensa no contexto do Governo Militar. Segundo o autor, a análise proposta pelo GTDN a respeito das disparidades regionais partia do mesmo pressuposto adotado pela CEPAL em relação à concepção de centro-periferia, baseada na deterioração dos termos de troca entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos.³⁶¹ Para

³⁵⁹ Para uma crítica da importação da Teoria dos Polos de Crescimento para a realidade dos países subdesenvolvidos, ver: CORAGGIO, José Luís. *Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo*. Disponível em: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/REVISION_TEORIA_DE_LOS_POLO_S_DE_DESARROLLO.pdf>. Acesso em: 10.07.2016.

³⁶⁰ A respeito da criação dos polos dinâmicos e da desigualdade intrarregional gerada, ver: GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, nº 15, p. 60-63, jun/1997; ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Nordeste, Nordestes: que Nordeste?* Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1956%3Anordeste-nordestes-que-nordeste-&catid=58&Itemid=414>. Acesso em: 03.01.2016; CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 116-124.

³⁶¹ Para um estudo mais aprofundado das teorias econômicas da CEPAL, ver: GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de

ele, só se poderia aplicar a concepção de centro-periferia entre Estados-nações e não entre regiões de um mesmo país, em que as fronteiras internas não podem ser formalizadas por medidas de política cambial, tarifárias e outras mais, a não ser as políticas de incentivos regionais.³⁶²

Wilson Cano observa que a aplicação da política de substituição regional das importações, para a criação de um centro de expansão manufatureira no Norte e Nordeste, seria também outro equívoco. O problema todo era que o GTDN não teria se dado conta de que a problema da industrialização nacional não residia apenas na implantação de setores modernos, mas em uma industrialização comandada pelo capital estrangeiro, de forma oligopolista. Em seu pensamento, desde a década de 1930, quando o Centro-Sul, especialmente São Paulo, tornou-se a superpotência industrial do Brasil, inexistia qualquer possibilidade concreta para a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira no Norte e Nordeste. Nesta medida, caberia a estas regiões desenvolver as suas economias de forma complementar a economia do Centro-Sul.³⁶³

Em resumo, para Wilson Cano, a industrialização não deveria ser o caminho a ser perseguido para o desenvolvimento do Norte e Nordeste, tanto é que as políticas de industrialização nas referidas regiões acabaram por apoiar a implantação de moderna indústria comandada por capitais de fora, principalmente de São Paulo e do estrangeiro, agravando os problemas de pobreza e de concentração de renda. Além disso, o setor industrial que ali se instalou, com

Mestrado. São Paulo: USP, 2012; ROGGE, Benjamim. *A Tese de Prebisch*. Boletim n. 12, São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 1959; PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. 1949. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos do pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000; FURTADO, Celso. *Dinâmica do desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968; FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1974; FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965; FURTADO, Celso. *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973; FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974; COUTINHO, Maurício. Celso Furtado e a crítica da teoria econômica. SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs). *Celso Furtado e o Século XX*. Barueri: Manole, 2007; CEPAL. *Estudios e informes de la Cepal: las relaciones económicas externas de América Latina em los años ochenta*. Santiago: Nações Unidas, 1981, v. 7; BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

³⁶² CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 20-25.

³⁶³ Idem, p. 20-25.

base nas referidas políticas, praticamente nada tem a ver com a massa populacional de baixa renda que lá predomina, não solucionando o problema de emprego e muito menos o de concentração de renda.³⁶⁴

Segundo o autor, as políticas regionais, baseadas em incentivos fiscais, criam privilégios para determinados grupos, em detrimento do desenvolvimento da região. Estes grupos, indevidamente privilegiados, continuavam defendendo a concessão de incentivos fiscais, com base na utilização da industrialização do Centro-Sul, como paradigma de desenvolvimento. Em outras palavras, o autor afasta por completo a ideia de que a industrialização, no Norte e Nordeste, seria um meio de eliminar o atraso, as disparidades, o desemprego e o subemprego, que seriam problemas muito mais graves que uma mera questão de densidade geográfica industrial, comercial ou bancária. Para Wilson Cano, tais equívocos “têm-se prestado a esconder o problema do acentuado grau de pobreza – com as suas múltiplas manifestações – que atinge parcela significativa do povo brasileiro, onde sobressai o da região Nordeste do país.”³⁶⁵

Uma das principais ideias de Wilson Cano é a de afastar o que ele chama de mito do “imperialismo paulista sanguessuga”. De acordo com o autor, é absurda a tese de que o desenvolvimento de São Paulo se deu à custa do subdesenvolvimento da periferia, com base no comércio inter-regional, que constantemente transferiu recursos para a região mais desenvolvida. Os recursos transferidos da região do Nordeste para São Paulo nas décadas de 1950 e 1960 com o comércio inter-regional não teriam sido suficientes para compensar o *déficit* de São Paulo com o exterior.³⁶⁶

Na mesma linha de Wilson Cano, Gilberto Bercovici é contrário às políticas de desenvolvimento regional baseadas exclusivamente na concessão de incentivos fiscais. Gilberto Bercovici sustenta que a desconcentração industrial regional, promovida por meio de incentivos fiscais, gerou a concentração da renda e do poder econômico e não o

³⁶⁴ Idem, p. 20-25.

³⁶⁵ CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 26 e 27.

³⁶⁶ Idem.

desenvolvimento regional. Apesar de bastante contrário às referidas políticas, admite que a Constituição trouxe a possibilidade da utilização dos incentivos fiscais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional, todavia, faz a ressalva de que eles devem ser utilizados em caráter excepcional, temporário, com a fixação de objetivos determinados em um plano racional, devendo ser prevista a sua supressão gradual.³⁶⁷

Conforme será abordado no decorrer do presente trabalho, foram produzidos diversos estudos que demonstraram os diversos impactos negativos dos incentivos fiscais e dos mecanismos de crédito fiscal, como a concentração dos empreendimentos nas capitais, a formação de polos isolados dinâmicos convivendo com espaços bastante atrasados, a concentração da renda, atração de empresas que empregaram uma baixa quantidade de mão de obra, insuficiente para absorver a massa de trabalhadores sem emprego. Francisco de Oliveira, o maior crítico do mecanismo de crédito fiscal, demonstrou em seus trabalhos que o Sistema 34/18 teve como principal efeito a transferência da burguesia hegemônica do Centro-Sul para o Nordeste, assegurando a homogeneização monopolista do espaço econômico nacional, por meio da integração do Nordeste à economia nacional.³⁶⁸

Luiz Ricardo Cavalcante publicou estudo demonstrando a persistência dos problemas de desigualdade regional, evidenciado pelo baixo nível de renda da população localizada nas regiões Norte e Nordeste em comparação com as demais regiões. Neste estudo, o autor fez uma análise do volume de recursos públicos gastos, por meio de benefícios fiscais e creditícios, para a atração de empreendimentos para as regiões menos desenvolvidas, chegando à conclusão de que, apesar de todo esse volume de gastos (nas análises do autor, o volume total dos gastos teria sido de, aproximadamente, R\$ 53,8 bilhões em 2013), o quadro da desigualdade regional e social nas regiões mais pobres continuou da mesma forma, o que evidenciaria a total inefetividade das políticas de atração das empresas para o Norte e Nordeste por meio de benefícios creditícios e fiscais. Apesar disso, o próprio autor pondera a necessidade de cautela em suas conclusões, já que ele mesmo reconhece que há a

³⁶⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 150-152.

³⁶⁸ OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 110-119.

possibilidade de se afirmar que, sem os benefícios fiscais regionais, ao invés de o quadro de desigualdade regional se manter estável, ele poderia ter piorado.³⁶⁹

Verônica Maria Miranda Brasileiro elabora uma análise dos resultados dos incentivos fiscais regionais destinados à região Norte, demonstrando o êxito na construção de um modelo industrial na Zona Franca de Manaus, com indústrias de tecnologia avançada, predominando o polo eletroeletrônico e o polo de duas rodas, com elevado grau de integração com as indústrias do Centro-Sul. Segundo a autora, a importância dos incentivos fiscais se mostra ainda mais evidente se consideramos que, antes da implantação destas políticas, inexistiam alternativas que pudessem impulsionar o desenvolvimento econômico da região.³⁷⁰

Todavia, a autora reconhece que a manutenção das elevadas renúncias fiscais vem gerando a ineficiência econômica das indústrias estabelecidas na região, tanto no cenário interno como no comércio internacional. Além disso, apesar de a Zona Franca ser composta por empresas com alto nível tecnológico, as análises da autora evidenciaram que a alta produtividade destas indústrias não promoveu a transferência de resultados positivos para a força de trabalho local, o que tem gerado a concentração da renda, do poder econômico e impedido a criação de um mercado regional de maior dimensão. A autora ainda critica o fato de que as indústrias instaladas na região nada mais são que um prolongamento do capital nacional ou internacional, das empresas do Sudeste. A autora constata que, mesmo as pequenas e médias empresas que conseguiram multiplicar o seu capital em razão dos incentivos fiscais, acabaram não investindo os seus lucros na região Norte, mas no Centro-Sul. Por fim, o modelo da Zona Franca de Manaus teve por efeito o esvaziamento do interior do Amazonas, passando Manaus a concentrar boa parte da economia e da população da região.³⁷¹

De outro lado, parcela da doutrina considera que os incentivos fiscais são importantes instrumentos para a promoção do desenvolvimento regional. Jair do Amaral Filho entende que o debate a respeito do uso dos incentivos fiscais está apenas começando e que, apesar de

³⁶⁹ CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos*. Núcleos de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, set/2014.

³⁷⁰ BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002.

³⁷¹ Idem.

existirem algumas análises teóricas e empíricas contrárias a eles, não existem análises de resultado mais robustas, que possam orientar as políticas fiscais. Em razão disso, o autor afirma que as análises críticas aos incentivos regionais são vulneráveis, possuem perspectiva neoliberal e um foco moralista e fiscalista, prejudicando uma compreensão mais abrangente sobre o tema. Em sua visão, só poderiam ser aceitas as críticas à utilização dos incentivos fiscais regionais se admitíssemos a existência de um sistema de concorrência perfeita.³⁷²

Considerando que a concorrência é imperfeita e que há um abismo muito grande entre as regiões mais pobres e as mais desenvolvidas, Jair do Amaral Filho defende a intervenção do Estado na economia, por meio de incentivos fiscais, para corrigir o quadro de desigualdade regional. Essa intervenção não deve se dar somente por meio de compensações financeiras (pelo contexto, subentende-se que o autor se refere às transferências constitucionais), mas também por meio da utilização de incentivos fiscais, que promovem a redução das defasagens entre os estoques de capital e a sua qualidade. Para o autor, um dos principais problemas da desigualdade regional é a existência de um círculo vicioso em que a defasagem de capital gera o não interesse do investimento nas áreas mais pobres, o que gera mais defasagem de capital e menor interesse de investimento etc. Assim, os incentivos fiscais surgiriam justamente como um instrumento para aumentar o interesse do investimento da região, quebrando esse círculo vicioso.³⁷³

Jair do Amaral Filho aponta diversos pontos que deve conter um bom sistema de incentivos fiscais: deve ser socialmente transparente, competitivo em relação aos outros sistemas e sustentável financeiramente; deve fazer parte do orçamento do governo; ser monitorado, avaliado, controlado socialmente e; deve existir um sistema de punições adequado. Para ele, é necessária a realização de estudos qualitativos a respeito da análise de resultado dos impactos das empresas incentivadas sobre o padrão de aprendizagem laboral e empresarial na região. Além disso, sendo os incentivos fiscais regionais mecanismos artificiais de redução dos custos das empresas, tendo pouco efeito sobre a sua eficiência, não possuindo a capacidade de

³⁷² AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *Revista Desenharia*, nº 12, p. 9-12, 2010.

³⁷³ AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *Revista Desenharia*, nº 12, p. 9-12, 2010.

promover o desenvolvimento socioeconômico de maneira automática, é necessário que estejam atrelados a medidas de caráter social e de desenvolvimento genuinamente endógeno, que sejam capazes de dinamizar, transformar e fortalecer as estruturas econômicas daquela determinada região, o que pode ocorrer, por exemplo, por meio da exigência de contrapartidas.³⁷⁴

Ao analisar a experiência brasileira com o uso dos incentivos fiscais regionais, Jair do Amaral Filho concorda com as críticas formuladas pela doutrina no sentido de que eles teriam gerado um processo de industrialização exógena, com a transposição de capitais de outras regiões para o Nordeste, sem que se formasse uma burguesia industrial local. Todavia, o autor não acredita que este seja um problema ínsito aos incentivos regionais, decorrendo, antes de tudo, da sua formatação equivocada, diferente do que preconizava Celso Furtado, e da maneira como foram utilizados. Jair do Amaral Filho justifica a sua tese utilizando como exemplo o Ceará, demonstrando que os incentivos oferecidos pela SUDENE beneficiaram capitais locais, levando à formação de uma burguesia industrial local, que dirigiu o Centro Industrial do Ceará e criou um movimento político que defendia a modernização do Estado e era contrário às oligarquias rurais.³⁷⁵ Além disso, segundo o autor, nos últimos anos de vida de Celso Furtado, o seu maior desapontamento era com a falta de uma política federal de desenvolvimento regional e não com a política de benefícios fiscais.³⁷⁶

Nilson Holanda foi o principal defensor dos incentivos fiscais e financeiros outorgados pela SUDENE por meio do Sistema 34/18. Para ele, os referidos incentivos faziam com que os recursos do setor privado fossem aliados aos recursos públicos gerando um efeito multiplicador positivo nas regiões mais atrasadas. Nilson Holanda sustentou que os benefícios

³⁷⁴ Ibidem, p. 30-34.

³⁷⁵ AMARAL FILHO, Jair do. Celso Furtado e a economia regional. In: *Celso Furtado e o século XXI*. Barueri: Manole, 2007, p. 387 e 388.

³⁷⁶ Ibidem, p. 390. Neste ponto, devemos enfatizar que a afirmação de Jair do Amaral deve ser lida com algumas advertências. De fato, não encontramos nas obras de Furtado o desenvolvimento de uma teoria abstratamente contrária ao uso de incentivos fiscais regionais, por sua própria natureza ser problemática. Furtado não desenvolveu uma teoria, assim como fez Wilson Cano, demonstrando que a industrialização regional seria impossível e que os incentivos fiscais regionais, inevitavelmente e independentemente da sua formatação, gerariam distorções na economia regional. Todavia, conforme abordamos nos pontos anteriores do presente trabalho, em diversas obras, Furtado faz diversas críticas aos incentivos da SUDAM e SUDENE, sugerindo uma nova agenda de políticas regionais completamente diversa da concessão de benefícios fiscais.

não afetavam de forma negativa os investimentos e, por isso, não geravam distorções no mercado.³⁷⁷ Como os incentivos do Sistema 34/18 atuavam nas decisões de investimento e não no funcionamento da empresa, permitiam que as empresas beneficiárias atuassem de forma eficiente, em comparação com as demais indústrias.³⁷⁸ Curiosamente, Nilson Holanda vê de forma positiva e inexistência de contrapartidas, pois elas demandariam toda uma estrutura de governança burocrática e custosa e gerariam ineficiência econômica. Em oposição a Francisco de Oliveira, Nilson Holanda entendia que o fato de a maioria dos investidores estar localizada no Centro-Sul gerava uma comunhão de interesses benéfica para o desenvolvimento regional.³⁷⁹

Conforme será abordado no presente trabalho, no caso da Zona Franca de Manaus,³⁸⁰ por exemplo, há parcela da doutrina que a considera uma aplicação muito bem sucedida da Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux, já que as indústrias instaladas na região seriam verdadeiras unidades motrizes, que estimulariam a produção e a melhora das condições econômicas da região, aumento da renda, atração de investimentos, progresso tecnológico etc, sem falar na proteção da Amazônia dos interesses estrangeiros.³⁸¹ Para essa parcela da

³⁷⁷ HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975, p. 16-21.

³⁷⁸ Idem.

³⁷⁹ Idem.

³⁸⁰ AGUIAR, Glauco Lubacheski de. A tributação extrafiscal como mecanismo de desenvolvimento socioeconômico da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 153 e 154. “Após a implantação da Zona Franca de Manaus, a economia, a ocupação do território e o desenvolvimento da região modificaram-se completamente. A população da cidade de Manaus saltou de 300.000 habitantes para aproximadamente 1.640.000 habitantes, conforme atualização do IBGE em 2006, transformando-a na oitava maior cidade brasileira. A renda per capita alcançou a marca de R\$ 14.965,00 (dados IBGE de 2005), situando-a na posição de terceira cidade mais rica do País. Isso sem falar que a cidade possui o maior e mais movimentado aeroporto do Norte do País e o segundo em movimentação de cargas. Além disso, geraram-se cerca de 60.000 postos de trabalho diretos, centenas de milhares de empregos indiretos e um faturamento anual de ordem de US\$ 10 bilhões. Importando anualmente cerca de US\$ 2,5 bilhões de matérias-primas, o setor industrial da ZFM fatura quatro vezes mais o valor líquido no exterior. Sendo o único gerador de crescimento do Amazonas, é responsável pela quase totalidade da economia estadual e da arrecadação tributária.”

³⁸¹ São inúmeros os trabalhos neste sentido: MARTINS, Ives Gandra da Silva. Prefácio. In: *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 5-6; AGUIAR, Glauco Lubacheski de. A tributação extrafiscal como mecanismo de desenvolvimento socioeconômico da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 137-157; GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona Franca de Manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 159-175.

doutrina, se não tivesse sido criada a Zona Franca de Manaus, não teriam se instalado as empresas na região, não teriam sido gerados os empregos, a renda e o mercado consumidor, hoje existentes, e o quadro de disparidades regionais seria ainda pior. De forma geral, trata-se de uma visão bastante otimista do sistema de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus.³⁸²

É importante ficar claro que, neste ponto do trabalho, a nossa intenção foi somente a de expor o cenário do debate desenvolvido pela doutrina a respeito dos incentivos fiscais regionais. Utilizaremos as referidas pesquisas como subsídio ao nosso trabalho, mas não nos limitaremos a adotar uma destas correntes para concluir pelo sucesso ou insucesso das políticas fiscais de desenvolvimento regional ou como uma conta de chegada em nossa abordagem jurídico-institucional. Não incorporaremos os referidos estudos sem qualquer análise crítica, como se eles fossem científicos, neutros e espelhassem a verdadeira realidade econômica.³⁸³

2.5. Delimitação do objeto: análise dos incentivos fiscais federais da SUDAM, SUDENE e Zona Franca de Manaus

Um dos primeiros e mais importantes passos para a elaboração de uma tese é a delimitação do seu objeto, o que pode dar espaço para uma série de críticas e discussões. É necessário que a delimitação do objeto seja racionalmente planejada, coerente e justificável, para que exista uma concatenação lógica na estrutura interna do trabalho e não se exclua pontos relevantes, nem se inclua pontos desnecessários. A ausência de uma delimitação adequada do objeto pode fazer com que o pesquisador se perca na investigação do seu objeto, representando uma grande armadilha, principalmente nos casos em que se pretende realizar análise multidisciplinar e não dogmática.

³⁸² Boa parcela da doutrina faz uma comparação entre o modelo de incentivos da SUDAM e SUDENE com o sistema da ZFM, afirmando o insucesso daqueles e o sucesso deste último.

³⁸³ A respeito da incorporação das análises econômicas, ver o ponto em que tratamos do Direito e a análise dos impactos das políticas tributárias.

No presente trabalho, como já exposto nos pontos anteriores, a nossa ideia é a de analisar a estrutura jurídica-institucional dos incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento regional, tratando dos seus efeitos indutores, das renúncias fiscais, da governança executiva realizada pelos órgãos gestores, dos critérios estabelecidos para a seleção dos empreendimentos, do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União e das avaliações de resultado produzidas institucionalmente. Dessa forma, optamos por tratar dos incentivos fiscais destinados à Zona Franca de Manaus e aqueles administrados pela SUDAM e SUDENE, pelos seguintes motivos: i) inexistem trabalhos com uma profundidade maior, produzidos pela doutrina do direito a respeito destes incentivos fiscais; ii) existe uma controvérsia e uma polarização muito grandes entre os economistas a respeito destes incentivos fiscais, sobre os seus impactos socioeconômicos, contudo, inexistente uma análise sobre as questões jurídico-institucionais, nos moldes em que tratamos na presente tese; iii) apesar da grande relevância destes incentivos, em termos de valores (renúncias fiscais), a doutrina do direito está muito mais preocupada em debater sobre a Guerra Fiscal, e as análises institucionais estão muito mais voltadas para os benefícios creditícios e financeiros, deixando um vácuo a respeito dos incentivos fiscais federais; iv) existe toda uma estrutura para a gestão destes incentivos, que ainda não foi examinada em seus diversos aspectos, como se pretende no presente trabalho.

Decidimos excluir de nossa análise os incentivos fiscais concedidos pelos Estados em matéria de ICMS, em razão dos seguintes motivos: i) existe regra prevista na Constituição que veda a concessão de incentivos fiscais pelos Estados nos casos em que não há Convênio celebrado entre todos os entes; ii) a análise deste tema seria completamente diversa, na medida em que teríamos que discutir sobre a possibilidade de alteração de regra constitucional, questões relacionadas ao federalismo, Guerra Fiscal etc; iii) são inúmeros os trabalhos que tratam sobre essa questão, de modo que não estaríamos contribuindo muito para o avanço do debate; iv) o fato de a governança executiva destes incentivos ser realizada por cada um dos entes e sendo inúmeros os incentivos, seria praticamente impossível a perspectiva de análise pretendida no presente trabalho.

Os benefícios creditícios e financeiros regionais foram excluídos da presente tese em razão de uma necessidade de delimitação do objeto. Apesar de, assim como os incentivos fiscais,

também representarem uma política regional de desconcentração industrial, possuem regimes jurídicos, lógica de funcionamento, governança executiva, seleção de empreendimentos, contrapartidas, análises de resultado etc, completamente diferentes, o que demandaria um esforço de análise diverso, mais horizontal e menos vertical.

Também, por uma questão de necessidade de delimitação do objeto, excluimos da presente tese a análise do incentivo fiscal de crédito presumido de IPI destinado ao setor automotivo instalado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, instituído por meio da Medida Provisória 512/2010, pelos seguintes motivos: i) são específicos ao setor automotivo, com critérios específicos de aprovação e seleção de projetos, o que nos exigiria uma análise muito mais setorial que regional, fugindo ao escopo do presente trabalho; ii) não existe um histórico político de médio prazo, nem um debate pelos economistas a respeito deste incentivo fiscal, como ocorre com os benefícios fiscais da SUDAM, SUDENE e Zona Franca de Manaus; iii) não existe um arcabouço jurídico-institucional para este incentivo, voltado para a questão do desenvolvimento regional e ele não se encontra como um instrumento da PNDR, nem de qualquer outro planejamento regional, não caracterizando uma política regional de longo prazo; iv) os projetos beneficiários já foram apresentados até 2010.

**PARTE II – ANÁLISE DA POLÍTICA
ECONÔMICA APLICADA**

3. INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

3.1. Tipos de incentivos fiscais federais

Neste ponto, analisaremos a estrutura jurídica de cada um dos incentivos fiscais federais concedidos com vistas ao desenvolvimento regional. Dividimos esta análise de acordo com o sistema de incentivos fiscais, buscando adequá-la ao formato proposto pelo Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) divulgado anualmente pela Receita Federal do Brasil.

3.1.1. O sistema de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus (ZFM), também chamada de Polo Industrial de Manaus (PIM), foi criada pela Lei 3.173/57 como uma área destinada ao armazenamento, depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias provenientes do estrangeiro, destinadas ao consumo interno da região da Amazônia. Posteriormente, o Decreto-Lei 288/67 regulamentou a Zona Franca de Manaus como uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais estabelecida com a finalidade de criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário, dotado de condições econômicas que permitissem seu desenvolvimento, em face dos fatores locais, da baixa densidade demográfica e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos. Além do desenvolvimento econômico da região, a promoção de um polo industrial na Amazônia tinha a finalidade de proteção e integração do território nacional.³⁸⁴

³⁸⁴ Para uma análise histórica da Zona Franca de Manaus, ver: PONTES, Rosa de Oliveira. *Zona Franca, fator de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental*. Ministério do Interior, 1977; BARROSO, Yuri Dantas. *A Zona Franca de Manaus e seu regime jurídico-tributário*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 293-328; QUEIROZ, Danielle Maia; FROTA, Ellen Larissa de Oliveira. *Incentivos fiscais e a Zona Franca de Manaus*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 77-94; FURLAN, Valéria. *Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 17-50; LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995; MENDES, Constantino Cronemberger. *A Política Regional nas Renúncias Fiscais Federais: 1995/1998*. Brasília: IPEA, 2000, p. 12 e 13; OLIVEIRA, Jofre Luís da Costa. *Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a renúncia tributária dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados pelo modelo*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRG, 2011; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 2-9;

Apesar de a Zona Franca ter sido criada na vigência do Regime Militar, segundo Marcelo e José Seráfico, ela é mais o resultado do contexto político internacional que uma imposição de um governo autoritário. A sua instalação está muito mais atrelada convergência de dois fatores, primeiramente, o processo de transnacionalização³⁸⁵ e expansão das empresas dos países industrializados e, em segundo lugar, a existência em outros países mais atrasados, de condições econômicas e políticas que possibilitem a atração de investimentos externos por meio da redução dos custos tributários e da ampliação dos mercados consumidores.³⁸⁶

Com a finalidade de promover o desenvolvimento da região e administrar o sistema de incentivos fiscais instituído, foi criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Nesta mesma época, o Decreto-Lei nº 291/67, ampliou os benefícios concedidos e definiu a Amazônia Ocidental abrangendo os Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima, visando à promoção do desenvolvimento de todas estas regiões. Um ano depois, por meio da Lei 356/68, os benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus foram estendidos para toda a Amazônia Ocidental.

No final da década de 80 e início da década de 90, foram criadas diversas Áreas de Livre Comércio, estendendo os benefícios fiscais para alguns municípios de fronteira internacional com a Amazônia e que tinham algum interesse estratégico para a integração e proteção da região. Foram criadas como Áreas de Livre Comércio o Município de Tabatinga, no Amazonas; as cidades de Macapá e Santana, no Amapá; o município de Guajará-Mirim, em Rondônia; os municípios de Cruzeiro do Sul e Brasiléia-Epitaciolândia, no Acre. Mais recentemente, por meio da Medida Provisória 418/08, convertida na Lei 11.732/08, foram

BISPO, Jorge de Souza. *Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2009; MARCHIORO, Luana Witek; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. *Revista de Estudos Sociais*, nº 31, 2014; SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. *A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200006>. Acesso em 22.10.2015. SALIBA, José Carlos Maia. *Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/34096/os-incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manau>>. Acesso em: 22.10.2015.

³⁸⁵ Sobre o processo de transnacionalização das empresas ver: FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

³⁸⁶ SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. Op. cit.

instituídas como Áreas de Livre Comércio os municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima.

Desde a sua criação, até 1976, o Polo Industrial de Manaus (PIM) baseava-se em um regime de importação livre de produtos, contudo, a partir de meados da década de 70, passou a adotar o modelo das políticas caracterizadas pela industrialização por substituição das importações, sendo estabelecidos índices mínimos de nacionalização, para os produtos ali produzidos, bem como limites máximos globais anuais de importação.³⁸⁷ As indústrias instaladas na área, até então, baseavam-se em um modelo de montagem simples dos produtos,³⁸⁸ passando, nesta época, a ter crescimento mais acentuando, incentivando a indústria nacional de insumos, das demais regiões do Brasil. Em 1990, o setor industrial da Zona Franca de Manaus atingiu um faturamento de US\$ 8,4 bilhões e geração de 80.000 empregos diretos.³⁸⁹

Com a abertura econômica na década de 1990, as indústrias instaladas no Polo Industrial de Manaus, que vinham se aproveitando dos benefícios fiscais concedidos e da proteção concedida pela política de industrialização por substituição das importações, sofreram muito com a competitividade do mercado internacional, devido à sua baixa eficiência e aos seus elevados preços. A crise na Zona Franca foi tão grande que mais de 50% dos empregos gerados nos vinte anos anteriores à década de 1990 foram extintos.³⁹⁰

A Lei 8.387/91 estabeleceu índices mínimos de investimento em pesquisa e desenvolvimento, na Amazônia, para as indústrias atuantes no setor de informática (5% do faturamento), bem como o Processo Produtivo Básico (PPB), em substituição ao Índice Mínimo de Nacionalização, para a definição das indústrias que teriam direito à concessão de incentivos

³⁸⁷ FERREIRA, Sylvio Mário Puga. *Desenvolvimento industrial da Zona Franca de Manaus: Paradigmas e Propensões*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revuniamazonas/art5SylvioPuga.pdf>>. Acesso em 02.12.2015.

³⁸⁸ SALIBA, José Carlos Maia. *Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/34096/os-incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manaus>>. Acesso em: 22.10.2015.

³⁸⁹ BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 5.

³⁹⁰ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. Op. cit., p. 5.

fiscais. Uma das principais funções da SUFRAMA, a partir desta época, foi a de gerir os diversos processos produtivos básicos em conjunto com o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e da Secretaria da Ciência e Tecnologia (posteriormente MCT), conforme será abordado mais adiante.

Com a alteração de todo o cenário econômico brasileiro ocorrido na década de 90, a redução do imposto de importação destinado à Zona Franca de Manaus vai perdendo a sua relevância, e as indústrias ali localizadas começam a procurar muito mais o mercado exterior para a exportação dos seus produtos. Com a competição do mercado internacional, notou-se o atraso da economia da região e a necessidade de se buscar o desenvolvimento de maior capacidade tecnológica, sendo criados o Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM), em 2003, e o Centro de Biotecnologia da Amazônia, em 2002.³⁹¹ Passada a fase inicial da desconcentração industrial, o desafio que se coloca hoje é no sentido de se buscar a autossustentabilidade econômica da região, com o fortalecimento do seu parque industrial, com o estabelecimento de razoável base tecnológica e com um pouco mais de autonomia em relação às regiões mais desenvolvidas e ao capital externo.³⁹²

Apesar de o discurso político ser no sentido de se buscar essa autossustentabilidade econômica na região e o adensamento tecnológico do parque industrial, o que vem de fato ocorrendo é justamente o oposto. O prazo de vigência da Zona Franca de Manaus vem sendo prorrogado constantemente sob a justificativa de que os incentivos fiscais têm gerado o desenvolvimento econômico da região, sem qualquer tipo de análise ou avaliação efetiva dos seus resultados, o que só demonstra que não há, sequer, vontade política de fato de tornar a região realmente autossustentada.

³⁹¹ A respeito da crise ocorrida na Zona Franca de Manaus na década de 90, ver: LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 26; GOMES, Gustavo Maia; VERGOLINO, José Raimundo. *Trinta e Cinco Anos de Crescimento Econômico na Amazônia*. Brasília: IPEA, 1997; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 5 e 6.

³⁹² BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. Op. cit., p. 5 e 6.

Inicialmente, o Decreto 288/67 previa a duração de 30 anos para os incentivos fiscais da ZFM, que deveriam ser extintos em 1997. Contudo, com a promulgação da Constituição de 1988, o art. 40 do ADCT prorrogou o prazo de vigência da ZFM por mais 25 anos, que findaria em 2013. Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, já se estudavam as possibilidades existentes de tornar o Polo Industrial de Manaus autossustentado até 2013, para que os incentivos pudessem ser retirados ao longo dos anos, até a sua extinção completa em 2013. Pensava-se, nesta época, na possibilidade de se acentuar a especialização da estrutura produtiva, para os segmentos que pudessem apresentar algum tipo de vantagem comparativa em relação às demais regiões. Paralelamente, ainda buscava-se estimular a implantação de unidades produtivas complementares e aumentar a agregação de valor ao longo das cadeias produtivas estabelecidas na região.³⁹³

Com o receio de que a extinção dos benefícios fiscais causasse uma ruptura econômica mais séria e para resguardar a estrutura industrial ali implantada, antes que terminasse o prazo previsto inicialmente no art. 40 do ADCT, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 42/2003, prorrogando a vigência da Zona Franca de Manaus até 2023, e, mais recentemente, este prazo foi prorrogado por mais 50 anos, até 2073, por meio da Emenda Constitucional 83/14, sob a justificativa de que os incentivos fiscais concedidos para os empreendimentos implantados no Polo Industrial de Manaus são indispensáveis para o desenvolvimento econômico da região.

Neste ponto, é necessário ressaltar que boa parcela da doutrina faz uma análise extremamente positiva dos benefícios gerados pela Zona Franca de Manaus. Para esta corrente doutrinária, trata-se de um modelo de sucesso na criação de um sólido polo empresarial capaz de gerar progresso tecnológico, atrair capitais e pessoas mais qualificadas, fortalecer a presença nacional na região, protegendo a Amazônia dos interesses estrangeiros.³⁹⁴ De forma geral,

³⁹³ MENDES, Constantino Cronemberger. *A Política Regional nas Renúncias Fiscais Federais: 1995/1998*. Brasília: IPEA, 2000, p. 13 e 14.

³⁹⁴ São inúmeros os trabalhos neste sentido: MARTINS, Ives Gandra da Silva. Prefácio. In: *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 5-6; AGUIAR, Glauco Lubacheski de. A tributação extrafiscal como mecanismo de desenvolvimento socioeconômico da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 137-157; GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona Franca de Manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva.

esta doutrina defende que, antes da instituição da ZFM, a atividade industrial na região Norte era praticamente inexistente, prevalecendo atividades agropecuárias e extrativistas, principalmente a borracha. Nesta linha de raciocínio, somente com a instituição do PIM é que foi possível o desenvolvimento de atividades industriais na região, com a geração de empregos, aumento da renda dos trabalhadores locais, ocupação do território, possibilitando a proteção da Amazônia de interesses estrangeiros etc.

Conforme já mencionado, uma parcela da doutrina econômica segue nesta mesma linha, considerando o Polo Industrial de Manaus como uma aplicação muito bem sucedida da Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux, uma vez que ela poderia ser vista como um espaço polarizado, caracterizada por um campo de forças criado em razão do aumento da concentração populacional e de indústrias, que estimulam a produção e a melhora das condições econômicas da região, com o aumento da renda, atração de investimentos, progresso tecnológico etc.³⁹⁵ Além disso, os trabalhos publicados pela SUFRAMA estão também em linha com essa visão otimista da ZFM.³⁹⁶

Partindo dos pressupostos acima mencionados, de maneira geral, a doutrina tributária compreende a criação da Zona Franca de Manaus como forma de concretização do objetivo constitucional de desenvolvimento regional, por meio da extrafiscalidade das normas tributárias. Neste sentido, a manutenção, por um longo período, dos incentivos fiscais em questão seria legitimada pela ideologia constitucional de promoção do desenvolvimento regional. Assim, as constantes prorrogações do prazo previsto no art. 40 do ADCT estariam em linha com o artigo 3º, III, da Constituição.³⁹⁷

Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP ed., 2008, p. 159-175.

³⁹⁵ MARCHIORO, Luana Witek; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. *Revista de Estudos Sociais*, nº 31, 2014.

³⁹⁶ GROSSO, Flávia Skrobot Barbosa (Superintendente da SUFRAMA). Apresentação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM.* São Paulo: MP ed., 2008, p. 5 e 6.

³⁹⁷ AGUIAR, Glauco Lubacheski de. A tributação extrafiscal como mecanismo de desenvolvimento socioeconômico da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM.* São Paulo: MP ed., 2008, p. 137-157; GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona Franca de Manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM.*

O grande problema dessa corrente de pensamento é que ela se limita a buscar juridicamente a legitimação constitucional da Zona Franca, deixando de tratar de temas de extrema relevância como o custo gerado para os cofres públicos em razão da concessão destes incentivos, a governança executiva realizada pela SUFRAMA, os critérios utilizados para a seleção dos empreendimentos beneficiados, as contrapartidas exigidas, os diversos tipos de efeitos indutores gerados pelos benefícios fiscais, quais os empreendimentos beneficiados e qual o tipo de industrialização gerada na região incentivada.

Além disso, essa doutrina entende que o art. 40 do ADCT impossibilita que a legislação infraconstitucional reduza os benefícios fiscais criados e recepcionados pela Constituição Federal de 1988. Ou seja, os benefícios fiscais que já existiam antes da promulgação da Constituição não podem ser reduzidos pela legislação durante o prazo definido no art. 40 do ADCT (com as respectivas prorrogações) e os benefícios criados após o advento da Constituição também não podem ser suprimidos. Esta linha de pensamento equipara a previsão de manutenção da Zona Franca de Manaus no art. 40, do ADCT, às imunidades tributárias constitucionalmente previstas. Ao tratar desta questão, Ives Gandra defende que, caso fosse possível diminuir os referidos incentivos fiscais, haveria a possibilidade de o sistema ser completamente extinto. Nesta medida, só seria permitido ao legislador alterar os critérios para a aprovação dos projetos incentivados e não os próprios incentivos.³⁹⁸

Todavia, deve-se destacar que o art. 40, do ADCT, não especifica quais tipos de imunidades são concedidas para as empresas localizadas na Zona Franca de Manaus. A Constituição não define qual é o tipo de vedação para a incidência das normas tributárias, ou seja, se não seria

São Paulo: MP ed., 2008, p. 159-175; ANDRADE, Rogério Emílio. A política do desenvolvimento regional e a questão da recepção da Zona Franca de Manaus pela Constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 253-270.

³⁹⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus - Inteligência do artigo 40 do ADCT - Constitucionalidade dos artigos 14 e 14- a da Lei nº 10.865/2004 e inconstitucionalidade da Lei nº 11.051/2004 - A introdução da alíquota zero para importações pela Zona Franca de Manaus – Parecer. *Revista de Direito Tributário da APET*, n. 29, p. 125-156, março 2011. Para alguns doutrinadores, os benefícios fiscais não poderiam ser reduzidos nem mesmo por emenda constitucional: CRUZ, Vera Carla Nelson de Oliveira. Reescrevendo a redução dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus: inconstitucionalidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 445-452.

possível tributar a renda destas empresas, o seu patrimônio, os seus serviços, as suas mercadorias etc. A Constituição deixa essa definição totalmente a cargo das normas infraconstitucionais. É o legislador ordinário que define quais incentivos fiscais e em qual volume são outorgados às empresas localizadas na Zona Franca de Manaus.

Caso os incentivos da Zona Franca sejam equiparados às demais imunidades tributárias, teríamos que assumi-los como espécie anômala de imunidade tributária, por prazo determinado, que depende da definição do legislador ordinário. Teríamos que considerar que os benefícios criados, antes mesmo da promulgação da Constituição, tornaram-se imutáveis até o fim do prazo constitucionalmente previsto, com todas as suas prorrogações. As normas legais posteriores à Constituição, que criassem incentivos fiscais para as empresas situadas na Zona Franca de Manaus, da mesma maneira, também se tornariam imutáveis, não cabendo ao legislador ordinário alterar os incentivos fiscais, caso acarretassem algum tipo de aumento da carga tributária. Ou seja, no final das contas teríamos um tipo de imunidade tributária definida e tornada imutável em nível infraconstitucional.

Ao que tudo indica, este entendimento vem sendo, em boa parte, endossado pelo Supremo Tribunal Federal. Apesar de inexistir entendimento jurisprudencial pacífico a respeito desta matéria, o STF apreciou a questão da extensão do disposto no art. 40, do ADCT, em duas oportunidades. Primeiramente, no julgamento da ADIN 2.348-9, que versou sobre a inconstitucionalidade do art. 14, §2º, da MP 2.037-23, que previa incidência do PIS e da COFINS sobre as receitas das vendas realizadas às empresas localizadas na Zona Franca de Manaus. Apesar de o mérito da questão não ter sido julgado de forma definitiva, o STF concedeu medida liminar para suspender a eficácia do dispositivo. Neste julgamento, alguns Ministros chegaram a afirmar que o art. 40, do ADCT teria constitucionalizado e congelado o Decreto-Lei 288/67 pelo período de 25 anos, tornando-o imutável durante todo este prazo.

Mais recentemente, no julgamento da ADIN 310, o STF considerou que os Convênios ICMS nº 01, 02 e 06, que previam a incidência do ICMS nas vendas de produtos para empresas situadas na Zona Franca de Manaus, retirando a equiparação destas operações às exportações de mercadorias, também seriam inconstitucionais por violação ao art. 40, do ADCT. Em seu

voto, a Ministra Carmem Lúcia chega a afirmar que os incentivos previstos anteriormente à Constituição de 1988 para a Zona Franca de Manaus passaram a ganhar *status* de imunidade tributária, por conta do art. 40, do ADCT.

Deve-se ressaltar que, apesar de o entendimento do Supremo Tribunal Federal caminhar no sentido de considerar todos os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, pré-existentes à Constituição de 1988, como regras de imunidade tributária imutáveis, até o momento, o STF somente apreciou de forma definitiva a questão da equiparação à exportação das vendas realizadas às empresas localizadas na ZFM, prevista no art. 4º, do Decreto-Lei 288/67 e não os demais benefícios fiscais, como a isenção do imposto de importação, do IPI-Importação e do IPI nas operações internas. Ou seja, os demais incentivos fiscais concedidos, especificamente para as empresas localizadas na Zona Franca, ainda não foram objeto de análise definitiva pelo STF. Além disso, o próprio Supremo deixa expresso o seu entendimento de que a previsão do art. 40, do ADCT só seria aplicável à Zona Franca de Manaus e não às áreas de Livre Comércio e à Amazônia Ocidental.

Pensamos que merece maior reflexão a linha de pensamento que vem se firmando no STF a respeito da ampla interpretação dada ao artigo 40 do ADCT, comparando-o às imunidades tributárias. No julgamento da ADIN 2.348-9, o STF parte de pressupostos econômicos e políticos de que os incentivos fiscais da ZFM seriam extremamente importantes para o desenvolvimento econômico da região Norte e para a proteção da Amazônia. O Ministro Relator do caso, Marco Aurélio, enfatiza que sem os incentivos fiscais da ZFM as empresas não se instalariam na região, o que além de não gerar a redução das desigualdades regionais também impossibilitaria a proteção do território amazonense. A postura política adotada pelo STF praticamente só leva em consideração os benefícios econômicos e sociais gerados pela instituição da Zona Franca de Manaus, deixando de ponderar as renúncias fiscais, os diversos efeitos indutores gerados e o perfil da industrialização promovida.

Tal linha de pensamento tende a tornar o sistema de incentivos da Zona Franca de Manaus extremamente rígido, impossibilitando que o legislador possa adequá-lo à realidade da região, à evolução e transformação das indústrias ali estabelecidas. É imprescindível que a legislação

possa ser alterada de acordo com o estágio evolutivo das indústrias locais. Em um primeiro momento, compreende-se a outorga de incentivos fiscais mais volumosos, contudo, o ideal é que eles possam ser, gradativamente, suprimidos até o momento em que as empresas tenham interesse de investir na região sem necessitarem deles primordialmente. Tal entendimento nos leva à atual situação em que nos encontramos, com as prorrogações constantes dos incentivos por prazos indeterminados, já que as indústrias da região não podem perder, de uma hora para outra, todos os benefícios que possuem.

Além disso, referido entendimento impede que o legislador possa adequar o sistema de benefícios fiscais de forma a utilizá-lo da melhor forma para a indução do desenvolvimento econômico da região. Conforme veremos mais adiante, alguns benefícios fiscais geram o acirramento da competição entre as empresas estabelecidas na Zona Franca, as indústrias estrangeiras e as estabelecidas nas demais regiões do Brasil como, por exemplo, a isenção do imposto de importação e do IPI na importação. Pode ser que o legislador precise se valer da cobrança destes tributos para fazer prevalecer um tipo de comportamento que gere benefício maior para as indústrias da região, mas esteja impossibilitado por conta do entendimento firmado pelo STF no sentido de equiparar estes incentivos às imunidades tributárias.

A referida interpretação dada ao art. 40 do ADCT vai muito além da finalidade do referido dispositivo. A intenção do Constituinte jamais foi a de tornar os incentivos fiscais existentes completamente imutáveis, como se imunidades fossem. O que se pretende é que os incentivos sejam manejados para gerar o desenvolvimento da região, já que eles não existem como um fim em si mesmos. Neste sentido, se é necessária a alteração, redução ou até supressão dos incentivos fiscais para a promoção do desenvolvimento da região, não vemos como negar essa possibilidade ao legislador. Por fim, pensamos que esse entendimento parte de pressupostos equivocados de que os incentivos fiscais, por si só, geram efeitos econômicos positivos na medida em que atraem investimentos para região, independentemente do custo para os cofres públicos que eles representam, do estágio evolutivo das empresas ali instaladas e de outros objetivos do Estado brasileiro.

Diante deste cenário, na presente tese, preocupamo-nos em abordar temas relacionados aos incentivos da Zona Franca de Manaus, muito pouco ou mal explorados pela doutrina, como os seus efeitos indutores, as renúncias de receita geradas, a governança executiva realizada pela SUFRAMA, os critérios utilizados para a seleção dos empreendimentos beneficiados, as contrapartidas exigidas, a metodologia da análise de resultados, quais os empreendimentos beneficiados e qual o tipo de industrialização gerada na região incentivada. Com base nestes elementos, acreditamos que o presente trabalho possa contribuir de forma um pouco diferente sobre o debate a respeito da utilização destes incentivos fiscais como instrumento do desenvolvimento econômico da região e sobre qual o significado das constantes prorrogações deste sistema, que perdurará até 2073, pelo menos.

3.1.1.1. A isenção do imposto sobre produtos industrializados

Dispõe o Decreto-Lei 288/67 que são isentas do IPI todas as mercadorias produzidas no Polo Industrial de Manaus, destinadas ao seu consumo interno, ou à sua comercialização em qualquer ponto do território nacional. O benefício abrange todos os produtos fabricados no Polo Industrial de Manaus, sejam eles acabados, prontos para a venda a consumidor final, ou intermediários, que servem de insumos a outras indústrias.³⁹⁹ Por meio do Decreto-Lei 1.4375/75, tal benefício fiscal ainda foi estendido para os produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, salvo as de origem pecuária, por estabelecimentos localizados na área da Amazônia Ocidental.⁴⁰⁰

A isenção em questão tem nítida função indutora, na medida em que incentiva os agentes econômicos a alocar a produção que, pelo menos em tese, seria realizada em outras regiões

³⁹⁹ SCHÖNTAG, José Antônio. Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus: as matérias-primas regionais para a produção de “concentrados”. São Paulo: FGV. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/artigos/os-incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manau>>. Acesso em 22.10.2015.

⁴⁰⁰ Sobre o regime jurídico da isenção do IPI na ZFM, ver: BARROSO, Yuri Dantas. A Zona Franca de Manaus e seu regime jurídico-tributário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 293-328; ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves da. *Análise jurídica dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus*. Manaus: Editor Fiscal do Amazonas, 2005, p. 66 e 67; BORGES, José Souto Maior. Isenção de produtos industrializados e crédito do IPI na saída de insumos para a industrialização fora da Zona Franca de Manaus. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, nº 49, p. 149-161, 1999; OLIVEIRA, Waldemar. *Regulamento do IPI anotado e comentado*. 22. ed. São Paulo: Fiscosoft, 2013, p. 161-179.

mais desenvolvidas, como o Sudeste e o Sul, para uma região menos desenvolvida e mais distante dos mercados consumidores, a Amazônia. O grau de indução deste incentivo fiscal depende de como o IPI é cobrado nas demais partes do território nacional. Por ser um instrumento frequentemente utilizado pelo Estado para intervir no domínio econômico e ter alíquotas bem variadas (as alíquotas do IPI podem ser alteradas por Decreto, conforme disposto no art. 153, §1º, da Constituição), o poder indutor desta isenção tende a variar muito em razão do nível de tributação do IPI para cada um dos segmentos econômicos nas demais partes do território nacional.

A isenção do IPI tende a ter um efeito indutor de menor relevância para os segmentos econômicos já beneficiados no restante do território nacional por regimes fiscais menos onerosos de médio e longo prazos, como é o caso dos segmentos estratégicos de informática, semicondutores (PADIS), automotivo, indústria de equipamentos para TV digital (PADTV), fabricação de máquinas e equipamentos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico etc. Para os segmentos econômicos que costumam ser mais onerados pelo IPI, como as indústrias alimentícia, química, de produtos de borracha, plástico, madeira, vidro, cerâmica, siderúrgica, têxtil e de máquinas, equipamentos e materiais elétricos, a isenção do IPI tem um peso mais significativo na redução dos custos e, por isso, tende a gerar um efeito indutor mais forte.

Um exemplo que põe isso em evidência foi o Decreto 613/92 que, na década de 90, aumentou em 10% a alíquota do IPI para diversos produtos, com a finalidade de gerar um efeito indutor mais forte em benefício da Zona Franca de Manaus. Os produtos que nas demais regiões eram tributados pelo IPI com alíquotas que variavam entre 10% e 50%, na ZFM, eram totalmente isentos. Em outras palavras, o aumento significativo das alíquotas do IPI nas demais partes do território nacional reforçou muito a importância da isenção fiscal em questão.⁴⁰¹

Para potencializar ainda mais o seu efeito indutor alocativo e estimular o uso de insumos locais, o art. 6º, §1º, do Decreto-Lei 1.435/75, ainda previu a possibilidade de manutenção do

⁴⁰¹ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 26.

crédito para a elaboração de produtos com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, mesmo que isentos.⁴⁰² Nestas situações, o crédito em questão é aproveitado por estas empresas como se o produto fosse tributado.⁴⁰³ Em resumo, nestes casos, a isenção do IPI segue a seguinte lógica: tratando-se de um produto de uso e consumo final, não haverá o direito ao crédito, mas, como a operação já não é tributada, o benefício acaba reduzindo o custo de produção do produto dentro da cadeia. Se estivermos falando de um material intermediário, utilizado como insumo de outro produto, tributado pelo IPI, mesmo tratando-se de uma operação isenta, remanescerá o direito ao crédito. Por outro lado, se o produto for utilizado como insumo de outro produto não tributado, não haverá o direito de manutenção do crédito.⁴⁰⁴

Outro ponto que merece ser destacado é que o benefício fiscal em questão não atua na formação de capital na região para a instalação, ampliação ou modernização de indústrias. Trata-se de um benefício que atua na redução dos custos dos produtos, tendo em vista os problemas de baixa competitividade que a região apresenta em relação ao restante do país. Ou seja, a isenção do IPI não tem o poder de financiar a instalação do empreendimento, mas, de financiar a redução do custo das mercadorias ali produzidas. Assim, o impacto e a materialização deste incentivo só ocorrem após a instalação e funcionamento da indústria na região.⁴⁰⁵

A análise das repercussões econômicas, para as empresas instaladas na região, geradas pelo benefício fiscal do IPI, é de extrema complexidade. Sob um enfoque mais simplista, poderíamos dizer que o IPI é um imposto indireto que incide sobre o consumo e, portanto, a sua redução tende a atuar somente na diminuição do preço dos produtos tornando-os mais

⁴⁰² A respeito do regime de manutenção dos créditos de IPI nas operações isentas com a Zona Franca de Manaus, ver: BORGES, José Souto Maior. Isenção de produtos industrializados e crédito do IPI na saída de insumos para a industrialização fora da Zona Franca de Manaus. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, nº 49, p. 149-161, 1999; OLIVEIRA, Waldemar. *Regulamento do IPI anotado e comentado*. 22. ed. São Paulo: Fiscosoft, 2013, p. 161-179.

⁴⁰³ BISPO, Jorge de Souza. *Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2009, p. 127-128.

⁴⁰⁴ SCHÖNTAG, José Antônio. Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus: as matérias-primas regionais para a produção de “concentrados”. São Paulo: FGV. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/artigos/os-incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manau>>. Acesso em 22.10.2015.

⁴⁰⁵ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 26.

competitivos. Em outras palavras, a isenção do IPI seria repassada na cadeia produtiva diminuindo o preço do produto vendido ao consumidor final. Apesar de tal afirmação ter a sua lógica, não há como dizer que sempre estará correta para todo e qualquer caso, já que não há como afirmar que o ônus econômico dos tributos indiretos sempre recairá sobre os consumidores. A distinção entre tributos diretos e indiretos deve ser vista com certas restrições, uma vez que a incidência econômica tributária depende de diversos fatores como, por exemplo, a elasticidade da oferta e demanda.⁴⁰⁶

Se não há como afirmar que o ônus econômico dos tributos indiretos, incidentes sobre o consumo, sempre recairá sobre os consumidores, também não há como afirmar que os incentivos fiscais destes tributos serão repassados aos consumidores na diminuição do preço dos produtos. Para que pudéssemos fazer tal afirmação, teríamos de aceitar que o preço dos produtos teria um padrão fixo e não teria variação de acordo com a demanda e o mercado. Tal situação não corresponde à realidade econômica. No caso dos produtos industrializados no Polo Industrial de Manaus, diversos fatores tendem a fazer com que eles tenham custos mais elevados que os bens industrializados nas regiões mais desenvolvidas, principalmente, em razão dos gastos elevados de transporte para o mercado consumidor, baixa oferta de mão de obra qualificada, dificuldade na compra de insumo dos fornecedores etc.

Muitas vezes, os bens produzidos no Polo Industrial de Manaus, mesmo com todos os benefícios fiscais concedidos, são vendidos pelo mesmo preço ou por um preço mais elevado que os produtos produzidos nas demais regiões ou no exterior, sem qualquer benefício fiscal. Tal situação ficou explícita quando, na década de 90, a abertura econômica expôs a fragilidade das indústrias estabelecidas na região e os elevados preços dos seus produtos, frente aos dos seus concorrentes.⁴⁰⁷ Nestes casos, com ou sem a isenção do IPI, os bens produzidos no Polo Industrial de Manaus não poderiam ter o seu preço elevado, pois não conseguiriam competir com a produção das demais regiões. Nestas situações de competitividade extremamente elevada, não se trata de repasse da redução dos custos

⁴⁰⁶ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 147.

⁴⁰⁷ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 5-21.

tributários para a diminuição do preço dos produtos, mas, de uma condição de sobrevivência do próprio empreendimento na região.⁴⁰⁸

Contudo, em outras situações, a produção realizada na ZFM não incorre em custos muito mais elevados que em outras regiões. Isso ocorre, por exemplo, com as indústrias menos complexas e de mais baixa tecnologia, que se aproveitam de mão de obra menos qualificada e mais barata, sindicatos mais tolerantes, padrões menos rígidos de produção, processos produtivos básicos menos complexos, menor investimento em pesquisa e desenvolvimento etc.⁴⁰⁹ Nestes casos, a isenção do IPI acaba por ter efeito de redundância, ou seja, seria desnecessário para estas atividades a concessão deste benefício fiscal para que elas tivessem interesse de se instalar em regiões menos desenvolvidas.⁴¹⁰

A isenção do IPI, nestes casos, pode gerar dois tipos de efeitos: i) caso seja feito o repasse da redução do IPI para a cadeia produtiva, reduzindo o preço do produto, poderá ser promovido um desequilíbrio concorrencial, com os produtos do Polo Industrial de Manaus sendo comercializados por um valor inferior ao das demais regiões; ii) caso não seja feito o referido repasse para a cadeia produtiva, o empreendimento localizado na ZFM tende a se apropriar do aumento da sua margem de lucro, decorrente do benefício fiscal em questão. Em outras palavras, nestas situações, a elevada renúncia fiscal acaba sendo revertida para o lucro de particulares – em especial, grandes empresas multinacionais.⁴¹¹

O problema é que a tendência da desconcentração industrial, com base nos incentivos fiscais, tem sido justamente a desta segunda situação, ou seja, a utilização dos benefícios fiscais com efeito de redundância, gerando o aumento exacerbado do lucro privado, em detrimento das

⁴⁰⁸ Sobre a questão do aumento dos custos produtivos em razão da implantação de empreendimentos na região Norte, ver: SCHÖNTAG, José Antônio. Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus: as matérias-primas regionais para a produção de “concentrados”. São Paulo: FGV. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/artigos/os-incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manaus>>. Acesso em 22.10.2015.

⁴⁰⁹ Soraia Cardozo, ao tratar dos efeitos de redundância dos incentivos fiscais, demonstra que para algumas empresas é mais vantajoso economicamente se instalar em regiões menos desenvolvidas em razão dos mencionados fatores. (CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2010). .

⁴¹⁰ A respeito dos efeitos de redundância dos incentivos fiscais, ver: CARDOZO, Soraia Aparecida. Op. cit.

⁴¹¹ Nos pontos posteriores do presente trabalho, trataremos das avaliações a respeito da margem de lucro das empresas estabelecidas na ZFM e se parte deste lucro é revertido em benefícios para a região.

renúncias fiscais.⁴¹² O primeiro caso, em que o benefício fiscal é uma condição necessária de sobrevivência do empreendimento da região da Zona Franca de Manaus, é uma situação que ocorre com menor frequência, já que o interesse privado tende à maximização dos seus lucros. De acordo com a lógica do capital privado, só faz sentido migrar para as regiões menos desenvolvidas os negócios que poderão ter maior margem de lucro mesmo nestas áreas e não as atividades que atuarão, com base em benefícios fiscais, em pé de igualdade com os empreendimentos estabelecidos nas regiões mais desenvolvidas.⁴¹³

Outro ponto que merece muita atenção a respeito deste benefício fiscal é que a sua utilização, sem o estabelecimento de qualquer tipo de contrapartida por parte dos beneficiários, como o emprego de mão de obra local, investimentos em pesquisa e desenvolvimento, metas de eficiência produtiva, objetivos de desenvolvimento tecnológico, critérios rígidos para a aprovação e o controle dos empreendimentos beneficiados, de acordo com os objetivos de desenvolvimento da região, tendem a fazer com que os empreendimentos instalados na Amazônia se tornem dependentes deste incentivo para se manterem competitivos no mercado.

A isenção do IPI é tão relevante para a redução do custo dos empreendimentos instalados na região e para a sua competitividade no mercado, que a sua retirada vem se tornando praticamente impossível, uma vez que não vêm se estabelecendo na região outros fatores de atração dos negócios, além da redução da carga tributária. A outorga da isenção do IPI sem estar aliada a instrumentos genuinamente endógenos de desenvolvimento no referido Decreto-Lei, somente a menção de que os empreendimentos devem estar de acordo os Processos Produtivos Básicos. O controle e a administração dos incentivos fiscais, bem como, a aprovação dos projetos e o estabelecimento das contrapartidas, ficaram inteiramente a cargo da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), no plano infralegal, sem

⁴¹² CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2010.

⁴¹³ A respeito da desconcentração industrial regional de grandes multinacionais com aumento exacerbado da margem de lucro, ver: CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007; CANO, Wilson. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: UNESP, 2008; CARDOZO, Soraia Aparecida. Op. cit.; OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977; MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

qualquer tipo de diretriz ou parâmetro no plano legal. Trataremos da aprovação e seleção dos empreendimentos estabelecidos na Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental, dos critérios estabelecidos, da definição das contrapartidas e do controle dos resultados, nos pontos seguintes do presente trabalho.

Especificamente para o setor de informática, a legislação federal previu um regime fiscal específico para as empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus e, por isso, este é tanto um incentivo fiscal regional quanto setorial. Em 1991, foi editada a Lei nº 8.248/91 (Lei de Informática Nacional) concedendo a redução do IPI e a depreciação acelerada de máquinas e equipamentos, às indústrias produtoras de bens e serviços de informática estabelecidas em todo o território nacional. Para que as empresas do segmento de informática possam fazer jus aos incentivos fiscais referidos, a Lei 8.248/91 determinou que os bens devam ser produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico definido pelo Poder Executivo e que as empresas invistam em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação, no mínimo, 5% do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática.

Com a finalidade de não gerar distorções entre as empresas do setor de informática estabelecidas em todo território nacional e as empresas deste segmento localizadas no Polo Industrial de Manaus, foi editada a Lei 8.387/91, determinando a aplicação dos mesmos incentivos da Lei 8.248/91 para as empresas de informática estabelecidas na Zona Franca de Manaus. Contudo, enquanto a Lei 8.248/91 previu a redução das alíquotas do IPI, a Lei 8.387/91 previu a isenção integral deste imposto.

Assim como a Lei de Informática Nacional, a Lei 8.387/91 também exige cumprimento do Processo Produtivo Básico e o investimento em atividades de pesquisa e desenvolvimento a serem realizadas na Amazônia de, no mínimo, 5% do faturamento. Assim, desde 1991, houve equiparação entre as empresas do setor de informática instaladas na Zona Franca de Manaus e as instaladas fora dela, com a diferença que as primeiras gozam de isenção integral do IPI, enquanto as últimas gozam somente da redução deste imposto. Apesar das diferenças

existentes, a ideia foi de equalizar as vantagens fiscais para a decisão das indústrias desse segmento instalarem-se no ponto do território brasileiro em que tivessem maior interesse.

O Decreto-Lei 288/68 também instituiu a isenção do IPI na importação de mercadorias pela Zona Franca de Manaus, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza.⁴¹⁴ Tal benefício também foi estendido para as demais áreas incentivadas da Amazônia Ocidental. De maneira geral, este incentivo tende a gerar uma vantagem competitiva ainda maior em relação às demais indústrias do território nacional, principalmente para a redução do custo dos bens de capital importados. As indústrias estabelecidas na Zona Franca têm a possibilidade de adquirir bens de capital do mercado internacional por um preço consideravelmente inferior em relação às demais indústrias nacionais.

O IPI incidente sobre os bens do ativo, como máquinas e equipamentos, não gera o direito ao crédito do imposto, isto é, não é recuperável pelas indústrias.⁴¹⁵ Assim, as indústrias localizadas nas demais partes do território brasileiro, que importam máquinas e equipamentos do exterior, são obrigadas ao recolhimento do IPI na importação destes produtos, contudo, não podem se apropriar deste valor como crédito em suas escritas fiscais. Assim, este incentivo fiscal gera uma redução da carga tributária do ativo fixo importado em relação às demais indústrias do território nacional.⁴¹⁶

O efeito da isenção do IPI-importação é um pouco diferente em relação à aquisição de insumos utilizados na produção. Como nestes casos, o IPI recolhido na importação dos produtos gera o direito ao crédito, as indústrias localizadas nas demais regiões do Brasil, apesar de recolherem o IPI na importação dos seus insumos, podem recuperá-lo para

⁴¹⁴ Art 3º A entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação, será isenta dos impostos de importação, e sobre produtos industrializados.

⁴¹⁵ Neste sentido, conferir a jurisprudência do STF: RE 592.718.

⁴¹⁶ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 29-32

compensar o IPI devido na comercialização dos produtos industrializados por elas. Nestes casos, a isenção do IPI, na importação dos insumos, acaba somente evitando que a isenção do IPI nas operações internas tenha o seu efeito reduzido.

Caso as indústrias estabelecidas no Polo Industrial de Manaus fossem obrigadas ao recolhimento do IPI na importação dos seus insumos, não conseguiriam recuperar este imposto, uma vez que as suas saídas são isentas, e, por isso, acumulariam o IPI recolhido na importação. Neste cenário, no caso das indústrias que necessitam importar insumos, a isenção do IPI nas operações internas diminuiria o seu efeito de redução da carga tributária, comparativamente às demais regiões. Dessa forma, a isenção do IPI-importação permite que as indústrias da Amazônia permaneçam importando os seus insumos e não fiquem restritas ao mercado nacional, para continuar com a sua carga tributária significativamente reduzida.

Todavia, se, por um lado, a isenção do IPI na importação de produtos tem um efeito de diminuição da carga tributária das indústrias estabelecidas na Amazônia, por outro, ela gera o desestímulo à compra de bens de capital e insumos das indústrias localizadas na própria região incentivada. Não havendo a incidência do IPI na importação destes produtos, da mesma forma que não há a incidência do IPI para a aquisição de mercadorias da própria região, não se propicia a formação de uma indústria de insumos e de bens de capital que forneça os produtos para as demais indústrias localizadas na região. Ou seja, o IPI-importação, que poderia servir como forma de proteção das indústrias estabelecidas na ZFM em relação à produção estrangeira, pode não conseguir exercer essa função. Neste sentido, a isenção do IPI-importação tende a gerar uma vantagem competitiva na redução dos custos para as empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus em relação às demais indústrias do território nacional, contudo, tende a gerar um acirramento da competição da indústria nacional com a indústria estrangeira, na medida em que o IPI-importação deixa de exercer uma função de proteção do mercado regional.⁴¹⁷

⁴¹⁷ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 29-32.

Por fim, o Decreto-Lei 288/67 ainda prevê a isenção do IPI para aquisição de produtos das demais regiões do território brasileiro, pelas empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus. De acordo com o art. 4º, do Decreto-Lei 288/67, estas operações são equiparadas às exportações para todos os efeitos legais. O Decreto-Lei nº 356/68, por sua vez, ampliou este incentivo para as demais áreas da Amazônia Ocidental. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que não faria o menor sentido a legislação prever a isenção do IPI na importação de produtos pela Zona Franca e não prever o mesmo incentivo para as aquisições das demais regiões do território nacional. Caso isso ocorresse, a carga tributária do IPI seria mais elevada para os bens produzidos no território nacional que para os produtos importados do estrangeiro, o que representaria um verdadeiro contrassenso.

Em segundo lugar, deve-se destacar que tal incentivo tem efeitos muito similares à isenção do IPI-importação. Da mesma forma, ela possibilita que as empresas estabelecidas na Zona Franca adquiram bens de capital (máquinas e equipamentos) por um preço significativamente mais baixo que as demais indústrias localizadas no resto do território nacional. Sob este enfoque, há um estímulo para as indústrias da região, baseado na redução do custo do empreendimento, contudo, ao mesmo tempo, este incentivo tende a gerar desestímulo para que as indústrias estabelecidas na Amazônia comprem os bens de capital e os seus insumos de outras indústrias instaladas na própria região.

3.1.1.2. Os incentivos fiscais para o PIS e a COFINS

Os incentivos fiscais para o PIS e a COFINS, nas operações realizadas por empresas localizadas na Zona Franca de Manaus, são os de mais difícil compreensão da sistemática, dos efeitos indutores e das repercussões econômicas. De forma geral, podemos dividir estes benefícios fiscais em três tipos: i) incentivos fiscais relativos à receita da venda de mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus; ii) incentivos para a importação de produtos por empresas situadas na Zona Franca de Manaus e; iii) incentivos relativos à

aquisição de produtos por empresas localizadas na Zona Franca de Manaus de empresas situadas fora desta região.⁴¹⁸

As Leis 10.637/02 e 10.833/03 previram, como benefício fiscal, a aplicação de alíquotas reduzidas de PIS e COFINS sobre as receitas auferidas por empresas localizadas na Zona Franca de Manaus que tivessem os seus projetos aprovados pela SUFRAMA. Tais incentivos fiscais ainda foram ampliados para as empresas localizadas nas Áreas de Livre Comércio, por meio da Lei 11.945/09. Este benefício é aplicável à receita obtida com a venda de bens produzidos dentro da Zona Franca de Manaus ou Áreas de Livre Comércio, sejam eles destinados a empresas localizadas na própria região ou fora dela; seja para consumidor final, seja para a utilização no processo produtivo, como insumo para a fabricação de outros produtos.

Enquanto as empresas localizadas nas demais regiões do território nacional, sujeitas ao regime não-cumulativo do PIS e da COFINS, recolhem estas contribuições com as alíquotas de 1,65% e de 7,6%, respectivamente, o complexo sistema de alíquotas diferenciadas mais benéficas para as empresas localizadas na Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, previu a aplicação da alíquota de 0,65% para o PIS e de 3% para a COFINS, caso a venda seja realizada para empresas localizadas nas referidas regiões, ou, fora delas, contanto que estejam enquadradas no regime da não-cumulatividade. As vendas realizadas a empresas localizadas fora da Zona Franca de Manaus, que apurem o imposto de renda pelo lucro presumido, ou que o apurem pelo lucro real e, cumulativamente, tenham sua receita, total ou parcialmente, excluída do regime de incidência não-cumulativa do PIS/COFINS, ou que

⁴¹⁸ A respeito da sistemática dos incentivos fiscais do PIS e da COFINS para as empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus, ver: CRUZ, Monique. O tratamento do PIS e da COFINS na Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 397-444; ONO, Juliana; OLIVEIRA, Fabio Rodrigues de. *Manual do PIS e da COFINS*. São Paulo: Fiscosoft, 2009, p. 444-449; GUERRA, Gerson Macedo. *PIS e COFINS na teoria e na prática: uma abordagem completa dos regimes cumulativo e não cumulativo*. 3. ed. São Paulo: ME Ed., 2012, p. 585-614; SCHÖNTAG, José Antônio. Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus: as matérias-primas regionais para a produção de “concentrados”. São Paulo: FGV. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/artigos/os-incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manaus>>. Acesso em 22.10.2015; CARTILHA de Incentivos Fiscais da SUFRAMA. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/noticias/arquivos/Cartilha_Incentivos_Fiscais_PORT_VF_04_10_2014.pdf>. Acesso em 12.11.2015.

sejam optantes do Simples Nacional, sujeitam-se à alíquota de 6% da COFINS, e de 1,3%, do PIS.

Caso a venda seja realizada à pessoa jurídica sujeita à incidência não-cumulativa do PIS e da COFINS, é concedido ainda um crédito de 1% para o PIS e 4,6% para a COFINS, reduzindo ainda mais a carga tributária das operações realizadas na região. Um primeiro ponto que chama a atenção é que as vendas realizadas a empresas localizadas fora da Zona Franca de Manaus e que estão sujeitas ao regime da cumulatividade acabam sofrendo uma tributação muito mais elevada que as empresas sujeitas ao regime da não cumulatividade. Com efeito, nestas situações, além de a alíquota ser mais elevada, não há o direito à manutenção dos créditos destas contribuições.

Com a finalidade de gerar efeito indutor para a atração de empreendimentos fornecedores de insumos para as demais empresas estabelecidas na região para a Zona Franca de Manaus, foi instituído um regime de alíquota zero para o PIS e a COFINS sobre as receitas decorrentes da comercialização de matérias primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na região, para empresas também ali estabelecidas. Nesta situação, apesar de a legislação não prever a possibilidade de manutenção dos créditos, parcela da doutrina vem defendendo a existência do direito ao crédito, com base na ideia de que estas operações seriam equiparadas à exportação.⁴¹⁹ Caso a receita auferida pelas empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus seja relativa à mera revenda de produtos, sem industrialização, não há qualquer tipo de benefício fiscal para o PIS e a COFINS, já que a ideia é estimular a atração de indústrias para a região.

A sistemática dos incentivos fiscais para o PIS e a COFINS tende a gerar efeito indutor para que as empresas localizadas na Zona Franca de Manaus busquem a venda dos seus produtos ou para as empresas localizadas na própria região ou para empresas localizadas fora dessa área, que estejam sujeitas ao regime da não-cumulatividade. Ao que tudo indica, a instituição de um regime fiscal menos oneroso faria sentido se estivéssemos nos referindo a vendas

⁴¹⁹ GUERRA, Gerson Macedo. *PIS e COFINS na teoria e na prática: uma abordagem completa dos regimes cumulativo e não cumulativo*. 3. ed. São Paulo: ME Ed., 2012, p. 589-593.

realizadas para empresas situadas na própria Zona Franca de Manaus, caso o legislador pretendesse diminuir mais os encargos fiscais das empresas estabelecidas nesta área. Contudo, esta distinção não faz o menor sentido quando nos referimos a empresas localizadas fora da Zona Franca de Manaus, por conta de determinado regime tributário a que estão sujeitas.

Neste sentido, ao instituir uma distinção entre as empresas localizadas fora da Zona Franca de Manaus em razão dos seus regimes de recolhimento do imposto de renda (lucro real x lucro presumido) e do PIS e da COFINS (regime não cumulativo x cumulativo), o legislador acabou por dar tratamento tributário diferente para empresas que se encontram em situações equivalentes, sem qualquer tipo de fundamento para tanto, o que pode gerar questionamento por parte dos contribuintes não beneficiados. Em outras palavras, faria sentido o estabelecimento de tratamento diferenciado para as vendas realizadas para a Zona Franca de Manaus, caso o legislador pretendesse reduzir os encargos tributários desta região. Da mesma forma, faria sentido a instituição de um tratamento menos onerosos para a venda realizada a todas as empresas localizadas fora da Zona Franca de Manaus, caso a intenção fosse de estimular a venda de insumos dessa região para todo o país. O que não faz sentido é a instituição de um tratamento fiscal mais benéfico para as vendas destinadas às empresas localizadas na Zona Franca e para somente algumas determinadas empresas localizadas fora dessa área, sujeitas ao regime não cumulativo do PIS e da COFINS.⁴²⁰

Assim como mencionado em relação aos incentivos do IPI, o benefício fiscal em questão não atua na formação de capital na região para a instalação, ampliação ou modernização de indústrias. Trata-se de um benefício que atua na redução dos custos dos produtos, tendo em vista os problemas de baixa competitividade que a região apresenta em relação ao restante do país. O impacto e materialização deste incentivo só ocorre após a instalação e funcionamento da indústria na região.⁴²¹

⁴²⁰ Sobre esta questão, ver: GUERRA, Gerson Macedo. *PIS e COFINS na teoria e na prática: uma abordagem completa dos regimes cumulativo e não cumulativo*. 3. ed. São Paulo: ME Ed., 2012, p. 589-593.

⁴²¹ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 26.

Diferentemente do IPI, que tem uma função extrafiscal mais preponderante, com aplicação de alíquotas diferentes para os diversos produtos e regimes tributários, dependendo do segmento econômico, o PIS e a COFINS possuem alíquotas mais uniformes, com menor variação de acordo com o segmento econômico, e por isso, deveriam possuir, em geral, função mais de caráter fiscal. Apesar disso, o Governo Federal vem alterando a finalidade e a natureza destas contribuições, fazendo com que a elas se sujeitem a regimes fiscais diferentes em razão do segmento econômico, como se fossem impostos sobre o consumo, de competência da União Federal. Como veremos mais adiante, os regimes fiscais menos onerosos e as renúncias fiscais relativas ao PIS e a COFINS são, inclusive, superiores ao IPI, gerando certa concentração das renúncias nas áreas mais desenvolvidas.⁴²²

Por outro lado, os incentivos fiscais para o PIS e a COFINS, assim como ocorre com o IPI, podem ter tanto o efeito de reduzir o preço dos produtos, como o de aumentar a margem de lucro das empresas ali estabelecidas, dependendo da situação. No caso destas contribuições, em que sequer há uma definição na doutrina a respeito da sua natureza (a doutrina ainda não definiu se são tributos diretos ou indiretos), esta situação fica ainda mais evidente. Como já dito, se os custos tributários da atividade estabelecida na Zona Franca de Manaus e o mercado consumidor permitirem, os incentivos fiscais em questão podem não ser utilizados para a diminuição do preço dos produtos e sim para o aumento da margem de lucro da operação.

Além disso, assim como ocorre com o IPI, a legislação em questão não estabelece qualquer tipo de contrapartida por parte dos beneficiários, metas de eficiência produtiva, objetivos de desenvolvimento tecnológico, critérios rígidos para a aprovação e o controle dos empreendimentos beneficiados, de acordo com os objetivos de desenvolvimento da região. A única exigência, para a concessão do incentivo, é que o empreendimento esteja de acordo com os Processos Produtivos Básicos e seja aprovado pela SUFRAMA. Dessa forma, o incentivo para o PIS a COFINS, atuando somente na redução dos custos produtivos, sem estar atrelado a instrumentos genuinamente endógenos de desenvolvimento regional tendem a fazer com

⁴²² A respeito da concentração dos incentivos fiscais no Sudeste, ver: MACIEL, Márcio Sobreiro. *Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, março/2010. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em 12.10.2015.

que os empreendimentos instalados na Amazônia se tornem dependentes dele para se manterem competitivos no mercado.⁴²³

A Lei 10.865/04, que instituiu o PIS e a COFINS incidentes sobre a importação de bens e serviços, previu a suspensão destas contribuições, caso as importações sejam realizadas por empresas localizadas na Zona Franca de Manaus, que tenham os seus projetos devidamente aprovados pela SUFRAMA. Primeiramente, a Lei 10.865/04 previu a suspensão do PIS e da COFINS para a importação de matérias primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, para emprego em processo de industrialização e a Lei 11.051/04 dispôs sobre a sua conversão em alíquota zero, no momento em que estes bens são efetivamente empregados no processo produtivo das referidas empresas. Posteriormente, a Lei 11.196/05 dispôs sobre a suspensão relativa à importação de bens de capital, prevendo a conversão da suspensão em alíquota zero, após decorridos 18 meses da incorporação do bem ao ativo imobilizado da pessoa jurídica importadora. Caso o bem não seja incorporado ao ativo, ou, seja revendido antes do referido prazo, as contribuições suspensas tornam-se exigíveis, não mais subsistindo a suspensão.

O estabelecimento da suspensão e posterior conversão em alíquota zero, para as referidas contribuições na importação de mercadorias realizada por empresas localizadas na Zona Franca de Manaus tende a reduzir os seus custos produtivos, de forma a deixá-las mais competitivas, com as indústrias localizadas nas demais regiões do país. Estes incentivos fiscais tendem a trazer uma significativa redução dos seus custos produtivos, já que a alíquota básica do PIS-importação é de 1,65% e da COFINS-importação é de 7,6%, quando as importações são realizadas nas demais regiões do território brasileiro.

Por outro lado, este incentivo tende a gerar um desestímulo para compra de bens de capital e insumos das indústrias localizadas na própria região incentivada, gerando o acirramento da

⁴²³ A respeito da exigência de contrapartidas como medidas de desenvolvimento econômico genuinamente endógeno, ver: AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *Revista Desenhahia*, nº 12, 2010.

competição entre as indústrias estabelecidas na região com as indústrias estrangeiras.⁴²⁴ Com efeito, conforme veremos um pouco mais adiante, a análise das renúncias fiscais por tipo de incentivo fiscal evidencia uma preponderância na importação de insumos por estas empresas. Não havendo a incidência do PIS/COFINS na importação de bens pela Zona Franca, este incentivo tende a não propiciar a formação de uma indústria de insumos e de bens de capital, que forneça os produtos para as demais indústrias localizadas na região, de forma mais competitiva que as indústrias estrangeiras.⁴²⁵

Além dos referidos incentivos fiscais, atualmente, existe também a previsão para a aplicação de alíquota zero para a venda de produtos à Zona Franca de Manaus, por empresas situadas fora dela. Inicialmente, a legislação federal (Lei 9.004/95) previa a incidência do PIS e da COFINS sobre as receitas auferidas nas vendas realizadas à Zona Franca de Manaus por empresas localizadas fora dela e, durante muito tempo, a doutrina brigou pela equiparação destas operações às exportações, isentas do PIS/COFINS.⁴²⁶ Ao apreciar esta questão, por meio da ADIN 2.348-9, o STF deferiu medida cautelar para suspender a expressão que excluía da isenção do PIS e da COFINS as receitas relativas às vendas efetuadas somente às empresas situadas na Zona Franca de Manaus.

Após a referida decisão, a legislação federal passou a prever como isentas as vendas realizadas à Zona Franca de Manaus, mantendo a tributação relativa às vendas destinadas às empresas situadas na Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio. Hoje tais restrições não existem mais para as vendas realizadas à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, remanescendo ainda para as operações realizadas com as demais áreas da

⁴²⁴ A respeito dos problemas de competição das indústrias estabelecidas na Zona Franca de Manaus com as indústrias estrangeiras, principalmente, as coreanas e chinesas, ver: MACIEL, Márcio Sobreiro. *Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, março/2010. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-epesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em 12.10.2015.

⁴²⁵ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 29-32.

⁴²⁶ A respeito deste debate, ver: MATTOS, Aroldo Gomes. PIS/COFINS: Vendas Destinadas à Zona Franca de Manaus/ Amazônia Ocidental. Isenção/Imunidade. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, v. 85, p. 7-15, 2002; SILVA, Rogério Pires da. Zona Franca de Manaus e as Contribuições sobre Faturamento. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, v. 78, p. 79-82, 2002; MONTEIRO NETO, Nelson. COFINS e PIS – Vendas de Produtos Nacionais para Consumo ou Industrialização na Zona Franca de Manaus e Estímulos Fiscais. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, v. 86, p. 91-96, 2002.

Amazônia Ocidental. A Lei 10.996/04 prevê, em seu artigo 2º e §3º, a aplicação de alíquota zero para as vendas direcionadas à Zona Franca e às Áreas de Livre Comércio, contudo, não possui a mesma previsão para as vendas destinadas à Amazônia Ocidental.

Além disso, de forma a reforçar este benefício fiscal, o art. 17, da Lei 11.033/04, ainda previu que, apesar de as operações estarem sujeitas à alíquota zero do PIS/COFINS, há o direito à manutenção dos créditos vinculados a essas operações pelo vendedor das mercadorias. Tal incentivo fiscal de manutenção dos créditos, obviamente, só pode beneficiar as empresas sujeitas ao regime não cumulativo das referidas contribuições.

Assim como mencionado em relação ao IPI, não faria o menor sentido a legislação prever a alíquota zero das referidas contribuições na importação de produtos pela Zona Franca de Manaus e não prever o mesmo incentivo para as aquisições das demais regiões do território nacional. Caso isso ocorresse, a carga tributária do PIS/COFINS seria mais elevada para os bens produzidos nas demais regiões do território nacional que para os produtos importados do estrangeiro, o que representaria um verdadeiro contrassenso.

Este incentivo também possibilita que as empresas estabelecidas na Zona Franca adquiram bens de capital por um preço significativamente mais baixo que as demais indústrias localizadas no resto do território nacional. Sob este enfoque, há, também, um estímulo para as indústrias da região, baseado na redução da carga tributária, contudo, ao mesmo tempo, gera-se um desestímulo para que as indústrias ali estabelecidas comprem os bens de capital e os seus insumos de outras empresas instaladas na própria região, promovendo um acirramento na competição entre elas e as indústrias estrangeiras.⁴²⁷

3.1.1.3. A isenção sobre o imposto de importação

Além dos referidos benefícios para o PIS, a COFINS e o IPI, o sistema de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus ainda contempla a isenção do imposto de importação para a

⁴²⁷ Apesar disso, a análise das renúncias fiscais evidencia que a maior parte da compra dos insumos é importada pelas indústrias estabelecidas na região.

importação de produtos estrangeiros destinados a seu consumo na referida região ou industrialização por empresas ali estabelecidas, conforme disposto no art. 3º, do Decreto-Lei 288/67.⁴²⁸ De acordo com o art. 7º, do Decreto-Lei 288/67, os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, quando dela saírem para qualquer ponto do território nacional, ficam sujeitos à exigibilidade do imposto de importação relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira neles empregados. Todavia, §4º, do referido art. 7º, prevê a aplicação de um coeficiente de redução de 88% da alíquota aplicável. Para os insumos importados para a fabricação de veículos, o §9º, do art. 7º, prevê a aplicação de um coeficiente de redução de 93%. Posteriormente, referida isenção foi estendida para a Amazônia Ocidental por meio do Decreto-Lei 356/68.

As características do benefício fiscal em questão são muito semelhantes à isenção do IPI na importação de mercadorias, uma vez que gera a redução dos custos produtivos das empresas instaladas na Zona Franca de Manaus, trazendo ou a possibilidade do aumento das taxas de lucro sobre a atividade ou então tornando possível a sua competição com as indústrias localizadas nas demais regiões do território brasileiro, por conta da possibilidade de redução do preço dos produtos ali fabricados.

Ao mesmo tempo em que este incentivo atrai as empresas para a região menos desenvolvida por meio da redução dos seus custos na importação de mercadorias, tende a gerar um desestímulo para compra de bens de capital e insumos das indústrias localizadas na própria região incentivada, promovendo o acirramento da competição entre as indústrias estabelecidas na região com as indústrias estrangeiras.⁴²⁹ O imposto de importação, que muitas vezes tem função de proteção do mercado nacional contra uma competição estrangeira muito acirrada,

⁴²⁸ A respeito dos incentivos fiscais de imposto de importação para as indústrias estabelecidas na Zona Franca de Manaus, ver: PIRES, Adilson Rodrigues. O imposto de importação e a Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 487-506.

⁴²⁹ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 34-37; MACIEL, Márcio Sobreiro. *Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, março/2010. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-epesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em 12.10.2015.

principalmente em setores considerados estratégicos, acaba não conseguindo exercer essa função para as indústrias estabelecidas na Zona Franca de Manaus, em razão da isenção em questão. Como as importações por esta região recebem muitos benefícios fiscais (isenção do IPI-Importação e do imposto de importação e alíquota zero do PIS/COFINS) a tendência é que sejam atraídas para a região empresas com forte dependência de insumos importados.⁴³⁰

Dessa forma, muitas vezes, o incentivo fiscal do imposto de importação tende a gerar estímulo para a atração de empreendimentos que somente busquem a redução dos seus custos e com forte dependência externa e, ao mesmo tempo, gere desestímulo para a formação de indústrias produtoras de matérias-primas e bens intermediários para as demais empresas locais, principalmente em razão da dificuldade de competição com as indústrias estrangeiras.⁴³¹

O grau do seu efeito indutor, para a atração de indústrias para a região, depende muito do nível da carga tributária deste imposto para as demais regiões do Brasil. Assim como mencionado em relação ao IPI, o imposto de importação também tem um vetor indutor muito importante, possuindo alíquotas muito variadas, dependendo do segmento econômico e dos produtos importados. Como se sabe, por força do disposto nos artigos 150, §1º e 153, §1º, o imposto de importação não se submete às regras da anterioridade de exercício e nonagesimal e pode ter as suas alíquotas alteradas por Decreto, para que assim o Poder Executivo tenha mais flexibilidade e agilidade para manejar as suas alíquotas, de forma a intervir no domínio econômico, para regular a balança comercial brasileira.⁴³²

O referido efeito indutor pode ser bem ilustrado por meio da análise da política de abertura econômica iniciada na década de 90. Até o início da década de 1990, o Brasil possuía um modelo de industrialização por substituição das importações, baseado, dentre outras medidas, no estabelecimento de alíquotas bem elevadas do imposto de importação e barreiras não-tarifárias. A partir da década de 1990, foi iniciado o processo de abertura econômica, em que

⁴³⁰ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 34-37.

⁴³¹ Idem.

⁴³² A respeito da extrafiscalidade do imposto de importação, ver: LEÃO, Martha Toribio. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 21, Série Doutrina Tributária, v. XVI, p. 165-171.

foi traçado um cronograma para a eliminação das barreiras não-tarifárias e redução das alíquotas do imposto de importação.⁴³³

Antes da abertura econômica, as empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus possuíam uma vantagem competitiva muito grande em relação às demais empresas estabelecidas nas demais regiões do território brasileiro, pois conseguiam importar, principalmente os seus insumos, por um preço muito mais baixo, por conta das elevadas alíquotas do imposto de importação, para as empresas estabelecidas nas demais regiões do território brasileiro. Com a redução das alíquotas do imposto de importação para as demais empresas, o incentivo fiscal concedido para os empreendimentos estabelecidos na Zona Franca de Manaus deixou de ser tão significativo para a redução do custo da importação das mercadorias, perdendo boa parte do efeito indutor que antes tinha para a atração de empreendimentos para a região.⁴³⁴

Tendo em vista que os empreendimentos da Zona Franca de Manaus buscavam se estabelecer na região somente por conta da redução dos seus encargos fiscais, sem estabelecer elementos produtivos mais competitivos, não sendo gerado algum tipo de desenvolvimento econômico endógeno, com a alteração das estruturas econômicas da região, a isenção do imposto de importação, não gerando mais uma economia fiscal tão elevada, passou a reduzir o seu efeito indutor para a atração dos empreendimentos para a região. Como mencionado anteriormente, na década de 1990, os empreendimentos estabelecidos na região da Zona Franca de Manaus passaram por uma crise significativa, não conseguindo suportar a competição tão elevada com as indústrias estrangeiras e das demais regiões do território brasileiro. Foi, inclusive, para compensar a perda de importância da isenção do imposto de importação que foi estabelecido o aumento de 10% da alíquota do IPI, conforme anteriormente abordado.⁴³⁵

⁴³³ AZEVEDO, André Filipe Z. de; PORTUGAL, Marcelo S. *Abertura Comercial Brasileira e Instabilidade da Demanda de Importações*. Disponível em: <http://www8.ufrgs.br/ppge/pcientifica/1997_05.pdf>. Acesso em 12.11.2015.

⁴³⁴ AZEVEDO, André Filipe Z. de; PORTUGAL, Marcelo S. *Abertura Comercial Brasileira e Instabilidade da Demanda de Importações*. Disponível em: <http://www8.ufrgs.br/ppge/pcientifica/1997_05.pdf>. Acesso em 12.11.2015.

⁴³⁵ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 34-37; MACIEL, Márcio Sobreiro. *Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, março/2010. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-epesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em 12.10.2015.

Segundo o IPEA, a redução das alíquotas do imposto de importação, após a década de 1990, fez com que a isenção em questão perdesse boa parte do seu poder indutor por meio da redução da carga tributária, que passou a ser muito baixa, principalmente para as empresas que importavam uma pequena parte dos seus insumos. De acordo com os estudos do IPEA,⁴³⁶ para uma empresa que importasse insumos equivalentes a 15% do seu faturamento, com a aplicação da alíquota do imposto de importação de 60%, anteriormente vigente, a aplicação do redutor de 88% do imposto de importação acabava por gerar redução de 7,9% sobre o seu faturamento. Por outro lado, esta mesma situação, com a aplicação da alíquota de 20%, gerava uma redução de apenas 2,4%.

Atualmente, as alíquotas do imposto de importação para os insumos dos bens produzidos na Zona Franca de Manaus variam, em geral, entre 2% e 35%, dependendo do produto importado e do segmento econômico. Os produtos minerais, químicos, farmacêuticos e da indústria alimentícia, por exemplo, possuem alíquotas um pouco mais baixas (em geral, uma média 8%) que os setores que importam plástico, borracha, metais, vidros, produtos têxteis, como insumos dos seus processos produtivos (em geral, uma média de 16%). Com relação às máquinas, equipamentos e demais bens do ativo fixo, apesar de existir certa variação, a alíquota preponderante é de 14%.

Neste sentido, se levarmos em consideração os estudos do IPEA, verificamos que a isenção do imposto de importação tende a gerar pouca redução dos custos produtivos das empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus que importam uma pequena parcela dos seus insumos e tende a aumentar a sua importância para as empresas que importam uma parcela maior de insumos. Utilizando a metodologia de cálculos do IPEA, ao compararmos duas situações hipotéticas de empresas estabelecidas na ZFM, importadoras de produtos, ambas com um faturamento de R\$ 100,00, sendo que a primeira importa insumos equivalentes a 15% do seu faturamento e a segunda que importa insumos equivalentes a 50%, em ambos os casos,

⁴³⁶ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 36.

a alíquota (hipotética) do imposto de importação aplicável é de 16% e o coeficiente de redução é de 88%.

Na primeira situação, em que os insumos são equivalentes a 15% do faturamento da empresa, a redução da carga tributária é de, aproximadamente, 2%, enquanto que na segunda situação, essa redução é de, aproximadamente, 7%. Neste sentido, caso não se estabeleça um controle forte para a utilização de insumos nacionais nos processos produtivos básicos das empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus, a tendência é que a isenção do imposto de importação gere um efeito atrativo muito maior para empresas e os segmentos econômicos que são mais dependentes da importação de insumos.⁴³⁷

Outro detalhe muito importante é que, assim como os demais benefícios fiscais anteriormente abordados, a isenção do imposto de importação não atua na formação de capital na região para a instalação, ampliação ou modernização de indústrias. Trata-se de um incentivo que atua somente na redução dos custos dos produtos importados pelas empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus, para que elas consigam atuar de forma mais competitiva com as demais empresas localizadas no restante do território brasileiro. O impacto e materialização deste incentivo só ocorrem após a instalação e funcionamento da indústria na região.⁴³⁸

Para usufruir desse benefício fiscal, o Decreto-Lei 288/67 não estabeleceu nenhum tipo de contrapartida a ser cumprida pelas empresas beneficiárias, prevendo somente que os empreendimentos devem estar de acordo com os Processos Produtivos Básicos e devem ser aprovados pela SUFRAMA. Somente para as empresas que atuam na produção de bens de informática, a Lei 8.387/91 previu que elas devem aplicar anualmente, no mínimo, 5% do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática incentivados, em atividades de pesquisa e desenvolvimento a serem realizadas na Amazônia, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, com base em proposta de projeto apresentada à SUFRAMA e ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

⁴³⁷ Nos pontos seguintes, trataremos das questões relacionadas ao Processo Produtivo Básico, que funciona como um instrumento utilizado para impedir a massificação da instalação de empreendimentos na região, que importem os seus insumos de forma excessiva.

⁴³⁸ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 26.

Como mencionado anteriormente, a ausência de um sistema mais rígido de contrapartidas, definição de metas de eficiência produtiva, de investimento em pesquisa e desenvolvimento, treinamento de mão de obra, aumento da complexidade do processo produtivo etc, tende a fazer com que os empreendimentos instalados na Zona Franca de Manaus se tornem eternamente dependentes de incentivos fiscais para se manterem competitivos no mercado. A outorga de benefícios sem o atrelamento a medidas genuinamente endógenas gera pouca chance de alteração do quadro de desconcentração industrial não vinculado à redução da carga tributária.⁴³⁹

3.1.1.4. Governança executiva e os critérios para a seleção dos empreendimentos

Desde o início, o objetivo explícito da Zona Franca de Manaus era a criação de um centro industrial que permitisse o desenvolvimento da região, em busca da redução das desigualdades regionais e da proteção do território nacional. Criada no contexto do Governo Militar, a Zona Franca estava atrelada à política econômica industrial da época, voltada para crescimento produtivo, exportação de produtos e a industrialização por substituição das importações. Pretendia-se que as indústrias estabelecidas na referida região produzissem bens que ainda não eram produzidos internamente como, por exemplo, os produtos eletroeletrônicos. Em razão destes objetivos, os critérios para a seleção dos empreendimentos eram menos rigorosos, exigiam-se poucas contrapartidas que gerassem algum tipo de desenvolvimento endógeno e a melhora da capacitação tecnológica das indústrias ali instaladas.

A ausência de critérios mais rígidos e a falta de contrapartidas, na seleção, controle e fiscalização dos empreendimentos instalados na região, em razão da despreocupação com a melhora tecnológica dos processos produtivos destas indústrias, fez com que elas se tornassem cada vez mais dependentes do sistema de incentivos fiscais criado e não

⁴³⁹ Sobre a utilização dos incentivos fiscais atrelada à instrumentos genuinamente endógenos, ver: AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *Revista Desenhahia*, nº 12, 2010.

conseguissem competir com as indústrias estrangeiras, principalmente a partir da década de 1990, conforme mencionado nos tópicos anteriores. Em razão disso, a preocupação atual das políticas que envolvem a Zona Franca de Manaus é de estabelecer critérios de seleção, controle e fiscalização dos empreendimentos, bem como, um sistema de contrapartidas que possibilitem a melhora da competitividade destas indústrias e das suas bases tecnológicas.

Apesar disso, a estrutura jurídica da Zona Franca de Manaus para a seleção dos empreendimentos praticamente não alterou em nada. Inicialmente, a legislação somente estabelecia que o projeto fosse aprovado pela SUFRAMA e que respeitasse os índices mínimos de nacionalização. Hoje, o Decreto-Lei 288/67 manteve a seleção e aprovação dos empreendimentos pela SUFRAMA, assim como originariamente ocorria, sem estabelecer outros critérios ou contrapartidas. Conforme abordaremos mais adiante, o critério dos índices mínimos de nacionalização foi substituído pelo cumprimento do Processo Produtivo Básico do bem a ser produzido na área incentivada. A SUFRAMA é o órgão que detém a competência para a determinação dos critérios de seleção dos empreendimentos e o estabelecimento dos Processos Produtivos Básicos foi colocado a cargo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Para definir os critérios de seleção, controle e fiscalização dos empreendimentos beneficiados, a SUFRAMA editou a Resolução 203/2012, determinando que para a obtenção dos incentivos fiscais, é necessário que os interessados apresentem um projeto técnico-econômico do empreendimento a ser instalado na área incentivada. Com a finalidade de facilitar o acesso das pequenas empresas aos incentivos fiscais, a Resolução previu o Projeto Simplificado, destinado às empresas que importam insumos até o limite de US\$ 360.000,00 e que estejam enquadradas como microempresas ou empresas de pequeno porte. Para as demais empresas não enquadradas na situação anterior, a Resolução previu a necessidade de apresentação do Projeto Pleno.

São permitidos os projetos que contemplem as seguintes situações: i) implantação de um novo empreendimento industrial; ii) atualização de empreendimento já estabelecido, quando há a

necessidade de investimento para a melhora de desempenho técnico, econômico, mercadológico ou ambiental; iii) diversificação da produção de estabelecimento já instalado na região; iv) ampliação da capacidade produtiva do empreendimento já instalado na região, sem a necessidade de diversificação produtiva. A Resolução não prevê critérios mais específicos a respeito do que considera como “atualização”, “diversificação” e “ampliação” do empreendimento estabelecido na região, deixando a cargo da SUFRAMA a análise, caso a caso, do cumprimento destes critérios.

São exigidas diversas contrapartidas por parte das empresas interessadas, como o incremento da oferta de emprego na região; a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores; incorporação de tecnologias e de processos produtivos compatíveis com o estado da arte e da técnica; níveis crescentes de produtividade e competitividade; reinvestimento do lucro na região; investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico e o atendimento ao Processo Produtivo Básico, que será abordado um pouco mais adiante.

Apesar de serem diversas as contrapartidas exigidas, elas são extremamente genéricas e não oferecem maiores balizas para que se possa fazer um controle maior dos requisitos que devem ser cumpridos pelos projetos técnico-econômicos. Não há, por exemplo, parâmetros a respeito do número de empregos que devem ser criados; não há uma explicação melhor sobre quais benefícios sociais aos trabalhadores a Resolução da SUFRAMA está se referindo; não se sabe qual a porcentagem do lucro que deve ser invertida na região; não há determinação sobre qual a porcentagem da receita da empresa deve ser investida em formação e capacitação dos recursos humanos etc. Não havendo maiores balizas legais sobre as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas empresas, basta que os projetos apresentados atendam formalmente a estes requisitos, para que sejam objeto de análise. No final das contas, caberá à SUFRAMA apreciar o cumprimento ou descumprimento das contrapartidas na análise e aprovação dos projetos em cada caso concreto, de maneira totalmente flexível sem que existam critérios mínimos pré-estabelecidos.

A política de desconcentração industrial, por meio dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, não possui conexão clara de objetivos com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e com o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). É imprescindível que os critérios de seleção dos empreendimentos e as contrapartidas estejam vinculados aos objetivos dos referidos planos. Sem esta conexão de finalidades, a aprovação dos empreendimentos e a exigência das contrapartidas pode não corresponder aos objetivos dos planos de desenvolvimento regional da Amazônia. A outorga dos incentivos fiscais só faz sentido na medida em que gere o desenvolvimento regional e perde a sua lógica de existência quando somente gera o aumento do lucro das empresas instaladas na região.⁴⁴⁰

Assim, a aprovação dos empreendimentos beneficiados e a exigência das contrapartidas deveria levar em consideração objetivos da PNDR, como o de dotar as regiões mais atrasadas de infraestrutura, crédito e tecnologia; explorar as oportunidades produtivas mais promissoras para o desenvolvimento da região; estimular o uso das potencialidades sub-regionais etc. Deveriam ser, também, considerados os objetivos e metas do PRDA, como a diminuição da desigualdade social existente na região, por meio de uma melhor distribuição da renda; aumento da participação da Amazônia no PIB nacional; a garantia da sustentabilidade ambiental da Amazônia; o aumento da participação da região nos investimentos em infraestrutura; adensamento tecnológico das cadeias produtivas das indústrias instaladas na região etc. Sem uma vinculação entre a política de incentivos fiscais com a política macro de desenvolvimento regional, os critérios de seleção dos empreendimentos e de cobrança das contrapartidas ficam completamente sem sentido e orientação.

A Resolução 203/2012 dispôs sobre o procedimento de aprovação dos empreendimentos, outorgando esta competência ao Conselho de Administração da SUFRAMA – CAS, a quem cabe definir a especificação dos incentivos a serem auferidos pelas empresas, bem como o estabelecimento de normas, exigências, limitações e condições para aprovação, fiscalização e acompanhamento dos referidos projetos, conforme disposto na Portaria MDIC 123/2008, que aprovou o Regimento Interno da SUFRAMA.

⁴⁴⁰ Deve-se chamar a atenção para o fato de que nem a PNDR nem a PRDA fazem referência aos incentivos da ZFM.

Ao exercer essa atribuição, o CAS, periodicamente, publica Resoluções definindo os projetos industriais aprovados, informando quais os incentivos fiscais deferidos, quais os produtos abrangidos e qual o tipo de projeto aprovado (se é de implantação de um novo empreendimento, diversificação, ampliação etc). Contudo, ao analisarmos a aprovação de 132 projetos-técnicos industriais, por meio das Resoluções nº 30/2015, 14/2014, 28/2013, 10/2012 e 7/2011, nos últimos cinco anos, constatamos que, na prática, as Resoluções publicadas pelo CAS não estabelecem normas, exigências de contrapartidas, limitações e condições de aprovação, fiscalização e acompanhamento dos projetos aprovados, limitando-se a acolher os termos dos pareceres técnicos emitidos pela Superintendência Adjunta de Projetos (SPR), órgão técnico que analisa o cumprimento das exigências e contrapartidas pelos projetos-técnicos apresentados.⁴⁴¹

É interessante notar que os pareceres técnicos emitidos pela SPR são sigilosos, sendo fornecidos somente aos Conselheiros integrantes da SUFRAMA, por meio de senha, conforme disposto no art. 11 da Resolução 203/2012. Ou seja, não há qualquer tipo de publicidade dos pareceres que subsidiam as Resoluções Aprobatórias expedidas pelo CAS. O resultado disso é que a análise do cumprimento das contrapartidas, metas e limites mínimos não consta da Resolução Aprobatória do CAS, e o parecer da SPR, onde constam tais informações, é inacessível ao público, não havendo como ser feito qualquer tipo de controle externo destes critérios.

Neste ponto, deve-se ressaltar que a própria Resolução 203/2012 exige expressamente, em seu artigo 5º, I, que, na Resolução Aprobatória do empreendimento, deve constar a informação a respeito dos limites anuais de importação de matérias-primas, produtos intermediários e de materiais de embalagem, contudo, nem mesmo estas informações constam das Resoluções Aprobatórias e nem há como saber se tal limitação consta efetivamente dos pareceres técnicos formulados pela SPR.

⁴⁴¹ Em nenhum dos 132 projetos analisados verificamos o estabelecimento de limites, contrapartidas, forma de fiscalização e controle.

O problema é que, como visto, os critérios previstos na legislação são extremamente vagos, havendo flexibilidade muito grande na definição do que se considera como contrapartidas e metas exigidas das empresas. Como não existe um padrão de contrapartidas, metas e limites pré-determinados pelos órgãos políticos que se destinam a cumprir a política econômica de desconcentração industrial e desenvolvimento regional, por meio do uso de incentivos fiscais, esta função acaba sendo exercida pela SPR, responsável pela análise do cumprimento de requisitos mínimos que praticamente inexistem. Assim, o que se tem é a aprovação de projetos, definição de limites, contrapartidas, fiscalização e controle, por um órgão que deveria ser meramente técnico, mas acaba exercendo uma função nitidamente política, já que é ele que dá a direção e concretiza a política econômica em questão, sem qualquer tipo de controle social e administrativo, uma vez que os seus pareceres técnicos são meramente chancelados pelo CAS e não se tornam públicos.

Além de a aprovação dos projetos ser realizada pela SPR sem pré-determinação dos requisitos mínimos das contrapartidas e metas exigidas e sem controle maior do CAS, o cancelamento dos projetos anteriormente aprovados é feito por meio de Resoluções editadas pelo CAS sem qualquer tipo de fundamentação a respeito dos motivos que levaram à exclusão do projeto do sistema de incentivos fiscais. Nas Resoluções publicadas pelo CAS não consta, sequer, a informação sobre algum parecer emitido pela SPR a respeito dos motivos que levaram ao cancelamento dos incentivos fiscais em questão, nem há a referência sobre o processo administrativo que originou a exclusão.⁴⁴² Ou seja, não há qualquer tipo de transparência na seleção e exclusão dos empreendimentos, já que não há como se saber quais foram os requisitos exigidos para aquele determinado empreendimento, nem o porquê de se considerar como não cumpridos estes requisitos.

A ausência de balizas mais bem definidas a respeito dos requisitos que devem ser cumpridos para que as empresas tenham acesso aos benefícios fiscais, torna ainda mais problemática a falta de transparência dos critérios utilizados na aprovação dos empreendimentos. Sem uma pré-definição mais objetiva dos critérios e sem saber de que forma os requisitos genéricos e

⁴⁴² Analisamos o cancelamento dos incentivos fiscais relativos a 18 empreendimentos, nos últimos cinco anos, e constatamos que em nenhum deles consta a informação a respeito dos pareceres técnicos da SPR e dos motivos do cancelamento dos incentivos fiscais.

subjetivos estão sendo aplicados em cada caso concreto, simplesmente não há como se discutir de que forma vem sendo concretizada a política econômica de desconcentração industrial e desenvolvimento regional por meio dos incentivos fiscais. Não há como sabermos a direção em que estamos indo e não há como se fazer qualquer tipo de controle social.

O artigo 9º da Resolução 203/2012 dispõe que, na análise dos projetos apresentados, a SUFRAMA deverá dar mais prioridade àqueles que apresentem potencialidade maior para o adensamento das cadeias produtivas do Polo Industrial de Manaus (PIM); exportação de produtos; investimento em pesquisa e desenvolvimento; maior geração de empregos por unidade de renúncia fiscal projetada e; melhora do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) do setor específico, que leva em consideração a relação entre a remuneração do trabalho paga a residentes na Amazônia Ocidental, o custo dos benefícios sociais concedidos pela empresa, as despesas operacionais e não operacionais realizadas na Amazônia Ocidental, os tributos arrecadados e o faturamento bruto da empresa.

A consideração de tais elementos, na aprovação dos empreendimentos, é extremamente relevante, principalmente a melhora do IDR setorial, que ela leva em consideração o padrão dos empreendimentos já instalados na região, incentivando a sua melhora. Todavia, o estabelecimento destes critérios de prioridade para a aprovação dos empreendimentos incorre nos mesmos problemas mencionados anteriormente. Além de possuírem considerável vagueza, não há como saber de que forma eles são aplicados efetivamente pela SUFRAMA, uma vez que a sua análise é feita pela SPR sem qualquer tipo de controle pelo CAS e sem qualquer tipo de publicidade.

Após a aprovação do projeto técnico e concluída a implantação do empreendimento, a SUFRAMA deve verificar pessoalmente e formalmente se ele corresponde ao projeto técnico-econômico aprovado, emitindo Laudo de Operação, caso a planta industrial esteja de acordo com o projeto. Além disso, após o início da fabricação dos produtos abrangidos pelos incentivos fiscais, a empresa deve requerer a emissão de Laudo Produtivo específico para cada produto, que atestará se o empreendimento atende a todas as etapas do seu Processo Produtivo Básico (PPB) e outros parâmetros eventualmente constantes do projeto técnico-

econômico. Para a emissão do Laudo Produtivo é necessária averiguação pessoal de um técnico da SUFRAMA-SPR.⁴⁴³

A Resolução 203/2012 determina uma fiscalização permanente do cumprimento do PPB, devendo as empresas apresentar anualmente Laudo Técnico de Auditoria Independente (LTAI), confirmando o seu cumprimento. Caso as empresas não cumpram o PPB, o art. 26 da Resolução 203/2012 determina a sua exclusão do sistema de incentivos fiscais. Além disso, a SUFRAMA obriga as empresas a prestarem continuamente relatórios a respeito da mão de obra empregada, da produção, do faturamento, dos insumos adquiridos no mercado interno (local, regional e nacional), dos investimentos, das exportações, dos gastos com pesquisa e desenvolvimento e dos dispêndios regionais. Tais dados fornecidos pelas empresas são sigilosos não podendo ser divulgados de maneira individualizada.

Deve-se observar que, apesar de ser extremamente relevante a apresentação contínua das informações acima mencionadas, não há qualquer tipo de previsão legal ou infralegal para que um empreendimento seja excluído do sistema de incentivos fiscais da ZFM por conta de não apresentar indicadores positivos, ou seja, redução da mão de obra empregada, dos investimentos realizados, dos gastos com pesquisa e desenvolvimento etc. Tais requisitos acabam sendo relevantes para a aprovação do empreendimento, mas não servem como critérios para a manutenção ou não dos incentivos fiscais. Em razão disso, a SUFRAMA acaba não tendo mecanismos para excluir dos benefícios fiscais empresas que não cumprem as contrapartidas que poderiam gerar algum tipo de desenvolvimento econômico para a região, a não ser que estas contrapartidas estejam atreladas ao cumprimento do PPB.

Ou seja, o envio de tais informações serve para que a SUFRAMA consiga alimentar a sua base de dados com os indicadores de desempenho das empresas, mas não serve para que ela possa fazer qualquer tipo de controle do desenvolvimento econômico gerado pelos empreendimentos ali instalados. Assim, pode ser que existam empresas instaladas na região

⁴⁴³ A respeito da competência de cada um dos órgãos da SPR para a elaboração do parecer técnico, ver: RELATÓRIO de auditoria interna emitido pela SUFRAMA. Disponível em <[http://www.suframa.gov.br/acessoainformacao/arquivos/auditoria/RA%20003-2011%20-%20Conhecimento%20\(CGPRI-CGAPI-CGTEC\).pdf](http://www.suframa.gov.br/acessoainformacao/arquivos/auditoria/RA%20003-2011%20-%20Conhecimento%20(CGPRI-CGAPI-CGTEC).pdf)>. Acesso em 01.12.2015.

que se limitem a cumprir o PPB, mas que não apresentem nenhum dos demais indicadores positivos, e por isso, não representem qualquer tipo de progresso técnico e econômico para a região.

A governança executiva também é feita pela SUFRAMA por meio do acompanhamento *in loco*, por amostragem, dos empreendimentos instalados na região e da emissão, a cada três anos, do Relatório de Acompanhamento de Projetos (RAP), no qual consta a relação dos produtos abrangidos pelos incentivos fiscais, com a situação atualizada deles, levando-se em consideração o Laudo de Operação, o Laudo de Produção, o Laudo de Auditoria Independente (LTAI) e os indicadores de desempenho apresentados pelas empresas, devendo constar as metas cumpridas e as não atingidas, bem como as proposições para o cancelamento dos projetos e para a alteração das Resoluções Aprobatórias. Para a elaboração do RAP, não é necessário o agendamento prévio da vistoria feita pela SUFRAMA, o que gera certa imprevisibilidade na fiscalização efetuada, tornando mais difícil a simulação da linha de produção e a fraude ao cumprimento do PPB.⁴⁴⁴

Os Relatórios de Acompanhamento de Projetos são encaminhado ao CAS, que é o órgão competente para tomar as decisões de alteração das Resoluções Aprobatórias e determinar a exclusão da empresa do sistema de incentivos fiscais. Contudo, tais relatórios não são divulgados nem de forma específica nem de forma geral, inviabilizando qualquer tipo de controle social. Ou seja, a formatação da aprovação, seleção e fiscalização dos empreendimentos está baseada em um sistema em que os critérios de seleção são extremamente vagos e subjetivos; não há qualquer tipo de conexão entre a política de incentivos fiscais e os objetivos das macro políticas de desenvolvimento regional, como a PNDR e o PRDA, tornando a aprovação e seleção dos empreendimentos sem qualquer tipo de orientação; não há qualquer tipo de informação nas Resoluções Aprobatórias sobre os requisitos que devem ser cumpridos em cada caso concreto; os relatórios técnicos elaborados pela SPR, onde estão estas informações, não são divulgados e os relatórios conclusivos das fiscalizações efetivadas pela SUFRAMA (RAP) não são publicados. Em resumo, é

⁴⁴⁴ RELATÓRIO de auditoria interna emitido pela SUFRAMA.

Disponível em <[http://www.suframa.gov.br/acessoainformacao/arquivos/auditoria/RA%20003-2011%20-%20Conhecimento%20\(CGPRI-CGAPI-CGTEC\).pdf](http://www.suframa.gov.br/acessoainformacao/arquivos/auditoria/RA%20003-2011%20-%20Conhecimento%20(CGPRI-CGAPI-CGTEC).pdf)>. Acesso em 01.12.2015.

praticamente impossível dizer qual o tipo de industrialização que está sendo induzida por meio do sistema de incentivos fiscais em questão.

3.1.1.4.1. O cumprimento do Processo Produtivo Básico como instrumento de Adensamento das cadeias produtivas

Além dos requisitos acima referidos, para a aprovação dos empreendimentos, a legislação, atualmente, determina que a SUFRAMA verifique e fiscalize o cumprimento do Processo Produtivo Básico (PPB) pelas empresas. De 1975 até o início da década de 90, época em que as indústrias estabelecidas na Zona Franca de Manaus detinham baixa complexidade de processos produtivos, o Decreto-Lei 288/67 exigia que elas respeitassem o critério dos Índices Mínimos de Nacionalização, que funcionava como um instrumento de proteção das indústrias da região da concorrência estrangeira. De acordo com o Decreto 83.093/79, os índices mínimos de nacionalização eram estabelecidos pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial, por prazo determinado e por setores, subsetores ou produtos. Para se ter uma ideia da proteção promovida por este sistema de índices mínimos de nacionalização, na década de 1980, exigia-se, em média, a utilização mínima de componentes nacionais de 93%, para a produção de televisores coloridos.⁴⁴⁵

Com liberalização das importações e a abertura da economia na década de 90, no contexto da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE),⁴⁴⁶ foi promulgada a Lei 8.387/91, substituindo o critério dos índices mínimos de nacionalização pelo Processo Produtivo Básico, com a finalidade de tornar menos rígida as restrições à importação de mercadorias pela Zona Franca de Manaus, mas, ainda assim, induzir a industrialização regional. A referida Lei definiu o PPB como “o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”, com a finalidade de fazer com que as indústrias estabelecidas no Polo Industrial de Manaus não se limitassem a realizar

⁴⁴⁵ FERREIRA, Sylvio Mário Puga. *Desenvolvimento industrial da Zona Franca de Manaus: Paradigmas e Propensões*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revuniamazonas/art5SylvioPuga.pdf>>. Acesso em 02.12.2015.

⁴⁴⁶ BONELLI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta; BRITO, Adriana Fernandes. *As políticas industriais e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

somente algumas fases mais simples da cadeia produtiva para fazer jus aos benefícios fiscais.⁴⁴⁷

O art. 7º, §6º, do Decreto 288/67 atribuiu ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, da Secretaria de Ciência e Tecnologia e à Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), o encargo de elaborar, no prazo de 120 dias, os Processos Produtivos Básicos de cada segmento econômico. Findo o referido prazo e, na ausência de PPB específico para o produto a ser produzido na ZFM, a empresa pode requerer à SUFRAMA a definição do Processo Produtivo Básico provisório para o produto que pretende produzir. Um pouco após a promulgação da Lei 8.387/91, foi editado o Decreto 783/93, com a finalidade de instituir o Processo Produtivo Básico de diversos produtos como, por exemplo, alguns componentes da indústria eletrônica, de relógios, máquinas de costura, fitas cassete de áudio e de vídeo, produtos de informática etc. Atualmente, o Decreto 6.008/06 dispõe que cabe aos Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia o estabelecimento, por meio de Portaria Interministerial, dos Processos Produtivos Básicos, após a solicitação da empresa interessada.

Com a finalidade de disciplinar a forma como os PPBs seriam examinados, elaborados e aprovados, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior (MDIC) em conjunto com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) editaram a Portaria Interministerial 170/2010, criando o Grupo Técnico Interministerial (GT-PPB), outorgando-lhe as referidas funções. Os procedimentos de aprovação têm início com a solicitação de PPB pela empresa interessada ao MDIC e MCT, que é encaminhada ao GT-PPB.

Nesta análise, o GT-PPB deve levar em conta os seguintes fatores: i) a busca do equilíbrio inter-regional, ou seja, deve evitar a desconcentração industrial relativa a empresas que já estão tradicionalmente estabelecidas em determinadas regiões ou a mera transferência de plantas industriais, com o objetivo de evitar um prejuízo maior para outras regiões do País; ii) a agregação de valor nacional à produção, por meio da atração de investimentos, que

⁴⁴⁷ A respeito do contexto político da instituição do PPB, ver: COLOMBO, Daniel Gama. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2009, p. 189-202.

efetivamente gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico; iii) contribuição para o atingimento das metas relacionadas às políticas econômicas de desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico e; iv) o incremento de oferta de emprego.

O GT-PPB exige que os interessados comprovem informações relativas às principais empresas fabricantes nacionais e a participação de cada uma no mercado, com a estimativa de produção e faturamento nos mercados local, nacional e exterior; a descrição e os valores dos investimentos a serem realizados após a implementação do PPB; o total de mão de obra envolvida no processo produtivo atual e após a implementação do PPB, com a descrição do nível de escolaridade; composição do produto, com as informações sobre os principais insumos e componentes, relativas aos seus valores, fornecedores e o percentual em termos de valor do insumo em relação ao custo total do produto; custo total da empresa pleiteante em relação ao mercado consumidor relevante (local ou nacional), identificando os custos operacionais, tributários e logísticos e; a descrição do PPB básico atual (quando houver) e o proposto com detalhamento técnico de cada etapa.

É importante enfatizar que as propostas de fixação dos PPBs são publicadas no Diário Oficial, ficando sujeitas ao controle público das pessoas interessadas, que podem se manifestar contrariamente dentro do prazo de 7 dias. Uma vez aceita a proposta de PPB, o GT-PPB deve elaborar um anteprojeto, que também deve ser publicado, utilizando de base as informações apresentadas na proposta e visitas técnicas às empresas do segmento interessado, para coletar informações adicionais. Qualquer pessoa interessada pode se manifestar a respeito do anteprojeto, cabendo ao GT-PPB a análise das manifestações e a elaboração de parecer técnico. Todos estes elementos são encaminhados para a análise das consultorias jurídicas do MDIC e do MCT, para posterior decisão final dos referidos ministérios, que também deverá ser publicada, com os motivos de indeferimento, caso isso ocorra.

Conforme prevê o Decreto 6.008/06, o MDIC e o MCT, por meio de Portaria Interministerial, podem alterar o PPB já aprovado nos casos em que fatores técnicos e econômicos assim indicarem como, por exemplo, nos casos em que se nota que as operações fabris realizadas nas indústrias beneficiadas ou não comportam todas as determinações do PPB ou podem comportar outras operações mais complexas. Neste sentido, uma vez alterado o PPB, todas as empresas que produzem aquele determinado produto são obrigadas ao seu cumprimento. Apesar de serem o MDIC e o MCT os órgãos responsáveis pela análise, elaboração e aprovação dos PPBs, o seu cumprimento efetivo é fiscalizado pela SUFRAMA.

O que se pode perceber é que, diferentemente do que ocorre com a aprovação dos empreendimentos pela SUFRAMA, todo o processo de aprovação dos PPBs pelo MDIC e o MCT é muito bem estruturado, com diversas etapas procedimentais, governança executiva realizada por diversos órgãos que possuem as suas atribuições melhor definidas, e, com verdadeira publicidade e intensa possibilidade de participação dos particulares, que podem se manifestar em diversas fases do procedimento.

Outro ponto muito positivo do PPB é que a competência para a sua aprovação é do MDIC e do MCT, que são órgãos vinculados às políticas nacionais de desenvolvimento econômico, industrialização, ciência e tecnologia que, além de estarem voltados para o desenvolvimento nacional como um todo e não somente o crescimento econômico e produtivo da Zona Franca de Manaus, são órgãos com maior conhecimento técnico e que sofrem uma pressão política muito menor que a SUFRAMA, que está constantemente em contato com o setor empresarial, interessado em reduzir as formalidades existentes para usufruir dos benefícios fiscais em questão.⁴⁴⁸

⁴⁴⁸ São inúmeras as reportagens que evidenciam a pressão exercida pelo setor privado sobre a SUFRAMA e seu descontentamento com a aprovação dos PPBs sendo feita pelo MCT e o MDIC: PROCESSO Produtivo Básico encontra-se mais light na Zona Franca de Manaus. Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/noticias/manaus-amazonas-amazonia-Processo-Produtivo-Basico-Zona-Franca-Manaus-condicionador-split-economia_0_869313065.html>. Acesso em 03.12.2015; DESTRAVAMENTO de Processos Produtivos Básicos é uma das prioridades da Suframa. Disponível em: <<http://cieam.com.br/?n=3716>>. Acesso em: 03.12.2015; PROCESSO Produtivo Básico do segmento de Duas Rodas é discutido na Suframa. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=2¬icia=12169>>. Acesso em: 03.12.2015.

Todavia, apesar dos diversos pontos positivos acima mencionados, existem algumas questões bastante delicadas relacionadas aos PPBs, como o fato de que, em geral, as iniciativas para a sua fixação e alteração são dos particulares e não dos órgãos públicos competentes, que são os mais interessados em utilizar o PPB como ferramenta para promover o desenvolvimento econômico da região, com o adensamento das cadeias produtivas e a melhora da competitividade e complexidade dos processos produtivos das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais.⁴⁴⁹

A aprovação e alteração dos PPBs funciona quase como um processo negocial entre o Poder Público e os particulares, com a preponderância de iniciativa do setor privado tanto para a fixação dos PPBs, como para a sua alteração. Por um lado, isso permite a troca de informações e experiências entre os dois setores, mas, por outro, a participação do Estado é muito mais reativa que ativa no sentido de conduzir as empresas a melhorarem o seu desempenho produtivo, nos termos acima mencionados. Os PPBs deveriam funcionar de maneira mais planejada, como instrumentos dinâmicos que acompanhassem a evolução do segmento econômico abrangido por eles, iniciando-se com processos produtivos mais básicos e menos complexos e, ao longo do tempo, deveriam ser modificados para que se tornassem mais complexos, induzindo uma atitude das empresas mais ativa no sentido de fazerem com que os seus processos produtivos se tornassem mais complexos, gerando o adensamento da cadeia produtiva e o desenvolvimento tecnológico aos poucos.⁴⁵⁰

Contudo, como a iniciativa dos PPBs é, preponderantemente, do setor privado, sem uma participação mais ativa do Estado, principalmente em relação à sua alteração, fica muito difícil de utilizá-los como instrumento de planejamento um pouco mais racional no sentido de induzir o desenvolvimento tecnológico das empresas estabelecidas na região. Com efeito, em regra, o setor privado propõe a alteração dos PPBs com a finalidade de torná-los um pouco menos rígidos e é justamente por isso que os PPBs, ao longo dos anos, ao invés de se

⁴⁴⁹ A respeito da utilização do PPB como instrumento de política tecnológica, ver: COLOMBO, Daniel Gama. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2009, p. 189-202.

⁴⁵⁰ COLOMBO, Daniel Gama. Op. cit., p. 189-202.

tornarem mais complexos, acompanhando e induzindo a evolução das empresas, tornaram-se cada vez mais simples e flexíveis.⁴⁵¹

Logo após a instituição do PPB na década de 90, diversas Portarias foram expedidas estabelecendo os PPBs de diversos produtos. Neste primeiro momento, diversas obrigações foram impostas às empresas no sentido de induzi-las a gerar maior desenvolvimento tecnológico, como a capacitação de mão de obra local, com a instituição de um programa detalhado de treinamento de pessoal e de nacionalização das atividades de engenharia, de acordo com o domínio da tecnologia, cumprimento de metas de exportação, certificações de qualidade, submissão ao MCT de termos de transferência de tecnologia, que deveriam conter a transmissão dos conhecimentos necessários à plena operação da indústria etc.⁴⁵² Contudo, aos poucos, as Portarias foram reduzindo diversas obrigações imputadas às empresas como, por exemplo, a possibilidade de terceirização de qualquer etapa dos Processos Produtivos Básicos, instituída por meio da Portaria Interministerial 90/2001.⁴⁵³

Nos raros casos em que a iniciativa da alteração dos PPBs é do Poder Público (SUFRAMA/MCT/MDIC), ela não ocorre dentro de uma estrutura planejada da evolução do processo produtivo das empresas, como forma de indução do desenvolvimento econômico da região, mas em razão de problemas enfrentados pelo setor, como a excessiva importação de produtos e componentes, ou para a mera adequação do PPB dentro da realidade daquele setor econômico. Além disso, nos casos em que a alteração dos PPBs é feita pelo MDIC e o MCT, para se tornarem mais rígidos, invariavelmente, as queixas são muito grandes por parte do setor privado, que possui baixa competitividade internacional e não consegue acompanhar a evolução dos processos produtivos.

⁴⁵¹ COLOMBO, Daniel Gama. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2009, p. 189-202.

⁴⁵² Veja-se, por exemplo, a Portaria Interministerial 273/93: Art. 3º As empresas deverão realizar atividades de engenharia referentes ao desenvolvimento e adaptação do produto à sua fabricação, instalação e testes (ensaios) de aceitação operacional. § 1º No caso de transferência de tecnologia deverá ser apresentado, ao MCT, um plano de assistência técnica entre as empresas cedente e cessionária suficiente à efetivação da transferência para assegurar, em prazo proposto, a transmissão dos conhecimentos necessários à plena operação industrial, na fabricação desses produtos.

⁴⁵³ COLOMBO, Daniel Gama. Op. cit., p. 189-202.

O setor das indústrias de duas rodas, um dos segmentos mais relevantes do Polo Industrial de Manaus, é um exemplo claro destes problemas. Em 2012, a SUFRAMA verificou que a utilização de componentes importados se elevou de 25% para 36%, chamando a atenção do órgão para a necessidade do estabelecimento de novos critérios para a definição dos PPBs deste segmento. De início, verifica-se que a alteração do PPB veio por iniciativa da SUFRAMA, não por conta da evolução do processo produtivo destas indústrias, mas, em razão de um problema gerado pela excessiva importação de componentes. Logo após o pronunciamento do Superintendente da SUFRAMA a respeito da provável alteração dos PPBs, que se tornariam mais rígidos, as reações do setor produtivo foram imediatas, principalmente das fabricantes dos produtos finais (motos), multinacionais controladas pelo capital estrangeiro, como a Harley-Davidson.⁴⁵⁴

Logo no início das tratativas entre a SUFRAMA e o setor produtivo, foi intensa a pressão no sentido de não se tornar tão rígidos os PPBs, de modo a inviabilizar a produção dos bens finais. Participaram destas discussões a Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares (ABRACICLO) e o Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças) e, no final das contas, a SUFRAMA cedeu à pressão das grandes indústrias multinacionais e o que se verificou foi uma proposta para a redução de 26 para 15 das etapas produtivas que deveriam ser realizadas no Brasil, contudo, com uma rigidez maior do seu cumprimento. Ou seja, o resultado da modificação do PPB promovida pela SUFRAMA foi, justamente, a sua maior flexibilização e não a sua rigidez.⁴⁵⁵

Além disso, os PPBs existentes para o setor de duas rodas, mesmo quando tentam tornar os processos produtivos mais complexos e rígidos, limitam-se a determinar que as empresas realizem meras etapas de montagem dos produtos no território nacional, com a agregação de

⁴⁵⁴ PROCESSO Produtivo Básico encontra-se mais light na Zona Franca de Manaus. Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/noticias/manaus-amazonas-amazonia-Processo-Produtivo-Basico-Zona-Franca-Manaus-condicionador-split-economia_0_869313065.html>. Acesso em 03.12.2015; DESTRAVAMENTO de Processos Produtivos Básicos é uma das prioridades da Suframa. Disponível em: <<http://cieam.com.br/?n=3716>>. Acesso em: 03.12.2015; PROCESSO Produtivo Básico do segmento de Duas Rodas é discutido na Suframa. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=2¬icia=12169>>. Acesso em: 03.12.2015.

⁴⁵⁵ Idem.

alguns componentes nacionais de menor tecnologia como, por exemplo, ocorreu com a Portaria Interministerial 10/2014, que alterou o PPB dos ciclomotores, motonetas, motocicletas, triciclos e quadriciclos, mantendo no Polo Industrial de Manaus somente as seguintes etapas: i) injeção das partes e peças plásticas; ii) fabricação das partes e peças metálicas; iii) soldagem completa e pintura do chassi, a partir de componentes avulsos; iv) montagem do motor, a partir de partes e peças; v) montagem completa do produto final, a partir de partes e peças. Deve-se ressaltar que a própria SUFRAMA reconheceu que praticamente todas as fabricantes dos produtos finais do setor de duas rodas já cumpriam estas etapas em seu processo produtivo mesmo antes das referidas portarias, ou seja, os PPBs instituídos praticamente não forçaram nenhuma atitude das empresas no sentido de promover qualquer tipo aprimoramento tecnológico.⁴⁵⁶

A grande questão a ser enfrentada é se o PPB é um instrumento de contrapartidas adequado para promover a industrialização na Zona Franca de Manaus voltada para o desenvolvimento econômico, tecnológico, que seja capaz de competir com as empresas internacionais e as estabelecidas nas demais regiões do País. É preciso saber se o PPB é uma ferramenta capaz de fazer com que, a longo prazo, as indústrias não sejam atraídas para o Polo Industrial de Manaus somente por conta dos benefícios fiscais da região, mas em razão de outras vantagens competitivas.

Apesar de o PPB funcionar como um instrumento do adensamento das cadeias produtivas, obrigando as empresas a realizarem diversas etapas da produção na região da Zona Franca de Manaus, a sua utilização isolada, da forma como vem ocorrendo desde a sua instituição, é insuficiente para promover a industrialização autônoma na região e o progresso econômico e tecnológico do Polo Industrial de Manaus, elevando o grau de competitividade de suas empresas. O PPB possui grau elevado de efetividade nos estágios iniciais de desenvolvimento das indústrias, induzindo, efetivamente, a realização de etapas menos complexas no Polo Industrial de Manaus. Contudo, esta mesma efetividade não ocorre nas fases seguintes, em

⁴⁵⁶ GOVERNO aprova 4 portarias interministeriais voltadas à produção. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/01/governo-aprova-4-portarias-interministeriais-voltadas-a-producao>>. Acesso em 03.12.2015.

que é necessária a agregação maior de conhecimento e tecnologia, já que o PPB não possui mecanismos que induzem as empresas a gerarem este tipo de progresso.

Além de o PPB não ser um instrumento que evolui ao longo do tempo, tornando-se mais rígido, de acordo com o estágio evolutivo das empresas beneficiadas, não está atrelado a uma política econômica clara no sentido da autonomia industrial e do desenvolvimento tecnológico das empresas estabelecidas na ZFM. Como não se sabe exatamente qual é o tipo de industrialização que se pretende para o Polo Industrial de Manaus – se é a mera reprodução de etapas industriais menos complexas, ou o desenvolvimento de tecnologias maduras e competitivas com o cenário nacional e internacional – não existe no plano normativo qualquer tipo de diretriz, sobre quais objetivos devem ser perseguidos na elaboração e aprovação dos PPBs. O resultado disso é que o PPB acaba sendo visto como mera peça técnica, e não como forma de concretização da política industrial na ZFM. Sem orientação, seja no plano normativo, seja no plano político, os PPBs seguem sendo elaborados e aprovados somente para gerar algum tipo de adensamento das cadeias produtivas e não para permitir a autonomia e o progresso técnico das indústrias instaladas na região.

Utilizando mais uma vez como exemplo o setor de duas rodas, é possível afirmar que os PPBs desse setor vêm, aos poucos, aumentando o número e a complexidade das etapas de montagem dos produtos finais (motos), contudo, é impensável que os PPBs consigam, em algum momento, impulsionar o desenvolvimento de um motor ou do *design* destes produtos no Polo Industrial de Manaus. Assim, no fundo, a utilização dos PPBs como meras peças técnicas voltadas para o adensamento das cadeias produtivas, desatreladas de uma política econômica voltada para o progresso tecnológico, faz com que jamais se consiga produzir um motor na ZFM com tecnologia própria gerada na região.

Ao tratar deste tema, Daniel Gama Colombo faz uma leitura muito semelhante à nossa a respeito da insuficiência do PPB como ferramenta para a promoção do progresso técnico da ZFM. Contudo, para o referido autor, este é muito mais um problema político que jurídico, na medida em que o PPB teria somente a finalidade de promover a manutenção das atividades industriais na Zona Franca de Manaus, independentemente de quais fossem elas. Caberia à

política econômica discutir qual tipo de industrialização deveria ser promovida na referida região⁴⁵⁷. Contudo, para nós, a questão da efetividade dos PPBs, nos termos acima expostos, é tanto uma questão jurídica como uma questão política.

Acreditamos que tal raciocínio nos leva ao equivocado entendimento do direito como forma e mero reflexo da política, sem qualquer conteúdo e força indutiva. O PPB, juridicamente previsto, não é mera peça técnica, mas a própria concretização da política econômica e, sendo política econômica, é concretizado por meio de normas jurídicas. As políticas, metas e objetivos da industrialização na ZFM podem estar modeladas por normas jurídicas, não somente dependendo da vontade política. Ou seja, nada impediria que o PPB estivesse juridicamente atrelado à determinada política industrial com metas e padrões estabelecidos por normas jurídicas. O fato de as normas serem incapazes de resolver todos os problemas acima mencionados, sem que exista esforço econômico e político, não lhes retira importância como instrumentos da política econômica em questão.

3.1.1.4.2. As contrapartidas exigidas do setor de informática – Investimento de 5% do Faturamento em P&D

Conforme mencionado anteriormente, as empresas do setor de informática, estabelecidas na ZFM, possuem os benefícios fiscais previstos na Lei 8.387/91 que determina o investimento de, pelo menos, 5% do faturamento em atividades de pesquisa e desenvolvimento a serem realizadas na Amazônia. Diferentemente dos outros segmentos, a legislação prevê para o setor de informática, além do PPB, uma contrapartida muito bem definida e quantificada. A legislação que exige o investimento em pesquisa e desenvolvimento, como uma contrapartida específica para o setor de informática, reconhece que a indústria deste segmento e, em especial, a estabelecida na ZFM, é de origem montadora, não possuindo o domínio das fases mais complexas do processo, ou seja, o principal fator agregado por elas é a mão de obra e não as inovações tecnológicas. Assim, a exigência do cumprimento do PPB em conjunto com a obrigatoriedade dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, visam, em última

⁴⁵⁷ COLOMBO, Daniel Gama. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2009, p. 189-202.

instância, superar este atraso da indústria brasileira, proporcionando o adensamento das cadeias produtivas mais complexas e de maior valor agregado.⁴⁵⁸

A Lei 8.387/91 determina que os investimentos em atividades de pesquisa e desenvolvimento sejam previamente aprovados pela SUFRAMA, de acordo com o projeto apresentado pelas empresas. Além disso, há a obrigação de envio anual ao Poder Executivo (MCTI e SUFRAMA) de relatório descritivo das atividades de P&D. Contudo, apesar de os investimentos serem realizados pela empresa, na forma por ela determinada, há a obrigação de um valor mínimo de investimentos, e existem diversas regras que definem o que pode ser considerado como investimento em P&D. Assim, apesar de os recursos investidos serem de natureza privada, eles têm uso e finalidade pública e, por isso, estão sujeitos à fiscalização e controle de uso pelos órgãos públicos, como a SUFRAMA, o MCTI, a CGU e o TCU.⁴⁵⁹

Enquanto a Lei de Informática Nacional determinou que os investimentos fossem realizados em atividade de pesquisa e desenvolvimento específicas do segmento de Tecnologia da Informação (TI), a Lei nº 8.387/91 ampliou as possibilidades de investimento, permitindo a realização dos investimentos em diversas áreas do conhecimento, contanto que eles fossem realizados na Amazônia. A legislação prevê dois tipos de investimentos em P&D, os internos e os externos. Os investimentos externos são de, no mínimo 2,3% do faturamento, e consistem na aplicação dos recursos, por meio de convênios, em centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, estabelecidas na Amazônia Ocidental, ou no depósito de recursos no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).⁴⁶⁰ Há a possibilidade de as empresas realizarem os investimentos integralmente na modalidade externa, já que o referido percentual de 2,3% é o patamar mínimo de investimentos nesta modalidade.

⁴⁵⁸ A respeito dos problemas de atraso tecnológico da indústria brasileira nos segmentos estratégicos e das finalidades das políticas de inovação tecnológica, ver a nossa dissertação de mestrado. (GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012).

⁴⁵⁹ A respeito do controle dos investimentos em atividades de P&D na Amazônia, ver processo de auditoria do TCU nº TC 004.377/2010-9.

⁴⁶⁰ O FNDCT foi instituído pelo Decreto-Lei no 719/69, e restabelecido pela Lei no 8.172/91. Tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, conforme disposto na Lei 11.540/07.

Os investimentos internos podem ser de 2,7% e são aplicados na própria empresa, em equipamentos, pessoal, materiais ou na contratação de terceira empresa que fica responsável pelas atividades de P&D. Conforme disposto no art. 2º, §18, da Lei 8.387/91, destes 2,7% do faturamento, 1,8% podem ser destinados ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação na Amazônia (ProTI-Amazônia), que tem por finalidade promover as atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação na Amazônia, consistindo em um programa específico do fundo setorial CT-Amazônia,⁴⁶¹ cujos recursos são vinculados ao FINEP, mas a gestão é realizada pela SUFRAMA.⁴⁶²

Deve-se destacar que houve uma mescla de recursos no ProTI-Amazônia, oriundos dos investimentos internos (aplicados na própria empresa) e externos (destinados ao FNDCT). O ProTI-Amazônia é um programa relativamente novo em P&D já que só foi regulamentado em 2006, por meio do Decreto 6.008/06 e a parceria entre a FINEP e a SUFRAMA só foi firmada em 2009 para a operacionalização efetiva do programa. Como se vê, apesar de existir desde 1991 a obrigatoriedade dos incentivos em pesquisa e desenvolvimento pelas empresas que atuam no segmento de informática, a criação e estruturação do ProTI-Amazônia, só começou a ocorrer mais recentemente.

Com a finalidade de regulamentar os investimentos em P&D realizados com base na Lei 8.387/91, foi editado o Decreto nº 6.008/06, que atribuiu ao Comitê de Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA) a competência para gerir os recursos do ProTI-Amazônia e do FNDCT aplicados na Amazônia, e para fixar as diretrizes da política de inovação tecnológica na Zona Franca de Manaus. No exercício da sua competência, o CAPDA definiu os setores considerados prioritários para receberem os recursos oriundos do ProTI-Amazônia e do FNDCT, como a Rede Estadual de Ensino e Pesquisa do Amazonas

⁴⁶¹ A respeito dos fundos setoriais de investimento em inovação tecnológica, ver: ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileira. In: CARDOSO JR, José Celso. *A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: IPEA, 2009, p. 225-227; ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. *Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro*. São Paulo: Papagaio, 2007, p. 56. O CT-Amazônia é um fundo setorial criado como um instrumento de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação na Amazônia.

⁴⁶² Para uma análise histórica das políticas de inovação tecnológica, ver a nossa dissertação de mestrado. (GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012, p. 144-161).

(Repam), o Desenvolvimento Energético Amazônico (Prodeam), a TV Digital Interativa, Tecnologia Industrial Básica (TIB), o Desenvolvimento de *Software* na Amazônia (Amazonsoft), a Microeletrônica e Microssistemas da Amazônia (PMMA) e o Desenvolvimento de Bioindústrias na Amazônia (Prodebio).⁴⁶³ Deve-se destacar que a legislação permite que os recursos sejam aplicados diretamente pelas empresas nos programas prioritários, por meio de depósitos.

Assim, em resumo, a aplicação dos recursos em atividades de P&D pode ser feita de diversas formas pelas empresas, contanto que seja respeitado o limite mínimo de investimento externo de 2,3%: i) em projeto próprio da indústria (investimento interno); ii) por meio de convênios com instituição de pesquisa e ensino (investimento externo); iii) aporte de recursos destinados ao FNDCT-CT-Amazônia (investimento externo); iv) aporte de recursos ao FNDCT-CT-Amazônia e ProTI-Amazônia (neste caso, investimento interno); v) aplicação direta dos recursos nos mencionados programas prioritários escolhidos pelas empresas. Deve-se ressaltar que a legislação criou o patamar mínimo de investimentos externos em P&D pelo fato de ser mais complexo o controle das aplicações internas que, muitas vezes, se confundem com os gastos inerentes à própria atividade das empresas.⁴⁶⁴

De modo a otimizar a aplicação dos recursos em questão, o Decreto nº 6.008/06 definiu no art. 20 o que se pode considerar como atividades de P&D, evitando que as empresas computassem indevidamente determinados gastos da própria atividade industrial como se fossem investimentos em P&D. O art. 20 previu que se consideram atividades de P&D tanto a pesquisa pura quanto a pesquisa aplicada, todavia, esta última é a que tem o maior foco dos investimentos, já que elas servem para que as empresas busquem a melhoria contínua dos seus processos. Há também a possibilidade de os recursos serem aplicados tanto na formação profissional quanto na contratação de terceiros agentes que realizem estes serviços de P&D, como as consultorias. É interessante notar que, além de determinar o que se considera como atividades de pesquisa e desenvolvimento, o Decreto 6.008/06, ainda determinou no art. 21, quais tipos de investimentos são permitidos.

⁴⁶³ A respeito dos programas considerados prioritários pelo CAPDA, ver: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/pesquisa-e-desenvolvimento/capda>>. Acesso em 31.03.2016.

⁴⁶⁴ Neste sentido, ver: Processo de auditoria do TCU nº TC 004.377/2010-9.

Os institutos de pesquisa que podem receber os investimentos externos, por meio de convênios com as indústrias, não precisam, necessariamente, ser públicos, mas não podem ter fins lucrativos, podendo sofrer fiscalização por parte dos órgãos públicos, que deverão atestar a aplicação correta dos investimentos. Como dito anteriormente, as empresas são obrigadas a encaminhar à SUFRAMA relatório descritivo das atividades de P&D promovidas por elas e pelos institutos de pesquisa. Caso os relatórios não sejam aprovados, pode ser suspensa a concessão do benefício, sem prejuízo do ressarcimento dos valores não recolhidos indevidamente.

Apesar de todo o arcabouço jurídico-institucional acima mencionado, em recente auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU),⁴⁶⁵ foram constatadas diversas fragilidades no controle pela SUFRAMA dos investimentos em P&D realizados pelas empresas beneficiadas. Segundo a CGU, a SUFRAMA constatou que diversas empresas não vinham realizando os investimentos de acordo com os parâmetros legais acima mencionados, mas continuavam usufruindo os benefícios fiscais. Nesta ocasião, a CGU calculou que havia um valor de, aproximadamente, 100 milhões de reais, de incentivos fiscais indevidamente usufruídos por estas empresas. Assim, de nada adianta a existência de toda essa infraestrutura para as atividades de P&D na Amazônia se a SUFRAMA é incapaz de fazer o controle dos investimentos mínimos realizados pelas empresas.

No presente ponto, a nossa finalidade não foi a de esgotar o tema dos investimentos em P&D realizados na Amazônia, mas de expor um panorama geral para demonstrar a existência de um arcabouço jurídico-institucional extremamente importante especificamente para o segmento de informática. A política de desenvolvimento regional, por meio do uso de incentivos fiscais para o segmento de informática tem uma concretização mais clara e precisa e uma governança executiva melhor realizada, apesar dos problemas acima mencionados. Foram diversas as preocupações desta política, para que as contrapartidas fossem mais bem aproveitadas para a Amazônia, como a regulamentação dos investimentos internos e externos, a criação dos

⁴⁶⁵ Processo nº 52710000728201351. Disponível em <http://site.suframa.gov.br/aceso-a-informacao/auditoria/copy_of_RELATRIODEAUDITORIAANUALDECONTAS2012.pdf>.

fundos, dos programas, a obrigatoriedade de elaboração dos relatórios etc. É interessante notar, inclusive, que as auditorias realizadas pela CGU e pelo TCU a respeito dos incentivos fiscais da ZFM, nos últimos anos, foram muito mais voltadas para a verificação do cumprimento destas contrapartidas.

Como abordado anteriormente, toda esta estruturação é bem recente e está preocupada com o desenvolvimento de indústrias na região que realizem processos mais complexos e ajudem a promoção de inovações tecnológicas, para que, aos poucos, tornem-se mais competitivas, autossuficientes e não necessitem de incentivos fiscais para se manterem na região da Amazônia. Por outro lado, pensamos que representa um considerável problema o fato de todo este arcabouço ser destinado somente às empresas do setor de informática e não aos demais segmentos. A pergunta que se deve fazer é: por que não exigir as contrapartidas de investimento em pesquisa e desenvolvimento, criando-se um arcabouço jurídico institucional para os demais segmentos mais estratégicos, a começar pelas indústrias do setor automotivo de duas rodas?

3.1.2. O sistema de incentivos fiscais da SUDAM e da SUDENE

3.1.2.1. A origem dos mecanismos de crédito fiscal: criação do Sistema 34/18

O sistema de incentivos fiscais da SUDAM e da SUDENE possui um histórico longo, extremamente complexo, tanto no que se refere ao seu funcionamento como em relação às suas diversas alterações legislativas. A análise deste histórico e dos debates doutrinários a seu respeito é de extrema importância para que se possam compreender as suas origens, os seus efeitos, a sua sistemática, as suas críticas e as suas razões de existência.

Dois anos após a criação da SUDENE, por meio da Lei 3.995/61, foi instituído o complexo sistema de incentivos fiscais denominado “Sistema 34/18”,⁴⁶⁶ como o principal instrumento de política econômica detido pela SUDENE para a promoção do desenvolvimento econômico

⁴⁶⁶ Os incentivos fiscais foram comumente denominados de Sistema 34/18, por terem como base o art. 34 da Lei 3.995/61 e art. 18 da Lei 4.239/63.

do Nordeste. A premissa básica deste benefício fiscal era de que o Nordeste carecia de iniciativa do setor privado e de recursos financeiros, ambos concentrados no Centro-Sul. A ideia era de que o poderoso sistema de incentivos fiscais atraísse o capital e a iniciativa privada do Centro-Sul para o Nordeste.⁴⁶⁷

Partiu-se dos estudos desenvolvidos pelo GTDN, que considerava imprescindível para o desenvolvimento da região que fossem criadas melhores oportunidades de investimento para evitar a fuga de capital, já que as inversões do setor privado buscavam uma aplicação rentável, melhorando a estrutura produtiva e criando oportunidades permanentes de emprego, diferentemente dos gastos públicos meramente assistenciais que se dissolviam em subsídios ao consumo ou eram aplicados em investimentos não reprodutivos. Pretendia-se a realização da industrialização por substituição regional das importações, para que as indústrias explorassem os recursos locais, promovendo-se o desenvolvimento do setor industrial, para torná-lo mais competitivo, criando-se uma classe empresarial local em oposição à oligarquia rural conservadora que predominava na região.

Inicialmente, o artigo 34 da Lei 3.995/61 restringia os incentivos fiscais para as pessoas jurídicas com 100% de capital nacional que efetuassem investimentos em indústrias consideradas pela SUDENE de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.⁴⁶⁸ Como a referida restrição gerou um número muito pequeno de empresas interessadas em investir no Nordeste, por meio da Lei 4.239/63 os incentivos foram expandidos para todas as empresas, independentemente da origem do seu capital.⁴⁶⁹ Apesar de não haver mais a distinção em razão da origem do capital social, a Lei 4.239/63 não permitia a transferência para o exterior

⁴⁶⁷ Sobre a origem do sistema de incentivos fiscais da SUDENE, ver: HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975, p. 7-13; HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, julho/1967, p. 5-34; GOODMAN, David E.; SENA, Júlio F. Ferreira; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Os incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias. *Pesquisa e Planejamento*, v. 1, n. 2, p. 329-365, 1971; GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, 1974; MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

⁴⁶⁸ Art 34. É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

⁴⁶⁹ Art 18. A pessoa jurídica poderá descontar do imposto de renda e adicionais não restituíveis que deva pagar:

das receitas derivadas das parcelas de investimentos financiados com os benefícios fiscais em questão,⁴⁷⁰ como forma de manter os interesses e os investimentos na região. Como nesta época o Brasil já se encontrava em um estágio de desenvolvimento com penetração significativa do capital estrangeiro na economia nacional⁴⁷¹, somente com a expansão dos incentivos fiscais é que os investimentos começaram a se intensificar no Nordeste, com o deslocamento de filiais das empresas multinacionais instaladas no Centro-Sul.⁴⁷²

Dez anos após a criação da Superintendência para Execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Lei 4.216/63 estendeu para a região da Amazônia os mesmos benefícios fiscais relativos ao art. 34, da Lei 3.995/61, aplicáveis à região Nordeste. Posteriormente, já no regime do Governo Militar, em 1966, foi extinta a SPVEA e criada a SUDAM, por meio da Lei 5.173/66, sendo expandida a nova política de incentivos fiscais, prevista na Lei 4.239/63, para a região Norte, por meio da Lei 5.174/66.⁴⁷³ Da mesma forma

⁴⁷⁰ Art. 18 (...)§ 4º Salvo para importação de equipamentos integrantes de projetos aprovados pela SUDENE, não poderão ser transferidos para o exterior direta ou indiretamente a qualquer título, as receitas derivadas das parcelas de investimentos financiados com os descontos previstos neste artigo, sob pena de revogação do favor obtido e exigibilidade das parcelas não efetivamente pagas do imposto de renda, acrescidas de multa de 10% (dez por cento) e juros de mora de 12% (doze por cento) ao ano, sem prejuízo das sanções estabelecidas na legislação específica do imposto de renda.

⁴⁷¹ A respeito do processo de transnacionalização da economia brasileira, ver: FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

⁴⁷² Os diversos estudos produzidos na década de 70 já evidenciavam o predomínio dos investimentos sendo realizados por empresas multinacionais estrangeiras localizadas no Centro-Sul: OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 110-119; HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975, p. 21; MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 77-84; HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, p. 5-34, julho/1967 CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 45 e 46.

⁴⁷³ A respeito dos incentivos fiscais da SUDAM, ver: NASCIMENTO, Luiz Roberto Coelho. *Incentivos Fiscais ao Capital e Crescimento Econômico na Região Norte*. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2002; LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 7-24, 2008; LOBATO, Helenamaria Dias Dacier. *Os incentivos fiscais da Amazônia*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: FGV, 1971; LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 39-56; POLTRONIERI, Renato. Evolução legislativa do incentivo fiscal de redução de imposto de renda e a SUDAM. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 1, p. 255-270, 2004; LEÓN, Ana Celylyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 02-21, 2015; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 3-9; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda; CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Sistema de incentivos fiscais para as regiões Norte e Nordeste após a*

que a SUDENE, a SUDAM ficou responsável pela administração dos benefícios fiscais, avaliação e aprovação dos projetos a serem implantados na região Norte.⁴⁷⁴ A mesma função de fomento executada pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) passou a ser realizada pelo Banco da Amazônia (BASA). Conforme aponta Gilberto Bercovici, simplesmente houve a transposição do modelo nordestino para a região Norte sem qualquer tipo de estudo prévio.⁴⁷⁵

Conforme veremos, desde a sua origem, os benefícios fiscais da SUDENE e da SUDAM foram pensados de forma completamente diferente dos incentivos destinados às empresas localizadas na Zona Franca de Manaus. O Sistema 34/18 permitia que toda e qualquer empresa localizada em qualquer parte do território brasileiro abatesse do imposto de renda devido um percentual de até 50%, devendo investir este valor em projetos aprovados pela SUDENE/SUDAM no Nordeste e no Norte. O contribuinte que desejasse se aproveitar deste incentivo deveria recolher o valor em questão a uma conta bloqueada do BNB/BASA, para que posteriormente fossem aplicados os recursos nos projetos. Nesta primeira fase, era o próprio contribuinte que indicava o empreendimento no qual pretendia investir os recursos e, caso não fossem aplicados no prazo de três anos, os valores eram revertidos aos cofres públicos.⁴⁷⁶

A Lei 4.239/63 ainda criou o Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE),⁴⁷⁷ prevendo a possibilidade de desconto de 75% do imposto de renda devido para a compra de obrigações emitidas pela SUDENE por meio da FIDENE, para o fim específico de ampliar os recursos do referido fundo. Neste sentido, o Sistema 34/18 previa duas modalidades de redução do imposto de renda devido: i) o desconto de 50% para o

transformação da SUDAM e da SUDENE em ADA e ADENE. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2002, p. 3-9.

⁴⁷⁴ O art. 2º da Lei 5.173/66 definiu os Estados que compõem a região Norte para efeito de aplicação da Lei. Art. 2º A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.

⁴⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 892 e 893.

⁴⁷⁶ HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, p. 5-6, julho/1967.

⁴⁷⁷ Esta mesma sistemática foi adotada para a região Norte por meio da Lei 5.174/66. Contudo, o fundo criado denominava-se Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia – FIDAM.

investimento direto nos projetos aprovados pela SUDENE ou; ii) o desconto de 75% para a compra das referidas obrigações emitidas pela SUDENE.

Para que os projetos fossem aprovados, a exigência da SUDENE e da SUDAM era de que eles fossem de relevante interesse econômico para as regiões Nordeste e Norte. Conforme abordaremos um pouco mais adiante, os requisitos de avaliação dos projetos foram alterados ao longo dos anos.⁴⁷⁸ Além dos recursos provenientes do referido incentivo fiscal, os empreendimentos deveriam possuir recursos próprios que, ao longo dos anos variou entre 25% e 75% do investimento total, dependendo do grau de importância econômica do projeto para a região. A referida soma dos recursos levava em consideração o projeto em si e não o contribuinte, ou seja, o contribuinte titular dos fundos não tinha a obrigação de contribuir também com os seus próprios recursos para o financiamento do negócio, podendo destinar estes fundos a projetos de terceiros. Conforme aponta Albert O. Hirschman, a maioria dos empreendimentos funcionava, inclusive, dessa maneira, ou seja, a empresa detentora do projeto se utilizava dos seus recursos e dos recursos de terceiros.⁴⁷⁹

O Sistema 34/18 baseava-se na relação entre três agentes: i) a empresa, situada em qualquer região do Brasil, que descontava do seu imposto de renda até o limite de 50% para o investimento nos empreendimentos instalados no Nordeste; ii) a empresa beneficiária dos recursos administrados pela SUDENE/SUDAM, que eram responsáveis por elaborar e executar projetos localizados no Norte e Nordeste, aprovados pelos referidos órgãos e iii) a SUDENE e a SUDAM, que examinavam, aprovavam os projetos e administravam os recursos do FIDENE e do FIDAM e os financiamentos.

Na década de 60, alguns trabalhos foram produzidos exaltando as diversas vantagens do mecanismo de investimentos então criado. Albert O. Hirschman conta que o Sistema 34/18 tornou-se um instrumento altamente eficiente e flexível para a atração de diversificados e sofisticados empreendimentos industriais para o Nordeste e que tal mecanismo não poderia

⁴⁷⁸ Para uma análise da evolução dos critérios de avaliação dos projetos, ver: CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

⁴⁷⁹ HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, p. 6-7, julho/1967.

ser substituído por outro tipo de política econômica ainda mais eficiente. Para Albert O. Hirschman, o mecanismo de proteção alfandegária não poderia ser utilizado como política de promoção da industrialização das áreas menos desenvolvidas, em razão da falta de autonomia monetária e cambial das regiões. Em razão disso, era necessária a utilização de fundos públicos como mecanismo de financiamento da industrialização nas áreas menos desenvolvidas. Nesta medida, o Sistema 34/18 representaria um meio bastante engenhoso de canalização dos recursos “quase públicos” para as regiões mais atrasadas, conservando-se a decisão sobre a aplicação dos investimentos no setor privado, com a única restrição da aprovação dos projetos pela SUDAM e SUDENE.⁴⁸⁰

Para Albert O. Hirschman, o mecanismo de crédito fiscal criado pelo Sistema 34/18 teria um efeito indutor muito mais poderoso para o desenvolvimento econômico do Norte e Nordeste que a mera concessão de isenções fiscais para as empresas instaladas na região, uma vez que elas teriam por efeito aumentar a margem de lucro de empresas já lucrativas, não contribuindo em nada para reduzir os prejuízos de empreendimentos que se revelavam não lucrativos. As isenções fiscais seriam ineficientes para reduzir os riscos do negócio, não conseguindo produzir um estímulo maior para o investimento, o que não ocorria com o mecanismo de crédito fiscal do Sistema 34/18, na medida em que se reduzia o montante do capital investido pelo empreendedor, diminuindo os seus riscos.⁴⁸¹ Apesar de fazer uma avaliação extremamente positiva do Sistema 34/18, Albert O. Hirschman reconheceu diversos problemas no processo de industrialização do Nordeste promovidos pelo mecanismo de crédito fiscal em questão como, por exemplo, o fato de os empreendimentos terem se concentrado nas áreas mais desenvolvidas do Nordeste, onde já havia uma atividade

⁴⁸⁰ “Em suma, o dilema de expandir a industrialização de uma região menos desenvolvida, através da iniciativa privada, é o seguinte: por um lado, não se pode dispor dos mais poderosos instrumentos de política econômica como a proteção alfandegária; por outro, os que podem ser utilizados não se mostram particularmente adequados para promoverem o desenvolvimento industrial através da livre iniciativa. Através do artigo 34/18 o Brasil encontrou um mecanismo que é uma forma de escapar do dilema; transformou o instrumento existente num instrumento adequado para uma política de fomento.” (HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, p. 26-27, julho/1967).

⁴⁸¹ *Ibidem*, p. 24-32.

econômica pré-existente, como no Recife, Salvador e Fortaleza, gerando uma nova situação de aumento da desigualdade intrarregional.⁴⁸²

Deve-se destacar que o mecanismo de crédito fiscal na região Norte era absolutamente similar ao do Nordeste e, por isso, os efeitos gerados nas duas regiões foram bastante parecidos, salvo algumas peculiaridades.⁴⁸³ Assim como ocorreu no Nordeste, também se sentiu o efeito concentrador dos empreendimentos nas regiões mais desenvolvidas do Norte, principalmente no Estado do Pará, Mato Grosso e Amazonas. Os Estados mais atrasados como o Acre, Roraima e o Amapá praticamente não receberam empreendimentos beneficiados pelos incentivos fiscais em questão.⁴⁸⁴

Nilson Holanda sobressai como o principal defensor das diversas vantagens do Sistema 34/18. Para o autor, os depósitos realizados em substituição ao recolhimento do imposto de renda transformava um recurso público de livre movimentação do Governo Federal em uma fonte de poupança vinculada a investimentos produtivos regionais, que eram aliados a outros investimentos produtivos do setor privado, gerando um efeito multiplicador. O mecanismo de crédito fiscal não geraria distorções no mercado na medida em que não afetava de forma negativa as decisões de investimento, já que os depositantes tinham a possibilidade de escolher da melhor forma os empreendimentos em que pretendiam aplicar os seus recursos. Por outro lado, as isenções fiscais usuais acabavam por beneficiar as indústrias que apresentavam maior rotação de capital, lucros mais elevados e maior domínio de mercado, já que nestas situações o benefício fiscal não precisaria ser repassado no preço dos produtos ao consumidor final. No final das contas, as isenções fiscais teriam por efeito beneficiar as empresas que menos precisariam de incentivos.⁴⁸⁵

Para Nilson Holanda, o fato de o Sistema 34/18 atuar na indução das decisões de investimento (implantação do empreendimento) e não nas decisões de funcionamento da empresa, fazia

⁴⁸² Ibidem, p. 22.

⁴⁸³ BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 8.

⁴⁸⁴ Idem, p. 8.

⁴⁸⁵ HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975, p. 16-21.

com que, uma vez implantada a indústria, ela fosse obrigada a operar em condições de eficiência e produtividade similares às demais, evitando a má aplicação dos recursos. Como o Sistema 34/18 não gerava decisões antieconômicas de investimento, não se provocavam distorções econômicas de ineficiência para as regiões mais atrasadas. Essa era uma das principais vantagens do Sistema 34/18 sobre os mecanismos de proteção aduaneira, na medida em que os últimos geravam distorções no mercado nacional, tornando as indústrias aqui instaladas menos competitivas que as estrangeiras.⁴⁸⁶

É interessante notar que Nilson Holanda chega a afirmar que havia total eficiência operacional do Sistema 34/18, na medida em que não se exigiam contrapartidas e a sua mecânica era bastante simples, independentemente de cortes orçamentários, burocracia governamental e interferências políticas, já que as decisões de investimento eram feitas pelo setor privado. Por fim, Nilson Holanda ainda exalta o fato de que os principais depositantes se localizavam no Centro-Sul e isso gerava uma comunhão de interesses entre os empresários Nordestinos⁴⁸⁷ e os empresários do Centro-Sul.⁴⁸⁸

Apesar dos diversos pontos positivos apontados pela doutrina a respeito do Sistema 34/18, a história evidenciou diversos aspectos problemáticos no seu funcionamento, que acarretaram a sua alteração completa.⁴⁸⁹ O Sistema 34/18 deu origem a um complexo mercado de capitais cativo, por meio do qual as empresas que faziam os investimentos no Norte e no Nordeste adquiriam ações emitidas pelo BNB e pelo BASA e os beneficiários dos investimentos que tinham os seus projetos aprovados pela SUDAM e pela SUDENE, por sua vez, recebiam um documento que os habilitava a captar no mercado de capitais um montante projetado de incentivos. O número de depositantes foi aumentando ao longo dos anos, chegando a cerca de

⁴⁸⁶ HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975, p. 16-21;

⁴⁸⁷ Deve-se destacar que parcela da doutrina também reconheceu os efeitos positivos gerados pelo sistema de crédito fiscal para a Amazônia: LEÓN, Ana Cevalyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 17, 2015.

⁴⁸⁸ HOLANDA, Nilson. Op. cit., p. 16-21.

⁴⁸⁹ A respeito dos distúrbios gerados pelos incentivos fiscais da SUDAM, ver: LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 8-10, 2008; LEÓN, Ana Cevalyn et al. Op. cit., p. 4-9; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 8 e 9.

20.000 em 1966, incluindo praticamente todas as grandes empresas. Ao mesmo tempo, até 1967, existiam 570 projetos deferidos pela SUDENE, o que acarretava certa disparidade entre o número de depositantes e o número de projetos aprovados.⁴⁹⁰

Uma pequena parte dos depositantes (em geral, as grandes empresas) encontrava-se tanto na posição de depositante como na condição de investidor com o projeto aprovado pela SUDAM e pela SUDENE. Contudo, boa parte dos empreendimentos necessitava utilizar de recursos de terceiros. Para fazer a intermediação entre os empreendimentos aprovados pela SUDAM e pela SUDENE e os depositantes que não possuíam negócios próprios para investir os seus recursos, surgiram intermediários financeiros, principalmente no Centro-Sul, onde se localizavam os maiores depositantes. Estes intermediários procuravam adquirir o direito exclusivo sobre determinados projetos para então localizar os depositantes interessados em comprar participações neles. A lista dos depositantes era totalmente pública, sem qualquer tipo de regulamentação, fiscalização ou institucionalização, o que permitia a qualquer interessado desempenhar essa atividade de intermediação, cobrando elevadíssimas taxas de corretagem que variavam entre 5% e 8%.⁴⁹¹

Inicialmente, existia um volume consideravelmente maior de oferta de recursos que de projetos aprovados, o que acabava por gerar uma ansiedade bastante grande por parte dos depositantes em aplicar os seus recursos nos projetos para que eles não fossem perdidos no referido prazo de três anos. Este era um problema maior para os pequenos e médios

⁴⁹⁰ HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, p. 10-11, julho/1967.

⁴⁹¹ LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 8-10, 2008; LEÓN, Ana C Evelyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 4-9, 2015; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 8 e 9. A respeito da desregulamentação do mercado criado, ver: GOODMAN, David E.; SENA, Júlio F. Ferreira; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Os incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias. *Pesquisa e Planejamento*, v. 1, n. 2, p. 330-332, 1971; A respeito das altas taxas de corretagem cobradas, ver: RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015; HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975, p. 24-26; HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, p. 10-12, julho/1967.

investidores, já que a referida atividade de intermediação estava muito mais voltada para os grandes depositantes, que concentravam a maior parte dos depósitos.⁴⁹² Posteriormente, esta situação se inverteu, ou seja, a demanda dos projetos passou a ser consideravelmente maior que a oferta de recursos, o que acabou gerando um novo desequilíbrio.⁴⁹³

Isso ocorreu, basicamente, por dois motivos. O menos preponderante deles é que, aos poucos, as consideráveis vantagens fiscais oferecidas pelo Sistema 34/18 foram atraindo um maior volume de empreendimentos para o Norte e o Nordeste.⁴⁹⁴ O principal motivo é que os recursos, que eram no início integralmente destinados ao Sistema 34/18, começaram a ser pulverizados para outros programas setoriais⁴⁹⁵. Essa pulverização dos recursos foi ainda mais intensificada com a instituição, no início da década de 70, do Programa de Integração Nacional (PIN) e do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), que absorveram metade das deduções fiscais anteriormente destinadas a investimentos em projetos industriais no Norte e no Nordeste.⁴⁹⁶ Essa excessiva escassez de recursos gerou um desequilíbrio muito grande entre a oferta de recursos do Sistema 34/18 e a demanda dos empreendimentos, o que acabou comprometendo o andamento de projetos em implantação, o atraso na aprovação de novos projetos e intensificou a cobrança das altas taxas de corretagem para a intermediação dos negócios.⁴⁹⁷

⁴⁹² Segundo Albert O. Hirschman, os 107 maiores depositantes concentravam 41% do total dos depósitos. (Ibidem, p. 13 e 14).

⁴⁹³ A respeito desta inversão, ver: GOODMAN, David E.; SENA, Júlio F. Ferreira; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 330-332; HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975, p. 24-26; RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015. A respeito deste desnível de recursos na SUDAM, ver: LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 9, 2008.

⁴⁹⁴ A respeito do aumento de volume de projetos industriais no Nordeste, ver: HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, p. 13-16, julho/1967.

⁴⁹⁵ Segundo o relatório da CPI do FINOR, foram objeto de investimentos os seguintes setores: reflorestamento e turismo, em 1966; da pesca, em 1967; da indústria aeronáutica e com a assistência ao Estado do Espírito Santo, em 1969; e com a alfabetização, em 1970. (RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015).

⁴⁹⁶ A SUDAM também sofreu bastante perda dos seus recursos com o PIN e o PROTERRA (LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. Op. cit., p. 9; LEÓN, Ana C Evelyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 10, 2015).

⁴⁹⁷ RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>.

Além destas distorções no funcionamento do Sistema 34/18, a doutrina apontou diversos problemas inerentes ao mecanismo de crédito fiscal em questão. Como o incentivo fiscal era concedido para o imposto de renda, as maiores e mais lucrativas empresas eram aquelas que conseguiam mais se aproveitar do benefício fiscal, tornando-se ainda maiores, mais lucrativas, abrangendo maiores áreas de atuação e oligopolizando ainda mais o mercado brasileiro. Ou seja, o Sistema 34/18 acabava tendo um efeito concentrador da renda muito grande, principalmente nas empresas do Centro-Sul, já que era nessa região que se localizavam os maiores depositantes.⁴⁹⁸

Ao tratar desta questão, Nilson Holanda afirma que esse tipo de distorção é causado por praticamente todos os sistemas de incentivos fiscais, mas que, a longo prazo, esperava-se que o mecanismo de crédito fiscal em questão fosse capaz de gerar empregos suficientes na região, para compensar o problema inicial de concentração de renda.⁴⁹⁹ Contudo, o Sistema 34/18 foi conhecido por apresentar mais um aspecto muito problemático, que acabava por prejudicar as mencionadas expectativas de geração de empregos e de distribuição da renda. Na medida em que o mecanismo de crédito fiscal barateava o custo do capital, o Sistema 34/18 teve por efeito gerar uma desconcentração de indústrias mais intensivas de capital e menos intensivas de mão de obra, ou seja, com menor chance de gerar mais empregos de forma a suprir a oferta ociosa de mão de obra da região.⁵⁰⁰

Apesar de um dos critérios utilizados pela SUDENE e pela SUDAM, para a avaliação dos projetos ser a utilização intensiva de mão de obra, o fato de a industrialização ter sido

Acesso em 31.12.2015; A respeito destes problemas gerados na região Norte, ver: LOBATO, Helenamaria Dias Dacier. *Os incentivos fiscais da Amazônia*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: FGV, 1971; LEÓN, Ana C Evelyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 4-17, 2015.

⁴⁹⁸ Neste sentido, ver: HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975, p. 22; LOBATO, Helenamaria Dias Dacier. *Os incentivos fiscais da Amazônia*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: FGV, 1971; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 8.

⁴⁹⁹ HOLANDA, Nilson. Op. cit., p. 22.

⁵⁰⁰ A respeito do problema da promoção de indústrias no Nordeste intensivas de capital, ver: GOODMAN, David E.; SENA, Júlio F. Ferreira; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Os incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias. *Pesquisa e Planejamento*, v. 1, n. 2, p. 329-365, 1971; HOLANDA, Nilson. Op. cit., p. 69-97.

promovida de forma exógena, com o capital detido pelas empresas do Centro-Sul, reduzia a margem de manobra da SUDAM e SUDENE para a aprovação dos projetos que gerassem um maior número de empregos. Na Região Norte, esse problema era agravado ainda mais pelo fato de que boa parte dos empreendimentos beneficiados era do setor da agropecuária, que além de gerar menor número de empregos ainda causavam sérios danos ao meio-ambiente.⁵⁰¹

Como aponta Nilson Holanda, o empresário do Centro-Sul que migrava parte dos seus negócios para as regiões menos desenvolvidas estava bastante preocupado em reduzir custos de mão de obra. O empresário tinha consciência de que a mão de obra que era barata no início do processo industrial nestas regiões mais atrasadas tendia a se tornar mais cara ao longo do tempo. Para o autor, não havia como impor a utilização de técnicas intensivas de mão de obra se isso acabasse gerando a falta de competitividade das empresas instaladas na região, em razão da elevação dos custos.⁵⁰² Neste sentido, existindo a possibilidade de utilizar técnicas mais intensivas de capital, que estava com o seu custo relativamente reduzido em razão do Sistema 34/18, era praticamente impossível para a SUDENE e a SUDAM planejar um tipo de industrialização que gerasse um maior número de empregos na região.

No final das contas, o Sistema 34/18 teve forte efeito concentrador da renda nas empresas localizadas no Centro-Sul e, ao mesmo tempo, não conseguiu promover, no longo prazo, a geração significativa de empregos, aumento dos salários e distribuição da renda, suficiente para compensar a concentração da renda inicial decorrente do mecanismo de crédito fiscal. Segundo Francisco de Oliveira, o Sistema 34/18 financiou a expansão monopolista no Brasil, transferindo a burguesia hegemônica do Centro-Sul para o Nordeste e assegurando a homogeneização monopolista do espaço econômico nacional, por meio da integração do Nordeste à economia nacional.⁵⁰³ Conforme explica o referido autor, sendo os principais depositantes também os principais aplicadores localizados no Centro-Sul, com o monopólio do mercado nacional, havia o inevitável avanço dos grandes conglomerados para as regiões

⁵⁰¹ BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. Op. cit., p. 8.

⁵⁰² HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975, p. 69-97

⁵⁰³ A doutrina observa que este fenômeno também ocorreu em relação à região Norte: LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 9, 2008.

menos desenvolvidas, com a finalidade de aumento da taxa de lucro e consolidação e preservação de mercados já dominados.⁵⁰⁴

Essa estratégia de aumento da renda, manutenção e preservação dos mercados nacionais já dominados pelos grandes conglomerados, formou uma estrutura econômica que não gerava qualquer tipo de distribuição da renda no curto prazo, nas regiões menos desenvolvidas. Além disso, o avanço dos grandes conglomerados, proporcionado pelas escolhas de investimentos subsidiados pelo mecanismo de crédito fiscal, acabou por não dar espaço à burguesia industrial regional, que se via impossibilitada de competir com as grandes empresas, especialmente as multinacionais de capital estrangeiro.⁵⁰⁵ A forma de integração do Norte e Nordeste à economia nacional com o domínio dos grandes conglomerados trouxe a desregionalização da economia regional, gerando uma “divisão regional do trabalho no Brasil com atividades regionalmente localizadas”.⁵⁰⁶

Em 1974, o Sistema 34/18 chegou ao fim em razão da sua fragilidade e dos diversos distúrbios no seu funcionamento que, como dito anteriormente, geraram a escassez na oferta de recursos e as incontroláveis comissões cobradas pelos intermediadores. Contudo, o Governo Federal, ao invés de simplesmente extinguir o Sistema 34/18, editou o Decreto-Lei nº 1.376/74, criando o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM).⁵⁰⁷

3.1.2.2. A persistência das distorções com a instituição do FINOR e do FINAM

Com a criação do FINAM e do FINOR, as empresas investidoras (contribuintes/optantes) passaram a não ter mais a liberdade de aplicar de forma direta ou indireta os seus recursos nos

⁵⁰⁴ OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 110-119.

⁵⁰⁵ OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

⁵⁰⁶ OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos estudos*, CEBRAP, nº 27, p. 87, julho de 1990.

⁵⁰⁷ RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015.

empreendimentos específicos, como antes ocorria no Sistema 34/18, passando a ser de responsabilidade do Governo a intermediação dos recursos movimentados no sistema. Os depositantes localizados nas outras regiões do Brasil continuavam com a possibilidade de deduzir do seu imposto de renda o percentual de 50%, contudo, os valores não eram mais destinados aos empreendimentos diretamente, mas à aquisição de quotas do FINAM/FINOR.⁵⁰⁸

Enquanto no sistema anterior o investidor recebia diretamente da empresa o título resultante da aplicação, no FINAM/FINOR, o dedutor obtinha junto ao BNB e ao BASA o Certificado de Investimento (CI), documento que comprovava a sua qualidade de quotista do FINAM/FINOR, podendo utilizá-lo para adquirir ações de empresas beneficiárias dos incentivos, nos leilões especiais que eram realizados nas Bolsas de Valores. Para os maiores empreendedores, que dispunham de recursos para a dedução do imposto de renda e possuíam projetos próprios, permaneceu a possibilidade de investirem em seus próprios negócios.⁵⁰⁹ O principal objetivo do FINAM/FINOR era o de corrigir as distorções criadas pelo Sistema 34/18, para que fosse garantido o equilíbrio entre a oferta e a procura dos incentivos de forma a assegurar o cumprimento dos cronogramas dos projetos.⁵¹⁰ Além disso, com o FINAM e o FINOR, o Governo pretendia criar as bases para o surgimento e a organização de um mercado regional acionário de títulos incentivados.⁵¹¹

Com o FINAM/FINOR, o mecanismo de investimentos no Norte e Nordeste passou a ser mais institucionalizado, com participação maior da SUDAM e da SUDENE, principalmente em relação aos menores dedutores. A SUDAM e a SUDENE tinham a função de avaliar a viabilidade dos projetos e estabelecer o montante dos recursos que seriam aplicados em cada

⁵⁰⁸ RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015.

⁵⁰⁹ CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005. p. 79.

⁵¹⁰ RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015.

⁵¹¹ RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015.

empreendimento. Este novo mecanismo de crédito fiscal também apresentou diversos problemas de demora na liberação dos recursos, que passaram a ser insuficientes para promover a implantação dos projetos, trazendo novos atrasos no cumprimento dos cronogramas que eram inicialmente definidos.⁵¹² Esse problema foi intensificado pelo fato de que os valores devidos ao FINAM/FINOR não eram passíveis de correção monetária, gerando distorção entre os valores disponibilizados pelo fundo aos projetos e os valores necessários para a implantação dos empreendimentos.⁵¹³

Ao longo dos anos, a porcentagem dos recursos que poderiam ser repassados das deduções de imposto de renda aos projetos foi declinando. Inicialmente havia a possibilidade de dedução de 50% do imposto de renda devido para a destinação ao FINOR/FINAM, que acabou sendo reduzida para 24% e depois para 18%. Além disso, o referido mecanismo de dedução do imposto de renda foi estendido para outros programas de investimento, diminuindo os recursos que poderiam ser aplicados nos empreendimentos do Norte e Nordeste.⁵¹⁴ Todos estes problemas de atraso na disponibilização e depreciação dos recursos, falta de compatibilização do fluxo de caixa, atraso no cronograma de execução dos projetos, falta de transparência do órgão e falta de recursos para a devida fiscalização dos empreendimentos fizeram com que o FINAM e o FINOR fossem cada vez mais perdendo a sua credibilidade.⁵¹⁵

Essa falta de credibilidade fez com que o mercado acionário, que foi pensado para ser autossuficiente, não gerasse interesse de investimento por parte do setor privado na compra das ações das empresas incentivadas, que acabavam sofrendo um elevado deságio.⁵¹⁶ Apesar destes problemas, o FINOR e o FINAM continuavam atraindo novos empreendimentos de

⁵¹² BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 8 e 9.

⁵¹³ A respeito destes problemas de correção monetária dos valores, ver: LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 18-19, 2008. CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 80 e 81.

⁵¹⁴ A respeito desta redução dos recursos do FINAM aliada à crise financeira do Brasil, ver: LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. Op. cit., p. 2-23.

⁵¹⁵ LEÓN, Ana Cevalyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 11-14, 2015; CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. Op. cit., p. 83 e 84.

⁵¹⁶ CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. Op. cit., p. 84 e 85.

grandes empresas que utilizavam os leilões para comprar as ações dos seus próprios negócios com uma grande desvalorização.⁵¹⁷ Além disso, a transformação dos certificados de investimento (CI) em ações só interessava às próprias empresas beneficiadas pelo FINAM e pelo FINOR uma vez que estas ações eram inegociáveis pelo prazo de quatro anos e estas empresas tinham pouca visibilidade para os investidores da Bolsa de Valores. Francisco de Oliveira conta que se formou um mercado acionário fictício manipulado pelos grandes conglomerados que recompravam as suas ações que não atingiam 10% do seu valor real.⁵¹⁸

Segundo Francisco de Oliveira, no final das contas, o mercado acionário estabelecido pelo FINOR acabava por subsidiar quase que integralmente a compra das ações pelos grandes grupos empresariais, privatizando-se os recursos públicos. Em 1985, o FINOR participava de 35% do capital social das 1.300 maiores empresas do Nordeste. Por outro lado, o FINOR não estava ao alcance de médios e pequenos empreendimentos, favorecendo uma acumulação concentrada oligopolista do capital, uma vez que os cinquenta grupos econômicos mais importantes do Nordeste representavam, aproximadamente, metade do capital total das 1.300 maiores empresas, que não tinham qualquer tipo de interesse no desenvolvimento da região. O custo do capital para estas grandes empresas era praticamente nulo, as suas taxas de lucro eram significativamente elevadas, e o único objetivo delas era a exportação do lucro para fora da região.⁵¹⁹ Deve-se observar que este mesmo problema de homogeneização industrializante do espaço nacional a partir do Centro-Sul ocorreu em relação ao FINAM no Norte, com alguns problemas específicos, como a instalação dos empreendimentos agropecuários altamente agressores do meio ambiente.⁵²⁰

⁵¹⁷ Idem.

⁵¹⁸ OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos estudos*, CEBRAP, nº 27, p. 68-69, julho de 1990; CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 21 e 22. Este problema de manipulação dos leilões ocorria no FINAM exatamente da mesma forma em que ocorria no FINOR: LEÓN, Ana C Evelyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 11-12, 2015.

⁵¹⁹ OLIVEIRA, Francisco de. Op. cit., p. 67-92.

⁵²⁰ LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 9, 2008; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 8.

O FINOR e o FINAM acabaram por gerar ainda mais concentração de renda, uma vez que, ao mesmo tempo em que impediam que os pequenos empreendimentos tivessem acesso aos seus recursos, possibilitavam a recompra de ações com deságio pelas empresas de grande porte maiores beneficiárias do programa.⁵²¹ Além dos graves problemas de aumento da concentração da renda, a forma de funcionamento do FINAM e do FINOR ainda gerava elevada insegurança para os investidores, pois muitas das empresas beneficiárias do programa eram pouco conhecidas dos contribuintes e não possuíam cotação diária em bolsa de valores, gerando constantes oscilações dos valores das cotas dos fundos. Todos estes problemas fizeram com que o FINAM e o FINOR fossem repensados e, na década de 1990, o então Presidente Fernando Collor alterou o formato do sistema, que ficou conhecido com FINOR-Debêntures.⁵²²

Instituído por meio da Lei 8.167/91, o FINOR-Debêntures tinha duas diferenças principais em relação ao formato anterior: i) permitia duas formas diferentes de aplicação dos recursos, a vinculada (aplicação direta no projeto) e a não vinculada (aplicação no FINOR/FINAM); ii) permitia que os investidores adquirissem não somente ações, mas também debêntures, que são títulos representativos de dívida emitidos pelas sociedades por ações, disciplinados Lei 6.404/76. Uma das preocupações principais do FINOR-Debêntures era a de manter um fluxo de recursos necessários para a manutenção dos fundos, o que poderia ser viabilizado pelo pagamento obrigatório mínimo dos juros decorrentes das debêntures.⁵²³

A modalidade de investimento prevista no art. 9º da Lei nº 8.167/91, permitia que as pessoas jurídicas ou grupo de empresas coligadas que isolada ou conjuntamente detivessem pelo menos 51% do capital votante de empresa beneficiária do FINOR e do FINAM, poderiam indicá-la como a beneficiária de 70% das deduções do imposto de renda, sendo os restantes 30% destinados à carteira geral do Fundo. A ideia era que os dedutores tivessem a possibilidade de investir os seus recursos nos seus próprios empreendimentos. A principal alteração feita, com o objetivo de assegurar a retroalimentação do FINAM e do FINOR, foi a

⁵²¹ No caso do FINAM, a doutrina reconhece que houve elevada concentração de renda e de terras. (Idem).

⁵²² CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 22 e 23. Apesar de conhecida como FINOR-Debêntures, a Lei 8.167/91 englobou também do FINAM.

⁵²³ Ibidem, p. 24-29.

modalidade de subscrição de debêntures. De acordo com o artigo 5º, §1º, da Lei 8.167/91, o FINOR e o FINAM deveriam aplicar os seus recursos sob a forma de subscrição de debêntures, conversíveis ou não em ações, de emissão das empresas beneficiárias, só podendo ocorrer a conversão em ações preferenciais, sem direito a voto, e após o projeto ter iniciado a sua fase de operação.

O montante a ser aplicado em debêntures, não conversíveis, não poderia ser superior a trinta por cento do orçamento anual do FINAM/FINOR, nem superior a trinta por cento de cada aplicação, nos casos de projeto de implantação, e cinquenta por cento nos casos de ampliação, diversificação e modernização. A conversão das debêntures em ações deveria ser feita integralmente no prazo de um ano, a contar do início de operação do projeto. Para a retroalimentação do fundo, a Lei 8.167/91 determinou que as debêntures renderiam juros de quatro por cento ao ano, pagáveis anualmente e que deveriam ter garantias flutuantes, sendo assegurando ao detentor da debênture privilégio geral sobre o ativo da companhia, mas não impedindo a negociação dos bens que compõem esse ativo.

Com a finalidade de assegurar maior transparência e segurança dos empreendimentos incentivados pelo FINAM/FINOR, a Lei 8.167/91 previu uma série de instrumentos para a fiscalização, punição e controle das empresas que não seguissem as regras do sistema de incentivos. Assim, caso os recursos recebidos do FINAM e do FINOR não fossem aplicados de acordo com os objetivos do projeto aprovado pela SUDAM e a SUDENE, os incentivos concedidos eram cancelados, ficando a empresa beneficiária obrigada a recolher o respectivo montante ao BNB e ao BASA. O mesmo ocorreria em caso de paralisação ou suspensão das obras ou serviços de implantação do empreendimento ou em caso de descumprimento dos cronogramas estabelecidos no ato de aprovação do projeto. Com base nesse novo arcabouço jurídico-institucional, a SUDAM e a SUDENE, passaram a ter uma responsabilidade maior na manutenção de fiscalização mais incisiva sobre a correta aplicação dos recursos nos empreendimentos.⁵²⁴

⁵²⁴ RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015; COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012;

Por meio da retroalimentação do FINAM/FINOR, com o pagamento coercitivo dos juros decorrentes da emissão das debêntures, da maior institucionalização dos fundos e do maior controle e fiscalização dos empreendimentos, pretendia-se fortalecer o mercado de capitais regional criado de modo a fazer com que ele atraísse investidores não somente em razão do sistema de incentivos fiscais, mas também por conta da sua rentabilidade própria com o mercado acionário. Apesar do esforço para a manutenção do sistema de créditos fiscais e do mercado acionário, as tentativas feitas não tiveram muito êxito.

Os principais problemas do FINAM e do FINOR mantinham-se da mesma forma. Apesar da tentativa de retroalimentação dos fundos por meio das debêntures, para a manutenção do fluxo de recursos, os desequilíbrios orçamentários continuavam a ser muito grandes. O Relatório da CPI do FINOR concluiu que este desequilíbrio continuava ocorrendo em razão do aumento da demanda pelos empreendimentos e da drenagem dos recursos que antes eram destinados ao FINOR.⁵²⁵ O problema deste desequilíbrio orçamentário é que ele acabou gerando o atraso na disponibilização dos recursos e, com isso, comprometendo o cronograma dos projetos em implantação.⁵²⁶

Além destes problemas de mau funcionamento do sistema, constatou-se que a má aplicação dos recursos pelos beneficiários, sem um controle melhor realizado pela SUDENE e pela

CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 30-35; CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005. p. 86 e 87.

⁵²⁵ O relatório da CPI do FINOR trata de oito drenagens dos recursos, dentre as quais destacamos: i) drenagem de 50% dos recursos para o PIN e o PROTERRA; ii) diminuição do percentual permitido para aplicação no fundo, de 50% para 40% do imposto de renda devido; iii) criação da CSLL e diminuição da alíquota efetiva do imposto de renda. (RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015). Deve-se destacar que os problemas reconhecidos no relatório da CPI do FINOR também foram encontrados no FINAM. (LEÓN, Ana C Evelyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 11-14, 2015; LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 18-20, 2008).

⁵²⁶ RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015.

SUDAM, continuava sendo um problema, apesar de todo o novo arcabouço jurídico-institucional criado. A Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF) elaborou um relatório bastante crítico da governança executiva realizada pela SUDAM e pela SUDENE, como a deficiência dos quadros técnicos das instituições, a falta de transparência na avaliação e aprovação dos projetos, desvios de conduta dos funcionários que privilegiavam ou prejudicavam a aprovação de projetos de acordo com seus interesses particulares, além de diversas outras irregularidades cometidas pelos próprios órgãos públicos, responsáveis pela administração do sistema de incentivos em questão.⁵²⁷

Para tentar solucionar os problemas orçamentários referidos, a SUDAM e a SUDENE passaram a tomar diversas medidas para contenção dos repasses dos recursos, como a suspensão da aprovação de novos pleitos; suspensão da aprovação de pleitos de reformulação ou adequação de projetos que levassem ao aumento da participação do FINAM e do FINOR; aumento do rigor na fiscalização das irregularidades dos projetos e estabelecimento de novos critérios objetivos para a aprovação dos projetos.⁵²⁸ Apesar de extremamente importantes estas medidas, foram muito mal recebidas pelo segmento empresarial, pois diminuía os empreendimentos favorecidos com os benefícios fiscais. Esse descontentamento do empresariado havia se tornado ainda mais acentuado pelo fato de que o sistema FINOR-Debêntures representava uma perda significativa para eles, já que pelo sistema antigo eles faziam a recompra das ações por um preço mais baixo.⁵²⁹ Em resumo, a SUDAM/SUDENE e o sistema de incentivos fiscais passaram a ser muito mal vistos tanto pelo setor público como pelo setor privado.

⁵²⁷ LEÓN, Ana Cely et al. Op. cit., p. 11-14, 2015. CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 30-35;

⁵²⁸ A respeito desta suspensão da liberação dos recursos, ver: LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. *A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia*. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 17-19, 2008.

⁵²⁹ “O principal ponto de discordância, e que os empresários jamais vieram a aceitar, dizia respeito às debêntures que não eram passíveis de conversão em ações. Ou seja, a parte que efetivamente os empresários teriam que devolver ao Fundo. Entretanto, ocorre que, na visão dos técnicos e procuradores da autarquia, era justamente esse diferencial que havia tornado o fundo um pouco mais rentável. Travava-se, então, um embate entre SUDENE e empresários, de difícil solução.” (CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 35-39).

Em razão dos diversos problemas acima referidos, em 2000 foi instituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar eventuais irregularidade e desvios cometidos no FINOR, sob o argumento de que, só naquele ano, a má aplicação dos recursos públicos por meio do FINOR já havia gerado um prejuízo de US\$ 532 milhões e que mais de 457 projetos, que haviam sido financiados com recursos do Fundo, haviam sido extintos, abandonados ou tinham falido.⁵³⁰ Apesar de a CPI ter sido instalada para a investigação do FINOR, os problemas e os desvios apurados também eram extensíveis ao FINAM.⁵³¹

Em meio a toda esta crise e a investigação promovida pela CPI, o FINOR sofreu novas alterações, por meio da MP 2.128/00 (posteriormente revogada e reeditada pela MP 2.199/01), sendo a principal delas a restrição para que as aplicações dos recursos do FINOR e do FINAM fossem feitas mediante a subscrição unicamente de debêntures conversíveis em ações. Ao prever que todas as debêntures subscritas deveriam ser conversíveis em ações, a MP 2.128/00 acabou prejudicando as últimas tentativas de retroalimentação do fundo.⁵³² Além desta novidade, foram feitas alterações de menor importância em relação às garantias e à taxa de remuneração das debêntures.

Em razão dos diversos problemas históricos constatados pela CPI do FINOR em relação ao mecanismo de crédito fiscal, em maio de 2001 foi editada a MP 2.156/01, extinguindo a SUDENE e o mecanismo de crédito do FINOR, criando a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN). A SUDAM e o mecanismo de crédito fiscal FINAM foram extintos por meio da MP 2.157/01, sendo criada a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). Apesar da extinção do mecanismo de crédito fiscal do FINAM/FINOR, alguns pontos devem ser considerados em relação a toda esta transição dos sistemas.

⁵³⁰ RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>, p. 4. Acesso em 31.12.2015.

⁵³¹ BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 8 e 9.

⁵³² CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 86-88.

A MP 2.156/01, de fato, revogou a modalidade dedução do imposto de renda do art. 1º, I, da Lei 8.167/91, para as situações em que os valores deduzidos eram investidos na forma do art. 5º, da Lei 8.167/91, sob a forma de subscrição de debêntures conversíveis em ações. Contudo, o artigo 32, XVIII, da MP 2.156/01, manteve a possibilidade de os investidores continuarem fazendo opções de deduções do imposto de renda para o FINAM/FINOR, na modalidade de investimento do art. 9º, da Lei 8.167/91 (investimento em projeto próprio),⁵³³ até a conclusão dos projetos em implantação, já anteriormente aprovados.⁵³⁴ Após a extinção as MPs 2.156/01 e 2.157/01, não são admitidos novos empreendimentos que ainda não tinham sido aprovados anteriormente a elas, tendo em vista que a finalidade da manutenção transitória destas deduções era a de assegurar aos investidores/empreendedores, o fluxo de recursos necessários para a conclusão dos seus empreendimentos.

Atualmente, o FINOR e o FINAM continuam existindo como fundos de investimento regional, não distribuem dividendos nem qualquer tipo de bonificação aos seus acionistas, sendo os seus resultados repassados aos cotistas de acordo com a alteração do valor patrimonial da cota. As suas cotas são negociadas nas Bolsas de Valores, por intermédio de Corretoras de Valores Mobiliários, de duas maneiras: i) troca por ações de empresas beneficiárias do FINAM/FINOR, em leilões especiais realizados periodicamente, tendo como base de negócio o valor patrimonial da cota; ii) venda das cotas na BM&F BOVESPA S/A, tendo como base de negócio o valor de mercado das cotas.⁵³⁵

Em se tratando de um mercado absolutamente restrito, de fundos de investimento regional que já praticamente perderam a sua razão de existência com a extinção das deduções do imposto de renda, o valor de mercado das cotas do FINOR/FINAM é muito inferior ao seu valor patrimonial. Além disso, tanto o valor de mercado como o valor patrimonial das cotas vêm

⁵³³ Art. 9º As Agências de Desenvolvimento Regional e os Bancos Operadores assegurarão às pessoas jurídicas ou grupos de empresas coligadas que, isolada ou conjuntamente, detenham pelo menos cinquenta e um por cento do capital votante de sociedade titular de empreendimento de setor da economia considerado, pelo Poder Executivo, prioritário para o desenvolvimento regional, a aplicação, nesse empreendimento, de recursos equivalentes a setenta por cento do valor das opções de que trata o art. 1º, inciso I.

⁵³⁴ Para mais informações a respeito desta fase de transição do FINOR/FINAM, ver: <<http://www.bnb.gov.br/formas-de-aplicacao-dos-recursos>>. Acesso em: 15.01.2016.

⁵³⁵ Para maiores informações a respeito da comercialização das cotas, ver: <<http://www.bnb.gov.br/cotas-do-finor>>. Acesso em 15.01.2016.

caindo sensivelmente nos últimos anos. Para se ter uma ideia destas distorções, em 2007, o valor patrimonial das cotas do FINOR era de R\$ 0,0017 por cota, e o seu valor de mercado era de R\$ 0,0007. Em 2015, o valor patrimonial da cota caiu para R\$ 0,00073 e o valor de mercado despencou para R\$ 0,00013. No caso do FINAM, houve expressiva redução do seu valor de mercado, que, em 2009, era de R\$ 0,00016 e, em 2015, foi reduzido para R\$ 0,00004, sendo o seu valor patrimonial de R\$ 0,0002184, em 2015.⁵³⁶

Em 2007, por meio das Leis Complementares 124/07 e 125/07 foram recriadas a SUDAM e a SUDENE, transformando o FDN no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o FDA passou a ser administrado pela SUDAM. A questão mais relevante de todas estas mudanças é que, a partir de 2001 foi extinto o mecanismo de crédito fiscal, não tendo ocorrido a sua reimplantação com a recriação da SUDAM e da SUDENE. As Leis Complementares 124/07 e 125/07 determinaram como instrumentos de ação da SUDENE e da SUDAM, o FDNE e o FDA, que não operam mais com os recursos decorrentes do mecanismo de crédito fiscal, mas com dotações orçamentárias da União Federal.⁵³⁷

Em outras palavras, apesar da recriação da SUDENE e da SUDAM, todo o sistema de promoção dos investimentos no Norte e no Nordeste foi alterado drasticamente, não funcionando mais por meio das deduções do imposto de renda, mas por meio de financiamento público dos referidos fundos, que agora são abastecidos das dotações orçamentárias. Por um lado, a alteração do sistema de incentivos fez com que o FDNE e o FDA não sofressem oscilações em decorrência da diminuição da arrecadação do imposto de renda ou da drenagem dos recursos para outros programas, como antes ocorrera com o Sistema 34/18 e o FINOR. Por outro lado, ao depender de dotações orçamentárias, acabaram se tornando reféns da vontade política do Governo Federal de cumprir o programa

⁵³⁶ Informações obtidas no site do BNB e do BASA: <<http://www.bnb.gov.br/cotas-do-finor>>; <<http://www.bancoamazonia.com.br/index.php/quotas-finam>>. Sites acessados em 15.01.2016.

⁵³⁷ Para Sérgio Roberto Bacury Lira, a recriação da SUDAM e da SUDENE não representou qualquer tipo de alteração, tendo em vista que os seus instrumentos de atuação continuaram a ser os mesmos da ADENE e da ADA. (LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 20-22, 2008)..

orçamentário inicialmente definido, o que acaba gerando certa insegurança dos investidores sobre a disponibilidade dos recursos para os seus empreendimentos.⁵³⁸

Ao tratar deste tema, Gilberto Bercovici explica que os fundos criados, sem qualquer tipo de vinculação orçamentária constitucional, tornaram mais difícil a tarefa de assegurar os investimentos no Norte e no Nordeste, correndo-se o risco de gerar a mesma situação que levou à extinção da SPVEA, ou seja, o desvio ou a não entrega dos recursos inicialmente previstos na lei orçamentária. Por outro lado, se houvesse vinculação constitucional dos recursos ao FDA e ao FNDE, estes fundos representariam a mera repetição dos Fundos Constitucionais previstos no art. 159, I, “c”, da Constituição, limitados ao financiamento do capital privado para a industrialização na região. Da mesma forma que o FINOR e o FINAM, o FDA e o FDNE serviriam somente aos interesses da iniciativa privada e não aos interesses públicos como, por exemplo, para a criação de infraestrutura nas regiões mais carentes.⁵³⁹

Apesar de extinto desde 2001, o mecanismo de crédito fiscal perdurou por um longo período de 40 anos, gerando diversos efeitos em relação à questão regional, à desconcentração industrial e à economia brasileira de forma geral. Os diversos estudos feitos a seu respeito foram unânimes em relação a um ponto: tanto o Sistema 34/18 quanto o FINOR/FINAM foram instrumentos efetivos na desconcentração industrial, ou seja, houve de fato a transferência de diversas indústrias anteriormente instaladas nas áreas mais desenvolvidas para a região Norte e Nordeste, em razão do mecanismo de crédito fiscal.⁵⁴⁰ O grande ponto

⁵³⁸ LEÓN, Ana Cevalyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 15-17, 2015; BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 899-901; LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 20-22, 2008.

⁵³⁹ BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 899-901.

⁵⁴⁰ Tanto os doutrinadores favoráveis como os contrários ao mecanismo de crédito fiscal, reconhecem a desconcentração industrial ocorrida: HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975; HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, julho/1967; GOODMAN, David E.; SENA, Júlio F. Ferreira; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Os incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias. *Pesquisa e Planejamento*, v. 1, n. 2, 1971; GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974; MOREIRA, Raimundo. O

de divergência da doutrina está relacionado ao tipo de industrialização promovida e se ela foi apta a gerar o desenvolvimento das regiões mais carentes.⁵⁴¹

Conforme explica Francisco de Oliveira,⁵⁴² a industrialização promovida nas regiões mais atrasadas, em razão do mecanismo de crédito, gerou aumento exacerbado do lucro, a concentração da renda e do poder econômico das maiores empresas multinacionais, com as suas bases no exterior e no Centro-Sul, local onde se localizavam os maiores depositantes. Diferentemente do que se esperava, a longo prazo, a industrialização promovida nas regiões menos desenvolvidas foi claramente insuficiente para gerar a desconcentração da renda em uma fase posterior. Os incentivos fiscais do Sistema 34/18 e do FINOR, verdadeiras renúncias fiscais, acabaram por financiar a expansão monopolista no Brasil, transferindo a burguesia hegemônica do Centro-Sul para o Norte e o Nordeste, aumentando a área de atuação dela em detrimento dos empresários nordestinos.

Além da oligopolização do mercado e da concentração da renda e das terras, o sistema de avaliação dos projetos se mostrou absolutamente insuficiente para promover a industrialização nas regiões mais carentes dentro do Norte e do Nordeste. Os empreendimentos beneficiários dos recursos do Sistema 34/18 e do FINOR localizavam-se nas áreas mais dinâmicas do Nordeste (Bahia, Pernambuco e o Ceará)⁵⁴³ e do Norte (Pará,

Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979; OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977; CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001.* Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005; OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos estudos*, CEBRAP, nº 27, julho de 1990; CARVALHO, Fernanda Ferrário. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil.* Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006.

⁵⁴¹ Entre os maiores defensores do mecanismo de crédito fiscal, merecem destaque HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional.* 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975 e LEÓN, Ana Cevalyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, 2015; LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, 2008. Entre os maiores críticos, destacamos Francisco Oliveira: OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

⁵⁴² *Ibidem*, p. 110-119.

⁵⁴³ Para se ter uma ideia da desconcentração dos projetos industriais na Bahia, no Ceará e em Pernambuco, ver os quadros demonstrativos de Lautemyr. (CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001.* Tese

Amazonas e Mato Grosso).⁵⁴⁴ E, dentro destes Estados, os empreendimentos se concentraram nas respectivas capitais. Essa situação fez com que se formassem as chamadas “ilhas de dinamismo”, dotadas de estruturas econômicas mais modernas, como o Polo Industrial de Camaçari, o Polo Industrial de Manaus e o Polo Têxtil de Fortaleza, ao lado de áreas completamente atrasadas, gerando um novo quadro de desigualdade intrarregional.⁵⁴⁵ Por fim, as manipulações dos leilões das ações no regime do FINAM/FINOR e os desvios dos recursos disponibilizados pela SUDAM e SUDENE aos empreendimentos que não concluíram os seus projetos, acabaram por deixar mais evidente ainda os problemas gerados pelo mecanismo de crédito fiscal.

3.1.2.3. Os incentivos fiscais atuais

3.1.2.3.1. Os incentivos fiscais relacionados ao imposto de renda

Os diversos incentivos fiscais criados para a promoção da industrialização do Norte e do Nordeste foram constantemente prorrogados e alterados ao longo dos anos. A diferença principal entre o mecanismo de crédito fiscal e os incentivos fiscais aos quais estamos nos referindo neste ponto é que, enquanto neste a isenção é concedida para o próprio empreendimento instalado nas regiões Norte e Nordeste, naquele o benefício fiscal era concedido para as empresas localizadas em qualquer parte do território nacional que pretendessem investir nas referidas regiões. Atualmente, existem quatro diferentes tipos de incentivos fiscais para as empresas instaladas no Norte e no Nordeste: i) isenção de 75% do

de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 89-91). Neste mesmo sentido, ver: HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, p.21-22, julho/1967.

⁵⁴⁴ BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 8; LEÓN, Ana C Evelyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 14-17, 2015.

⁵⁴⁵ A respeito da criação dos polos de dinamismo e da desigualdade intrarregional gerada, ver: GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, nº 15, p. 60-63, jun/1997; ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Nordeste, Nordestes: que Nordeste?* Disponível em:

<http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1956%3Anordeste-nordestes-que-nordeste-&catid=58&Itemid=414>. Acesso em: 03.01.2016; CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 116-124.

imposto de renda para novos projetos; ii) reinvestimento de até 30% do imposto de renda devido; iii) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e iv) depreciação acelerada incentivada e desconto dos créditos do PIS e da COFINS.

Inicialmente, a Lei 4.239/63 previu a isenção integral do imposto de renda, pelo prazo de 10 anos, para novos empreendimentos industriais que se instalassem na área abrangida pela SUDENE, até o exercício de 1968, sendo, posteriormente, estendida para a região Norte.⁵⁴⁶ Por meio do Decreto-Lei 1.564/77, a isenção do imposto de renda foi ampliada para projetos de modernização, ampliação e diversificação. Após as diversas alterações legislativas, o incentivo fiscal em questão alterou muito pouco a sua formatação e, atualmente, está previsto no art. 1º, da MP 2.199/01 como redução de 75% do imposto de renda, pelo prazo de 10 anos, para as empresas que protocolarem os seus pedidos até 31 de dezembro de 2018 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação dos seus empreendimentos. Além da referida redução do imposto de renda, o §1º, do art. 1º, da MP 2.199/01 prevê a isenção integral do IRPJ para as pessoas jurídicas fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos, baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital, instituído em 2005, por meio da Lei 11.196/05.

Um dos pontos mais relevantes deste benefício fiscal refere-se à complexidade da sua operacionalização. O art. 1º, da MP 2.199/01, determina que a isenção de 75% do IR deve ser calculada com base no lucro da exploração. De acordo com o art. 544, do Regulamento do imposto de renda, aprovado pelo Decreto 3.000/99 (RIR/99), considera-se lucro da exploração o lucro líquido do período de apuração, antes de deduzida a provisão para o IR, ajustado pela exclusão de diversos valores como, por exemplo, os rendimentos e prejuízos das participações societárias e os resultados não operacionais, conforme disposto no art. 2º, da IN 456/04.⁵⁴⁷ O

⁵⁴⁶ Vide Lei 5.174/66.

⁵⁴⁷ Art. 2º Considera-se lucro da exploração de que trata o § 2º do art. 1º o lucro líquido do período de apuração, antes de deduzida a provisão para a CSLL e a provisão para o imposto de renda, ajustado pela exclusão dos seguintes valores:

I - da parte das receitas financeiras que exceder às despesas financeiras;
II - dos rendimentos e prejuízos das participações societárias;
III - dos resultados não-operacionais; e

lucro da exploração é previsto pela legislação como um instrumento para a definição da base de cálculo da isenção ou da redução do IR das empresas beneficiárias de incentivos fiscais.⁵⁴⁸ A sua função é a de delimitar a base de cálculo dos incentivos fiscais de modo a evitar que eles fossem calculados sobre resultados financeiros e ganhos de capital.⁵⁴⁹

Caso o beneficiário dos incentivos fiscais explore uma atividade incentivada e outra não, deve manter as demonstrações financeiras separadas para cada uma destas atividades. Nos casos em que a contabilidade da empresa não lhe permite a apuração específica do lucro da exploração, o art. 549, §3º, do RIR/99, permite que a empresa estabeleça o lucro da atividade com base na relação entre as receitas líquidas das atividades incentivadas e a receita líquida total. Nas situações em que os estabelecimentos localizados nas áreas abrangidas pela SUDAM e pela SUDENE produzem bens que são, posteriormente, transferidos para outros estabelecimentos localizados em áreas não incentivadas, devem ser apurados separadamente os resultados das filiais localizadas fora das referidas áreas incentivadas, para que o incentivo fiscal mantenha a sua função de beneficiar os negócios gerados nas regiões menos desenvolvidas.⁵⁵⁰

Elaboramos a planilha ilustrativa abaixo com a demonstração exemplificativa da operacionalização do incentivo fiscal para uma empresa que possui lucro da exploração no valor total de R\$ 10.000.000,00. Conforme se depreende da planilha abaixo, o valor do IR devido sem os benefícios fiscais seria de R\$ 2.476.000,00, contudo, com a redução de 75%, o valor devido passa a ser de R\$ 619.000,00, havendo uma economia de R\$ 1.857.000,00, que representa quase 20% do lucro da exploração auferido pela empresa. Em outras palavras, o

IV - do valor baixado de reserva de reavaliação, nos casos em que o valor realizado dos bens objeto da reavaliação tenha sido registrado como custo ou despesa operacional e a baixa da reserva tenha sido efetuada em contrapartida à conta de:

a) receita não-operacional; ou

b) patrimônio líquido, não computada no resultado do mesmo período de apuração.

Parágrafo único. As variações monetárias serão consideradas, para efeito de cálculo do lucro da exploração, como receitas ou despesas financeiras, conforme o caso.

Para uma análise de todas as exclusões determinadas na legislação, ver: DAS NEVES, Silvério. Curso prático de imposto de renda pessoa jurídica. 5ª ed., São Paulo: Frase editor, 1998, p. 349-362.

⁵⁴⁸ BERNARDINIS, Ezio Giobatta. Lucro da exploração. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 473-475.

⁵⁴⁹ ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Imposto de renda das empresas*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 585 e 586.

⁵⁵⁰ Idem.

benefício fiscal é extremamente considerável, principalmente para as empresas que possuem uma margem de lucro maior.

Lucro da exploração	IR	Adicional do IR	Total de IR sem Reduções	IR com redução de 75%	Valor do benefício
R\$ 10.000.000,00	R\$ 1.500.000,00	R\$ 976.000,00	R\$ 2.476.000,00	R\$ 619.000,00	R\$ 1.857.000,00

Para fazer jus ao benefício fiscal em questão, é necessário que a empresa esteja sujeita ao recolhimento do imposto de renda apurado com base no lucro real. Como se sabe, a legislação federal prevê três formas de apuração do imposto de renda: o lucro real, o presumido e o arbitrado. A apuração do IR com base no lucro real é a mais complexa entre as três modalidades, exigindo que o contribuinte apure as suas receitas e despesas a partir da sua contabilidade e, posteriormente, faça os ajustes das adições e exclusões previstos na legislação, que são de extrema complexidade.⁵⁵¹ O cálculo do IR com base no lucro real é obrigatório para as empresas com uma receita bruta superior a R\$ 78 milhões e opcional para as demais.⁵⁵² Em razão da complexidade da apuração do IR com base no lucro real, que exige diversos controles fiscais e o cumprimento de inúmeras obrigações acessórias, em geral, as menores empresas preferem não optar por ele.

Em razão destes fatores, a tendência é de que este incentivo fiscal se concentre nas maiores empresas, que possuem um faturamento superior a R\$ 78 milhões ou que possuem estrutura suficiente para se sujeitar ao cálculo do imposto de renda apurado com base no lucro real. Além disso, como explanado anteriormente, para a utilização dos incentivos fiscais em questão, é necessário que as empresas apurem o lucro da exploração segregando os resultados dos estabelecimentos beneficiados e realizando uma série de adições e exclusões determinadas na legislação, o que demanda uma série de controles fiscais e o cumprimento de obrigações acessórias adicionais, que dificilmente conseguem ser cumpridos pelos menores

⁵⁵¹ Art. 247. Lucro real é o lucro líquido do período de apuração ajustado pelas adições, exclusões ou compensações prescritas ou autorizadas por este Decreto (Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, art. 6º).

§ 1º A determinação do lucro real será precedida da apuração do lucro líquido de cada período de apuração com observância das disposições das leis comerciais

⁵⁵² A Lei 12.814/13 alterou esse limite para R\$ 78 milhões ao ano.

contribuintes, que possuem uma estrutura administrativa muito menor e menos especializada.⁵⁵³

Conforme dispõe o artigo 43, do CTN, o IR incide sobre a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de renda, buscando tributar a máxima expressão da riqueza, o acréscimo patrimonial, o resultado financeiro positivo dos contribuintes, em um dado período, que evidencie a sua capacidade contributiva. Quanto maior o acréscimo patrimonial, maior será a base de cálculo do imposto de renda.⁵⁵⁴ A apuração deste imposto com base no lucro real visa, justamente, medir este acréscimo patrimonial a partir das regras societárias e contábeis, considerando-se as receitas e despesas, de modo a fazer com que ele incida somente quando exista um resultado financeiro positivo e não seja cobrado quando exista um decréscimo patrimonial.

Neste sentido, quando se fala na tributação do IR apurado com base no lucro real, a ideia que se tem é que esse resultado financeiro positivo corresponda à máxima expressão da riqueza, evidenciando a efetiva existência de capacidade contributiva.⁵⁵⁵ Nessa linha de raciocínio, as isenções fiscais que reduzem o montante devido a título de IR, provavelmente não atuam diretamente na redução do preço dos produtos, tendo por efeito o aumento da margem do lucro auferido pelas empresas, já que uma parte deste lucro não é dividida com a União Federal.⁵⁵⁶ Este tipo de incentivo tende a fazer com que as empresas mais lucrativas sejam as mais beneficiadas, apesar de serem aquelas que possuem maior capacidade contributiva, o que gera certa concentração da renda.

⁵⁵³ DAMACENA, Paulo César Ferreira. *Análise da efetividade da política fiscal de desenvolvimento do Nordeste do Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Bahia: Universidade Federal da Bahia, 2011, p. 60-63.

⁵⁵⁴ Apesar de este raciocínio parecer simples, não se pode olvidar que a complexidade do imposto de renda reside principalmente na determinação e quantificação do que se considera como acréscimo patrimonial.

⁵⁵⁵ Deve-se destacar que boa parte da doutrina, encabeçada por Luís Eduardo Schoueri, defende que o imposto de renda apurado com base no lucro real é tão fictício quanto o lucro presumido, partindo de uma série de presunções e aproximações. Nesta linha de raciocínio, poderia se questionar se o imposto de renda efetivamente incide sobre um acréscimo patrimonial, sobre a máxima expressão da riqueza. (SCHOUERI, Luís Eduardo. O Mito do Lucro Real na passagem da disponibilidade jurídica para a disponibilidade econômica. In: *Controvérsias Jurídico-Contábeis (aproximações e distanciamentos)*. São Paulo: Dialética, 2010, p. 241-264).

⁵⁵⁶ Neste sentido ver: MENDES, Constantino Cronemberger. *A Política Regional nas Renúncias Fiscais Federais: 1995/1998*. Brasília: IPEA, 2000, p. 15 e 16.

Dessa forma, tanto a forma de operacionalização da isenção do imposto de renda, calculada com base no lucro da exploração, quanto o fato de que ela atrai mais o interesse das empresas que possuem uma margem de lucro maior, tende a fazer com que esta renúncia fiscal se concentre nas empresas maiores e mais lucrativas, podendo ter um efeito de concentração da renda e do poder econômico na região em razão destes dois motivos. Justamente por este benefício fiscal ter um efeito de potencializar a concentração da renda é que se faz ainda mais importante que o sistema de avaliação dos empreendimentos beneficiados e a cobrança de contrapartidas sociais, que gerem algum tipo de desenvolvimento econômico para a região, sejam ainda mais rígidos. Contudo, conforme veremos mais adiante, as contrapartidas exigidas das empresas e os critérios de avaliação dos projetos beneficiados são mínimos, o que faz com que seja muito reduzido o desenvolvimento econômico gerado por meio dos incentivos fiscais em questão.

Com o fim de fazer que os investimentos sejam mantidos nas regiões menos desenvolvidas e impedir que os valores não recolhidos a título de IR, em razão da isenção fiscal, sejam aplicados em outras regiões ou simplesmente aplicados em outras finalidades não voltadas para a economia regional, o Decreto-Lei 1.598/77 dispôs em seu artigo 19 que o valor do imposto que deixar de ser pago não pode ser distribuído aos sócios e deve constituir a reserva de incentivos fiscais, nos termos do art. 195-A da Lei no 6.404/76, podendo ser utilizada somente para a absorção de prejuízos ou o aumento do capital social. Tal previsão legal é, sem dúvida alguma, indispensável para evitar que as empresas estabelecidas na região simplesmente se apropriem do aumento das suas margens de lucros transferindo-os e investindo-os em outras regiões ou em outras finalidades diversas dos interesses regionais. Por outro lado, questiona-se se tal vedação é suficiente para manter o interesse de investimento na região e evitar que os grandes grupos econômicos, com estabelecimentos em diversas regiões manipulem as suas receitas de forma a não manter o ciclo de investimentos na região.

Diferentemente do mecanismo de crédito fiscal, a redução do IR não atua diretamente na forma formação de capital na região para a instalação, ampliação ou modernização de indústrias, já que ela atua na redução da carga tributária. O impacto e a materialização deste

incentivo só ocorre após a instalação e funcionamento da indústria na região, caso ela tenha margem de lucro.⁵⁵⁷ Por outro lado, diferentemente dos incentivos fiscais concedidos para os tributos indiretos, como o IPI, o imposto de importação, o PIS e a COFINS, a isenção do IR atua diretamente no aumento da margem de lucro e indiretamente na redução dos custos das mercadorias produzidas, que pode ser repassado ou não ao consumidor final, dependendo da elasticidade do mercado.⁵⁵⁸

Além da redução do imposto de renda, a legislação federal prevê a possibilidade de as empresas, que tenham empreendimentos em operação nas áreas de atuação da SUDENE e SUDAM e que se enquadrem nos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional, de depositar no Banco do Nordeste do Brasil (BNB) ou no Banco da Amazônia (BASA), respectivamente, para reinvestimento, 30% (trinta por cento) do valor do imposto de renda devido pelos referidos empreendimentos, calculados sobre o lucro da exploração, acrescido de 50% (cinquenta por cento) de recursos próprios.⁵⁵⁹ Como este incentivo fiscal pode ser cumulado com a isenção de 75% do IR, as empresas beneficiadas podem ter uma redução total deste imposto de, aproximadamente, 80%.⁵⁶⁰ Assim como na redução do IR, o benefício do reinvestimento é calculado com base no lucro da exploração, sendo necessário que a empresa interessada esteja sujeita à apuração do IR com base no lucro real.

O prazo para a apresentação dos projetos foi recentemente prorrogado até 2018, por meio da Lei 12.715/12. Para fazer jus a este benefício, é necessário que os recursos decorrentes dos depósitos para reinvestimento sejam aplicados, exclusivamente, em máquinas e equipamentos novos, sendo vedada a aquisição de equipamentos usados e reconicionados. A legislação admite de forma excepcional a utilização dos recursos para a fabricação das máquinas e equipamentos pela própria empresa beneficiada, contando que ela comprove ser detentora do

⁵⁵⁷ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 26.

⁵⁵⁸ Idem, p. 48-50.

⁵⁵⁹ Este incentivo foi instituído por meio da Lei 5.508/64, posteriormente alterado pelas Leis 8.034/90, 8.167/91, 9.532/97, MP 2.199/01 e Lei 12.715/12.

⁵⁶⁰ DAMACENA, Paulo César Ferreira. *Análise da efetividade da política fiscal de desenvolvimento do Nordeste do Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Bahia: Universidade Federal da Bahia, 2011, p. 63.

correspondente *know-how*. A finalidade da norma é de induzir as empresas a manterem os seus investimentos na modernização do seu parque industrial de forma a promover a competitividade das empresas instaladas na região.⁵⁶¹

O aproveitamento dos depósitos realizados para investimento é condicionado à aprovação dos projetos de reinvestimento pela SUDAM/SUDENE. Havendo a aprovação do projeto e comprovada a realização dos depósitos, os recursos são liberados pelo BASA e BNB, devendo a empresa realizar a incorporação dos recursos no seu capital. Caso o pedido não seja aprovado, a empresa recebe a parcela dos recursos próprios e o montante correspondente ao incentivo é recolhido aos cofres da União Federal. A SUDAM e a SUDENE são responsáveis pela fiscalização da correta aplicação dos recursos, nos estritos termos do projeto aprovado.

Diferentemente da isenção, o benefício do reinvestimento atua na formação de capital da região, uma vez que os recursos não recolhidos devem ser necessariamente aplicados na aquisição de máquinas. Como o benefício do reinvestimento deve ser aliado com uma parcela de recursos próprios, a formação de capital é reforçada por recursos privados. Por outro lado, para que exista o investimento, é necessária a existência de um empreendimento na região já em operação, com pelo menos alguma margem de lucro. Ou seja, diferentemente do mecanismo de crédito fiscal que promovia a transferência direta de recursos da região Centro-Sul para o Norte e o Nordeste, o incentivo do reinvestimento só permite que sejam aproveitados os recursos gerados na própria região. Para as empresas que já operam na região, este benefício propicia recursos para investimento de custo praticamente nulo e para as empresas que não possuem empreendimentos na região, ele tem o efeito de atração dos interesses de investimento.⁵⁶²

3.1.2.3.2. Demais incentivos fiscais relacionados a SUDAM e a SUDENE

⁵⁶¹ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 52 e 53.

⁵⁶² LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 52 e 53.

Conforme anteriormente mencionado, além da isenção e do benefício de reinvestimento de 30% do IR, a legislação federal prevê a isenção do Adicional ao Frete da Marinha Mercante (AFRMM), a depreciação acelerada incentivada e o desconto antecipado dos créditos do PIS e da COFINS. O Decreto-Lei 2.404/87 instituiu o AFRMM e, após o advento da CF/88, os contribuintes se dirigiram ao Poder Judiciário buscando o reconhecimento da sua inconstitucionalidade sob o argumento de que ele seria ou um imposto ou uma taxa não recepcionado pela nova ordem constitucional. Contudo, no julgamento do RE nº 177.137, o STF sedimentou o entendimento de que o AFRMM é uma espécie de contribuição social de intervenção no domínio econômico, encontrando previsão no artigo 149, da Constituição.

A Lei 10.893/04 revogou quase que integralmente o Decreto-Lei 2.404/87, passando a dispor sobre as regras gerais atinentes ao AFRMM. O objetivo dessa contribuição social é a intervenção do Estado na economia com a finalidade de destinar as receitas oriundas da sua cobrança para a melhora da marinha mercante brasileira.⁵⁶³ De acordo com a Lei 10.893/04, o AFRMM tem como fato gerador o início efetivo da operação de descarregamento da embarcação em porto brasileiro, incidindo sobre a remuneração do transporte aquaviário, e sujeitando-se a alíquotas que variam entre 10% e 40%, dependendo do tipo de navegação. A Lei 12.431/11 alterou o art. 4º da Lei 9.808/99, prevendo a isenção do AFRMM para os empreendimentos instalados no Nordeste e na Amazônia, considerados de interesse para o desenvolvimento econômico das referidas regiões e aprovados pela SUDAM e SUDENE.⁵⁶⁴

Assim como os demais tributos que incidem na importação de mercadorias, como o IPI-importação, o imposto de importação, o PIS/COFINS-Importação, o AFRMM eleva o custo das mercadorias estrangeiras, principalmente pelo fato de que não é um tributo recuperável como o IPI, o PIS e a COFINS. Neste sentido, a isenção do AFRMM, assim como ocorre com os demais tributos incidentes na importação de mercadorias, tende a reduzir o custo operacional das empresas estabelecidas no Norte e no Nordeste, mas, ao mesmo tempo, pode

⁵⁶³ MEIRA, Liziane Angelotti. O adicional ao frete para renovação da marinha mercante (AFRMM): regime jurídico e questões atuais. *RVMD*, Brasília, v. 5, nº 2, p. 253-278, Jul-Dez, 2011.

⁵⁶⁴ DAMACENA, Paulo César Ferreira. *Análise da efetividade da política fiscal de desenvolvimento do Nordeste do Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Bahia: Universidade Federal da Bahia, 2011, p. 63 e 64.

ter o efeito de tornar mais acirrada a competição destas empresas com as estrangeiras, já que a isenção do AFRMM não permite que se eleve o custo das mercadorias importadas.

Por outro lado, tais afirmações nos parecem bastante questionáveis, na medida em que, comparativamente com os demais tributos que oneram a importação de mercadorias, como o IPI-Importação, o PIS/COFINS-Importação e o imposto de importação, o AFRMM não é tão significativo.⁵⁶⁵ Isso decorre principalmente do fato de que ele incide sobre a remuneração paga em razão do transporte aquaviário e não sobre o valor aduaneiro das mercadorias importadas. Neste sentido, é possível questionar os reais efeitos indutivos deste incentivo fiscal para a atração de indústrias para a região Norte e Nordeste e para tornar mais acirrada a competição entre as indústrias das referidas regiões com as estrangeiras. Se a carga tributária decorrente do AFRMM não é elevada o suficiente para proteger a indústria nacional, conseqüentemente, a sua isenção é insuficiente para gerar maior concorrência da produção nacional com os produtos estrangeiros.

É importante notar que, diferentemente do que ocorre com as isenções relativas aos tributos incidentes na importação realizada por empresas localizadas na Zona Franca de Manaus, para que exista o direito a isenção do AFRMM, não é necessário que a mercadoria seja consumida ou industrializada no Norte ou no Nordeste, bastando que seja importada por empresas localizadas nas referidas regiões. A falta de uma previsão legal que imponha a necessidade de a mercadoria ser consumida ou industrializada no Norte ou no Nordeste, para que exista o direito à isenção do AFRMM, abre a possibilidade para que empresas importem mercadorias pelas referidas regiões, para posterior revenda, aproveitando-se deste incentivo fiscal, sem desenvolver qualquer tipo de processo industrial na região.

O que se quer dizer com tudo isso é que a isenção do AFRMM tem um significado muito pouco expressivo para gerar qualquer tipo de efeito indutor para a atração de indústrias para a região com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico. A lógica econômica deste incentivo fiscal é de difícil compreensão. Ao mesmo tempo em que gera uma renúncia

⁵⁶⁵ Conforme trataremos mais adiante, os dados do DGT evidenciam que as renúncias fiscais decorrentes da isenção do AFRMM são bem inferiores às renúncias fiscais dos demais tributos incidentes na importação de mercadorias.

considerável de receita para a União Federal, não tem o condão de gerar qualquer tipo de efeito positivo para a economia regional. Se a ideia era a desoneração da importação de mercadorias, talvez fosse mais adequada à concessão de incentivos fiscais para os demais tributos que oneram as importações, como ocorre na Zona Franca de Manaus.

Deve-se destacar que este benefício fiscal terminou a sua vigência em 31.12.2015, conforme disposto no art. 4º da Lei 9.808/99. Contudo, apesar de não haver uma isenção específica para as empresas com projetos aprovados pela SUDAM e pela SUDENE, a Lei 9.432/97 possui uma previsão específica para a não incidência do AFRMM, pelo prazo de 10 anos, sobre as mercadorias cuja origem ou cujo destino final seja porto localizado na Região Norte ou Nordeste do País, nas navegações de cabotagem, interior fluvial e lacustre, o que, para nós, acaba por ter praticamente o mesmo significado que a isenção prevista na Lei 9.808/99, exceto pelo fato de que tal incentivo não é administrado, fiscalizado e acompanhado pela SUDAM e SUDENE.

Por fim, a Lei 11.196/05 instituiu a depreciação acelerada incentivada, para efeito de cálculo do IR e o desconto dos créditos do PIS e da COFINS relativos à aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, destinados à incorporação ao ativo imobilizado. Estes incentivos fiscais findariam em 31.12.2013, contudo, a Lei 12.712/12 prorrogou a sua vigência para 31.12.2018. Conforme disposto no art. 31, da Lei 11.196/05 e a Portaria 283/13, do Ministério da Integração Nacional, para que as empresas possam usufruir deste incentivo fiscal, é necessário que os empreendimentos estejam enquadrados nos setores prioritários para o desenvolvimento regional das áreas abrangidas pela SUDAM e SUDENE, conforme disposto nos Decretos 4.212/02 e 4.213/02 e que usufruam da redução de 75% do IR.

A depreciação dos bens do ativo imobilizado consiste no reconhecimento, para efeitos fiscais e contábeis, da perda do valor econômico dos bens em razão de diversos fatores, como o seu desgaste, obsolescência, perda de utilidade, conforme disposto no art. 183, §2º, “a”, da Lei 6.404/76. Os encargos de depreciação de máquinas e equipamentos são normalmente contabilizados como custo ou despesa operacional, reduzindo o lucro líquido e diminuindo a

base de cálculo do imposto de renda.⁵⁶⁶ A legislação federal dispõe sobre as taxas anuais de depreciação de cada um dos bens em função do prazo durante o qual se espera sua utilização econômica pelo contribuinte. Por óbvio, sendo os encargos de depreciação a mera representação para fins contábeis e fiscais dos custos relativos à perda do valor do bem, a legislação prevê expressamente que a depreciação não pode ultrapassar o valor do custo de aquisição do bem.⁵⁶⁷

Por outro lado, é possível que o contribuinte utilize taxas de depreciação diversas daquelas previstas na legislação, contanto que demonstre por meio de laudos técnicos que as taxas previstas na legislação são inadequadas para os seus bens.⁵⁶⁸ Para disciplinar as taxas de depreciação dos bens, para efeitos fiscais, a Receita Federal do Brasil editou a IN 162/98, prevendo, como regra geral, a depreciação integral de máquinas e equipamentos dentro de um prazo de 10 anos. O benefício fiscal da depreciação acelerada permite que os contribuintes registrem integralmente os encargos de depreciação no próprio ano de aquisição do bem, até o quarto ano subsequente à aquisição.⁵⁶⁹

Ou seja, os investimentos realizados na aquisição de máquinas e equipamentos podem ser contabilizados de imediato pelos contribuintes beneficiados, como custos, reduzindo a base cálculo do IR logo que o investimento é realizado, enquanto para os demais contribuintes em geral, os investimentos realizados na aquisição de máquinas e equipamentos devem ser contabilizados como custos dentro de um prazo de 10 anos. A finalidade deste incentivo fiscal é a de promover a implantação, renovação ou modernização de instalações e equipamentos nas áreas menos desenvolvidas, de forma a fazer com as indústrias instaladas nessas regiões

⁵⁶⁶ Nestes termos dispõe o art. 57, da Lei 4.506/64. Art. 57. Poderá ser computada como custo ou encargo, em cada exercício, a importância correspondente à diminuição do valor dos bens do ativo resultante do desgaste pelo uso, ação da natureza e obsolescência normal.

⁵⁶⁷ Neste sentido dispõe o art. 58, §2º, da Lei 4.506/64: §2º Em qualquer hipótese, o montante acumulado das quotas anuais de amortização não poderá ultrapassar o custo de aquisição do direito ou bem, atualizado monetariamente.

⁵⁶⁸ ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Imposto de renda das empresas*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 324.

⁵⁶⁹ DAMACENA, Paulo César Ferreira. *Análise da efetividade da política fiscal de desenvolvimento do Nordeste do Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Bahia: Universidade Federal da Bahia, 2011, p. 65.

consigam competir em termos de capacitação tecnológica com as indústrias das demais regiões do país.⁵⁷⁰

Deve-se observar que o benefício fiscal da depreciação acelerada incentivada não representa uma renúncia fiscal. Conforme mencionado, a legislação federal prevê a possibilidade de os contribuintes em geral contabilizarem os encargos de depreciação no valor integral do custo de aquisição do bem. A diferença entre a depreciação normal e a depreciação acelerada incentivada é que, enquanto naquela a depreciação é realizada dentro de um prazo de 10 anos, nesta, a depreciação é efetivada no próprio ano de aquisição do bem. Na realidade, conforme veremos, em alguns casos, a depreciação acelerada incentivada pode representar, até mesmo, o aumento da carga tributária.

Existe certa discussão doutrinária a respeito de ser uma obrigação ou uma faculdade o registro contábil e fiscal da depreciação dos bens do ativo. De um lado, há quem entenda que se trata de uma faculdade, podendo o contribuinte deixar de efetuar o registro da depreciação se assim entender conveniente, desde que sejam respeitados os limites mínimo de tempo e máximo de taxa.⁵⁷¹ Por outro lado, há quem entenda que a contabilização dos encargos de depreciação é obrigatória por força do disposto no art. 183, §2º, da Lei 6.404/76 e no art. 248, do RIR/99, sendo que a ausência do seu registro consistiria na violação ao princípio da veracidade do balanço.⁵⁷²

Em um primeiro momento, pode parecer sem sentido esta discussão na medida em que a contabilização dos encargos de depreciação dos bens do ativo representam somente redução da base de cálculo IR. Neste sentido, não haveria sentido o contribuinte não ter o interesse em realizar a contabilização dessa depreciação. Contudo, esta questão é de extrema importância em duas situações específicas: i) nos casos em que os contribuintes apuram prejuízos fiscais e não possuem qualquer interesse em registrar custos de depreciação naquele exercício, já que eles não reduziram a base de cálculo do IR, preferindo registrá-los em períodos seguintes,

⁵⁷⁰ ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Imposto de renda das empresas*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 333.

⁵⁷¹ Neste sentido, ver Parecer Normativo CST 79/76.

⁵⁷² A respeito desta discussão, ver: ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Imposto de renda das empresas*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 321.

quando apurarem lucros tributáveis pelo IR;⁵⁷³ ii) nos casos em que os contribuintes possuem redução do IR apurado com base no lucro da exploração. Quando o prazo de expiração do incentivo da redução do IR chegar ao seu fim, pode ser que o contribuinte não tenha interesse em contabilizar a depreciação acelerada, para poder aproveitar os encargos de depreciação posteriormente, quando já não possuir mais o benefício fiscal.

Deve-se ressaltar que o art. 31, §3º, da Lei 11.196/05 menciona expressamente que a depreciação pode ser feita integralmente no próprio ano de aquisição do bem ou até o quarto ano subsequente à aquisição. A literalidade da norma indica que não se trata de uma faculdade a depreciação acelerada incentivada dentro do prazo de quatro anos, mas de uma obrigação. Nesta linha de raciocínio, uma empresa que adquire uma máquina ou um equipamento no sexto ano de vigência dos seus incentivos fiscais, será obrigada a realizar a depreciação acelerada desta máquina, no referido prazo de quatro anos, não podendo registrar os encargos de depreciação em períodos posteriores, quando já não possuir mais os incentivos de redução do imposto de renda. Ou seja, nestas situações, a cumulação do benefício da depreciação acelerada com a redução da base de cálculo do IR tem por efeito o aumento da carga tributária.

Segundo Edmar Oliveira, a fruição do benefício fiscal da depreciação acelerada incentivada é sempre uma faculdade, podendo o contribuinte, se quiser, utilizar dela ou não. A utilização do benefício fiscal não pode ser considerada uma imposição, principalmente nos casos em que gera aumento da carga tributária.⁵⁷⁴ O raciocínio do autor faz todo o sentido, especialmente quando levamos em consideração que a depreciação acelerada incentivada não representa uma renúncia fiscal, mas a antecipação incentivada da contabilização de um custo, que pode ser realizada ou não pelo contribuinte, dependendo de sua situação.

Por fim, o benefício de desconto dos créditos de PIS e COFINS está intrinsecamente relacionado com a depreciação incentivada acima abordada. As Leis 10.637/02 e 10.833/03,

⁵⁷³ Apesar de os prejuízos fiscais poderem ser compensados, isso pode ocorrer até o limite de 30% do lucro auferidos nos períodos subsequentes.

⁵⁷⁴ ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Imposto de renda das empresas*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 334 e 335.

que disciplinam a cobrança da PIS e da COFINS, respectivamente, no regime da não cumulatividade, preveem a possibilidade de as pessoas jurídicas descontarem créditos das referidas contribuições sobre os encargos de depreciação de máquinas e equipamentos, com base nas alíquotas de 1,65% para o PIS e 7,6%, para a COFINS. Neste sentido, as empresas sujeitas ao regime ordinário de depreciação das máquinas e equipamentos, podem descontar mensalmente os seus créditos de PIS/COFINS sobre esta depreciação dentro do referido prazo de 10 anos.⁵⁷⁵

O incentivo fiscal previsto no art. 31, da Lei 11.196/05, permite que as empresas descontem os créditos de PIS e COFINS sobre o valor integral do custo de aquisição do bem, num prazo de 12 meses, contados da data da sua aquisição, mediante a aplicação dos referidos percentuais de 1,65% e 7,6%.⁵⁷⁶ Assim como o incentivo fiscal da depreciação acelerada, este benefício não representa uma renúncia fiscal, mas a antecipação de um crédito a que a empresa teria direito posteriormente, caso não fosse beneficiada. A sua finalidade também é a de promover os investimentos do setor privado na modernização do parque industrial nas áreas incentivadas, de modo a promover a sua competitividade com as indústrias das áreas mais desenvolvidas.

3.1.2.4. Governança executiva dos incentivos da SUDAM e SUDENE e os critérios para a seleção dos empreendimentos

Apesar de escassa a doutrina a respeito do sistema de seleção, análise, avaliação e controle dos projetos incentivados nas áreas abrangidas pela atuação da SUDAM e SUDENE, esta é uma questão de suma importância para a concretização das políticas de desenvolvimento regional. Uma política de concessão de incentivos fiscais, que visa à atração de empreendimentos para as regiões menos desenvolvidas, sem uma análise apropriada dos

⁵⁷⁵ DAMACENA, Paulo César Ferreira. *Análise da efetividade da política fiscal de desenvolvimento do Nordeste do Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Bahia: Universidade Federal da Bahia, 2011, p. 65 e 66.

⁵⁷⁶ Lei 11.196/05, art. 31, § 7º. Art. 31 (...) §7º Os créditos de que trata o inciso II do caput deste artigo serão apurados mediante a aplicação, a cada mês, das alíquotas referidas no caput do art. 2º da Lei no 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e no caput do art. 2º da Lei no 10.833, de 29 de dezembro de 2003, sobre o valor correspondente a 1/12 (um doze avos) do custo de aquisição do bem.

empreendimentos incentivados, acaba por reduzir muito as chances de se gerar algum tipo de desenvolvimento endógeno nestas áreas. Os incentivos fiscais regionais constituem mecanismos artificiais de promoção de vantagens comparativas, atuando na redução dos custos das empresas instaladas nas regiões menos favorecidas, e não no seu desenvolvimento econômico.⁵⁷⁷ Em outras palavras, a instalação de empreendimentos nas regiões mais atrasadas não gera, automaticamente, o seu desenvolvimento econômico, é necessário saber, controlar, administrar e fiscalizar os benefícios econômicos gerados por estas empresas, além de exigir o cumprimento de contrapartidas.

Todo o processo de avaliação e aprovação dos projetos beneficiados compreende a concretização da própria política de desenvolvimento regional.⁵⁷⁸ É por meio de todo o arcabouço jurídico-institucional da seleção, avaliação e aprovação dos empreendimentos, que o Estado definirá quais deles estão em consonância com os objetivos e metas da sua política regional. Nesta seleção, o Estado deve levar em consideração diversos fatores como, por exemplo, o segmento econômico, a localização do empreendimento, o uso de mão de obra e matérias-primas regionais, a interconexão com as demais empresas na região, a tecnologia utilizada, dentre diversos outros fatores, que permitam que as empresas ali instaladas não se limitem a gerar o mero crescimento econômico regional.⁵⁷⁹ Ausentes tais elementos, o sistema de incentivos fiscais perde completamente o seu sentido de existência na política de promoção do desenvolvimento regional, passando a funcionar como mero repassador de recursos públicos ao setor privado.⁵⁸⁰

⁵⁷⁷ AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *Revista Desenharia*, nº 12, p. 30-36, 2010.

⁵⁷⁸ CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 224.

⁵⁷⁹ Sobre a distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico, ver: PERROUX, François. *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*. Tradução de L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 47-67; FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1974, p. 89-93; NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 349-351; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 52-55.

⁵⁸⁰ CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 142 e 143.

Durante a vigência do Sistema 34/18 e do FINOR, o Brasil experimentou o uso de um amplo aparato jurídico-institucional para a seleção, análise e aprovação de empreendimentos, que recebiam os benefícios fiscais e financeiros da SUDAM e SUDENE. Apesar das diversas alterações legislativas, desde o início do mecanismo de crédito fiscal com o Sistema 34/18 até o seu fim, com o FINOR, a seleção dos empreendimentos era feita com base em um sistema de pontos. Os investidores interessados em estabelecer os seus empreendimentos no Norte e Nordeste encaminhavam uma carta-consulta com as informações básicas do seu negócio (localização, composição acionária, oferta de mão de obra, insumos etc) e as Superintendências já verificavam o enquadramento do negócio nas faixas de prioridade de acordo com o referido sistema de pontuação.⁵⁸¹

Os empreendimentos eram classificados em categorias diversas, de acordo com o número de pontos alcançados e recebiam um volume de recursos do Sistema 34/18 e do FINOR, de acordo com a categoria em que estivessem enquadrados.⁵⁸² Na década de 1970, a participação dos recursos do Sistema 34/18 variava entre 30% e 75% dos investimentos nos empreendimentos, em função do seu enquadramento em cada uma das cinco categorias existentes, que eram definidas por meio de um sistema de pontos.⁵⁸³ Para que um empreendimento pudesse receber 75% dos recursos, era necessário que estivesse enquadrado na categoria A, que exigia um total de 50 pontos para o seu enquadramento. A categoria B possibilitava o recebimento 60% dos recursos e exigia o atingimento de 40 pontos. Por sua vez, a categoria C permitia o financiamento de 50%, com os recursos do Sistema 34/18, e exigia um total de 30 pontos. Quanto mais baixo o número de pontos, menor era o valor repassado por meio do mecanismo de crédito fiscal.⁵⁸⁴

⁵⁸¹ Decreto 64.214/69: Art. 24 - A apresentação do projeto pelas empresas interessadas em investir no Nordeste, para os fins previstos neste Decreto, dependerá de carta-consulta respondida favoravelmente pela Secretaria Executiva da SUDENE sobre a viabilidade e o enquadramento do seu pleito, segundo modelo-padrão a ser estabelecido.

⁵⁸² CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. Op. cit., p. 139-140.

⁵⁸³ As faixas de classificação dos empreendimentos foram sendo alteradas ao longo dos anos, por exemplo, quando da instituição do FINOR/FINAM, momento em que passou para três faixas: LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 41-43; CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. Op. cit., p. 146.

⁵⁸⁴ As tabelas definidoras da pontuação foram variando ao longo do tempo. Utilizamos como exemplo a tabela vigente no final da década de 60. A respeito do sistema de pontos, ver: GOODMAN, David E.; SENA, Júlio F. Ferreira; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Os incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias. Pesquisa e Planejamento*, v. 1, n. 2, p. 329-365, 1971; GOODMAN, David E.;

A pontuação era atribuída de acordo com uma tabela que definia o número de pontos em função das características do negócio. Os pontos eram determinados de acordo com o segmento econômico, a localização do negócio, emprego de mão de obra local etc. Para as indústrias produtoras de bens de capital ou bens intermediários básicos, eram atribuídos 20 pontos, enquanto que para as indústrias de bens de consumo durável ou têxtil, eram atribuídos somente 10 pontos. Os projetos que utilizassem 80% de matérias-primas produzidas no Nordeste, recebiam 15 pontos. Os projetos que estivessem localizados nas regiões mais atrasadas do Norte e do Nordeste, como o Maranhão e o Piauí, recebiam 25 pontos, por exemplo.⁵⁸⁵

A pontuação, definida de acordo com os referidos critérios, estava atrelada aos próprios fins das políticas de desenvolvimento regional.⁵⁸⁶ Como o objetivo do sistema de incentivos fiscais era o de promover de forma mais acentuada a atração de indústrias de bens de capital, para as áreas mais pobres do Norte e Nordeste, com a utilização de mão de obra e insumos locais, a pontuação para estes fatores era mais elevada. Os principais critérios utilizados para a avaliação dos empreendimentos estavam relacionados à localização do negócio, o tipo de bem a ser produzido, o uso de insumos regionais e a promoção das exportações, sendo atribuída menor importância a outras questões como o controle acionário e a participação do trabalho no lucro das empresas.⁵⁸⁷

É interessante notar que os critérios de avaliação foram sofrendo modificações em função do próprio contexto das políticas regionais. Na década de 90, época da abertura econômica, por exemplo, os critérios de seleção começaram a contemplar de maneira mais enfática a priorização na implantação de indústrias mais modernas, com poder germinativo, o

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 195-210.

⁵⁸⁵ A respeito do sistema de pontos da SUDAM, ver: LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 41-43. A respeito do sistema de pontos da SUDENE, ver: CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 141-146. GOODMAN, David E.; SENA, Júlio F. Ferreira; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 339-342.

⁵⁸⁶ *Ibidem*, p. 331.

⁵⁸⁷ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 201.

aproveitamento mais intenso das vantagens comparativas regionais, a complementação das cadeias produtivas, o incentivo aos setores exportadores e à modernização das indústrias tradicionais. A ideia era que os critérios de seleção auxiliassem a promoção da industrialização regional mais eficiente e competitiva.⁵⁸⁸

Apesar dos diversos problemas do sistema de pontos em questão, ele funcionava como um instrumento do Estado na condução da desconcentração regional, por meio de incentivos fiscais, de acordo com os objetivos da política regional perseguida. Além disso, como os critérios de pontuação já estavam pré-determinados, o sistema de pontos fornecia considerável segurança para as empresas a respeito do nível de recursos que seriam recebidos e considerável transparência para o controle interno e externo dos critérios utilizados na seleção dos empreendimentos. Ao estabelecer de forma pré-determinada os critérios de prioridade dos investimentos, o sistema de pontos permitia o debate pela sociedade a respeito da adequação destes critérios de acordo com os fins das políticas regionais da época.⁵⁸⁹

Após a aprovação da viabilidade e do enquadramento da carta-consulta, as empresas interessadas apresentavam um projeto definitivo do empreendimento com um detalhamento muito maior, no qual constavam as informações de ordem técnica do negócio, do tipo de tecnologia empregada, estudo do mercado, capacidade financeira e cronograma das obras de engenharia das instalações etc. A análise do projeto pela SUDAM e SUDENE era dividida em duas partes: i) primeiramente, analisavam-se os interesses privados no negócio, ou seja, qual a expectativa de rentabilidade e perpetuidade do empreendimento; ii) em segundo lugar, as Superintendências verificavam novamente o pontuação do empreendimento, bem como, as repercussões sociais do negócio, como o seu potencial para a promoção do desenvolvimento

⁵⁸⁸ CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 148 e 149.

⁵⁸⁹ David Goodman e Roberto Cavalcanti eram alguns dos autores que mais discutiam a respeito dos critérios utilizados pela SUDENE para a seleção dos empreendimentos. (GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 195-205).

econômico da região com a geração de empregos e de renda para os trabalhadores locais etc.⁵⁹⁰

Após a aprovação do projeto e o início das obras, os agentes públicos vinculados às Superintendências tinham a obrigação inspecionar os empreendimentos com vistas à verificar a sua regularidade, para que os recursos fossem disponibilizados, o que ocorria aos poucos, à medida em que a obra avançava. De forma geral, os recursos eram empregados em capital de giro, nas instalações, consultorias para o projeto, terraplanagem, fundações, máquinas e construções. A cada três meses de exercício, as empresas beneficiadas tinham a obrigação de enviar um relatório com a discriminação dos andamentos do projeto. A fiscalização realizada pelas Superintendências contemplava o início das atividades (execução das obras de construção civil) até fim do projeto, com a emissão do certificado de implantação.⁵⁹¹

Muitas críticas foram apresentadas em relação aos critérios e ao funcionamento do referido sistema de pontos, como o fato de que, ao invés de o principal enfoque ser as repercussões sociais dos empreendimentos, na prática, a preocupação central era o de certificar a viabilidade do negócio no que diz respeito à sua rentabilidade privada. Reduzia-se a viabilidade de um projeto a uma pouco sofisticada verificação da sua rentabilidade privada, constituindo este o critério básico da aprovação. No final das contas, a principal função exercida pelas Superintendências era a de rejeitar os projetos que não constituíam oportunidades de investimento rentáveis ou de implementação duvidosa, o que correspondia à tarefa administrativa de distribuição dos recursos do Sistema 34/18 e do FINOR e não à função de planejamento do desenvolvimento regional.⁵⁹²

Outro problema relativo ao sistema de aprovação dos projetos era o de que as Superintendências não tinham capacidade técnica para realizar uma análise e um controle mais aprofundados a respeito da escolha das tecnologias apresentadas pelos proponentes. Este

⁵⁹⁰ CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 101, 102, 140.

⁵⁹¹ *Ibidem*, p. 166-167.

⁵⁹² GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 202-209.

controle acabava sendo realizado residualmente como uma mera formalidade, permitindo que as empresas elessem as tecnologias a serem empregadas de maneira quase livre, o que muitas vezes possibilitava o aumento das margens de lucro das empresas em detrimento do planejamento da industrialização regional.⁵⁹³ Existia uma pressão muito forte na SUDAM e SUDENE para a aprovação dos empreendimentos, com a finalidade de evitar excessiva acumulação de depósitos do Sistema 34/18. Como consequência disso, as Superintendências acabavam se utilizando de critérios gerais para ampliar a oportunidade de escolha tecnológica apresentada, como forma de atrair um número maior de investidores.⁵⁹⁴

Somava-se a esses problemas o fato de as Superintendências não terem formulado uma estratégia de industrialização mais detalhada que definisse metas de investimento e produção pelo setor privado, nem sequer para os setores considerados prioritários. O efeito disso era que, sem o controle das tecnologias empregadas e sem uma estratégia de planejamento industrial melhor definida, a expansão da capacidade produtiva dependia da escolha e da vontade do setor privado, sem maiores interferências do Estado, com vistas ao desenvolvimento regional. Assim, na prática, mesmo com o sistema de pontos, as Superintendências estavam desconectadas do planejamento regional macroeconômico e se concentravam em considerações microeconômicas e tarefas essencialmente administrativas, selecionando projetos que eram potencialmente viáveis, em termos estritamente privados, sem pensar no interesse público subjacente.⁵⁹⁵

Ainda em relação aos problemas de funcionamento do sistema de avaliação dos projetos, existiam diversos desvios de conduta dos agentes vinculados às Superintendências, que geravam distorções na aprovação dos empreendimentos. Em diversos casos, eram realizados, por exemplo, acordos informais que vinculavam a aprovação dos projetos a investimentos futuros, o que facilitava o acesso aos recursos por investidores maiores e dificultava o acesso

⁵⁹³ Os problemas de ausência de controle dos empreendimentos beneficiados existiram principalmente no início da existência do mecanismo de crédito fiscal. (CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 135 e 136).

⁵⁹⁴ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 208-210.

⁵⁹⁵ *Ibidem*, p. 206-208 e 220.

aos menores. Frequentemente, a aplicação dos critérios para a aprovação dos empreendimentos era feita de maneira muito diferente, dependendo da empresa interessada. Projetos apresentados por empresas maiores, com maior reputação no mercado do Centro-Sul, tinham as suas condições de aprovação extremamente facilitadas, enquanto que empresas menores do Norte e Nordeste tinham muito mais dificuldade para ter acesso aos recursos do Sistema 34/18 e do FINOR.⁵⁹⁶ Tais problemas atrelados ao sistema de avaliação dos projetos contribuíram para que os grandes conglomerados tivessem mais acesso aos incentivos fiscais, gerando concentração de renda e do poder econômico na região.⁵⁹⁷

Por fim, diversas críticas foram feitas pela doutrina a respeito dos critérios prioritários do sistema de pontos, como a sua constante alteração e a própria falta de convergência entre eles e com uma política industrial regional macroeconômica.⁵⁹⁸ David E. Goodman e Roberto Cavalcanti criticam de modo enfático o fato de o sistema de pontos privilegiar com uma pontuação maior as áreas menos desenvolvidas do Nordeste, como o Piauí e o Maranhão e com uma pontuação menor as capitais mais desenvolvidas, como Recife e Salvador. Segundo os referidos autores, essa discriminação acabava fazendo com que o planejamento regional da industrialização no Nordeste não obedecesse à lógica das vantagens comparativas regionais.⁵⁹⁹ Apesar das críticas em questão, o que se verificou ao longo dos anos é que, mesmo com uma limitação maior de pontos para as regiões mais desenvolvidas do Norte e Nordeste, os empreendimentos continuaram a se concentrar nestas áreas.⁶⁰⁰

Outra crítica a respeito dos critérios definidos estava relacionada ao tipo de indústria incentivada com um maior número de pontos. Enquanto as indústrias de bens de capital recebiam 20 pontos, as indústrias de bens de consumo durável recebiam 10 pontos e as de bens de consumo não-durável não recebiam qualquer pontuação. Tal critério fazia com que

⁵⁹⁶ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 214-217.

⁵⁹⁷ CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 136.

⁵⁹⁸ LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995, p. 41-43.

⁵⁹⁹ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 202-203.

⁶⁰⁰ CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. Op. cit., p. 145 e 146.

diversas indústrias, com fortes vantagens comparativas regionais, não fossem instaladas nas regiões que mais lhes favoreciam economicamente pelo fato de elas atuarem no segmento de bens de consumo não-durável.⁶⁰¹

Apesar das diversas críticas aos critérios adotados no sistema de pontos, o que se observa é que, pelo menos, ele permitia uma transparência maior a respeito dos critérios utilizados para a aprovação dos empreendimentos, possibilitando o debate pela sociedade a respeito da sua convergência ou não com as políticas regionais.⁶⁰² Atualmente, após a extinção do mecanismo de crédito fiscal, os critérios de seleção dos empreendimentos que recebem os incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE se alteraram completamente. O sistema de pontos não existe mais, bastando que o empreendimento esteja enquadrado em um dos setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional, conforme disposto nos Decretos 4.212/02 e 4.213/02. É interessante observar que os referidos decretos são extremamente amplos, abrangendo diversos setores da economia nacional. Ou seja, praticamente todos os setores econômicos são considerados estratégicos para o desenvolvimento regional e, por isso, podem receber os benefícios fiscais atualmente existentes.

A ausência de uma definição mais específica a respeito dos setores econômicos prioritários representa a falta de um direcionamento da política econômica em questão. Os setores de infraestrutura e aqueles que têm maior poder germinativo e potencial para gerar mais empregos, por exemplo, acabam sendo beneficiados da mesma forma que todos os demais setores econômicos. Optou-se pela instituição de um critério de seleção de empreendimentos que fosse mais amplo para que o maior número possível de interessados pudesse fazer jus aos benefícios.

Curiosamente, observa-se que os setores considerados prioritários para o Nordeste, por meio do Decreto 4.213/02, são praticamente os mesmos para o Norte, de acordo com o Decreto

⁶⁰¹ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 203-204.

⁶⁰² Segundo Lautemyr, apesar de todos os problemas, a sistemática de pontos trouxe avanços na metodologia de análise dos empreendimentos. (CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001*. Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005, p. 168 e 224).

4.212/02. Ou seja, a definição dos setores prioritários não leva em consideração as diversas diferenças e características das duas regiões, não se aproveitando das suas vantagens comparativas e não suprimindo as suas necessidades específicas.

Além disso, como os setores prioritários são definidos de forma homogênea para todos os Estados do Norte e do Nordeste, também não se leva em consideração as diferenças existentes entre os Estados e as cidades mais ricas e mais pobres do Norte e Nordeste. Considerando que, atualmente, o quadro de disparidades intrarregionais tem enorme relevância, tendo em vista a existência de polos dinâmicos ao lado de áreas extremamente atrasadas nas mesmas macrorregiões, a inexistência de um sistema de seleção de projetos, que leve em consideração a localização dos empreendimentos, tende a piorar ainda mais este problema, já que as empresas beneficiadas tendem a se concentrar nos polos mais dinâmicos.

A legislação federal prevê a concessão dos incentivos fiscais para diferentes tipos de investimentos, como a implantação de novos empreendimentos; a ampliação da capacidade instalada de uma indústria; a diversificação, com a introdução de uma ou mais linhas de produção, que resultem num produto diferente dos até então produzidos pela empresa e a modernização, com a introdução de novas tecnologias ou novos métodos de produção. Não existe uma diferenciação entre os referidos tipos de investimento para a concessão dos incentivos fiscais, ou seja, independentemente de ser um projeto de implantação de uma nova fábrica ou ser um projeto de diversificação, o benefício fiscal será o mesmo.

Para usufruir dos incentivos fiscais, as empresas interessadas devem apresentar um projeto técnico-econômico, de acordo com o tipo de investimento (implantação, diversificação, ampliação ou modernização). No projeto técnico-econômico devem constar diversas informações do processo produtivo da empresa, com a sua descrição detalhada, discriminando os investimentos em máquinas, equipamentos, tecnologia, a memória de cálculo da capacidade real a ser instalada de cada produto/serviço objeto do incentivo. Tratando-se de projeto de ampliação, diversificação, ou modernização, a empresa deve apresentar as informações detalhadas de como é o processo produtivo atual e como ficará após a implantação do projeto, discriminando as ações e investimentos a serem realizados.

Além das informações relativas à composição acionária da empresa e a sua regularidade fiscal e financeira, devem ser apresentados dados sobre as vantagens que os incentivos fiscais trazem ao empreendimento, bem como as informações sobre o mercado de atuação, as atividades exercidas, o valor dos investimentos a serem realizados e o seu destino, a estrutura de receitas, o programa de produção anual, a composição total dos custos previstos, o quadro de mão de obra, a origem dos insumos, os programas de responsabilidade social desempenhados, o valor dos salários pagos, dentre outras informações.⁶⁰³

Após a formalização do pleito, com toda a documentação e as informações exigidas, as Superintendências realizam uma pré-análise a respeito do cumprimento dos requisitos formais. Verificada a conformidade do pedido, as Superintendências instauram procedimento administrativo para a aprovação definitiva do pleito por um setor que realiza uma análise mais aprofundada e meritória do pedido, verificando o enquadramento nos diversos tipos de investimento (implantação, modernização, ampliação e diversificação) e realiza vistoria pessoal do empreendimento. Atendidas as condições exigidas, é emitido o Laudo Constitutivo do direito ao benefício.

É interessante notar que, apesar de todas as informações exigidas a respeito do empreendimento, a análise efetivada pelas Superintendências se limita a verificar: i) a regularidade formal, societária, fiscal e financeira da empresa interessada; ii) se o empreendimento atua em um dos segmentos econômicos considerados prioritários e iii) se o investimento a ser realizado pode ser enquadrado em uma das situações de implantação, ampliação, diversificação ou modernização. Verificando que os empreendimentos se enquadram nestas condições, as Superintendências devem emitir o Laudo Constitutivo do

⁶⁰³ As informações requeridas pela SUDAM e a SUDENE para a análise a aprovação dos projetos não são iguais. Conforme se depreende do Manual de cada uma delas, as informações devem ser muito melhor detalhadas para os empreendimentos que pretendem se instalar na área de atuação da SUDAM. Manual de instruções para elaboração de pleitos de incentivos e benefícios fiscais administrados pela SUDENE: <<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDYvMDUvMTJfMDJfMDhfMjA2X01JQkZfTUJfXzIwMTMucGRmI1Id/MIBF-MAI-2013.pdf>>. MANUAL de instruções para elaboração de projetos de incentivos e benefícios fiscais aprovado pela diretoria colegiada da SUDAM: Disponível em <http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/retrato/incentivosFiscais/arquivos/Manual_Completo_Incentivos_Fiscais.pdf>.

direito aos benefícios. Ou seja, nesta análise, a SUDAM/SUDENE não podem levar em consideração o local em que o empreendimento será instalado; se a tecnologia a ser empregada é adequada ou não para o desenvolvimento regional; se empreendimento empregará ou não um elevado número de mão de obra local etc.

Em todo arcabouço jurídico-institucional hoje vigente, para a análise, seleção e aprovação dos projetos, não existe qualquer espécie de previsão legal para que as Superintendências realizem este tipo de consideração. Apesar da importância que têm estas outras questões para o desenvolvimento regional, caso as Superintendências realizassem esse tipo de consideração, estariam atuando sem qualquer tipo de fundamento legal, e em total desrespeito à isonomia, uma vez que estariam concedendo, aleatoriamente e de forma discricionária, tratamento diverso para os contribuintes, sem qualquer tipo de critério jurídico pré-determinado para tanto. Para que as Superintendências pudessem analisar questões desse tipo (tecnologia empregada, quantidade de mão de obra empregada, investimentos em pesquisa e desenvolvimento etc) seria necessária a existência de previsão normativa, assim como ocorria no sistema de pontos.

O que se nota hoje é que os critérios de análise, seleção e aprovação dos empreendimentos são tratados de maneira formal, totalmente secundária, desimportante, sem qualquer tipo de vinculação com as políticas de desenvolvimento regional macro, como a PNDR e os Planos Regionais (o PRDA e o PRDNE). A própria PRDN prevê, em seu art. 6º, inciso VI, os incentivos fiscais como um instrumento de execução da própria política de desenvolvimento regional, contudo, a falta de integração entre os objetivos da PNDR, do PRDA e PRDNE com a sistemática de concessão dos incentivos fiscais, simplesmente impede qualquer tipo de concreção das políticas regionais por meio deste instrumento. Conforme dissemos, os critérios de análise dos empreendimentos são imprescindíveis para que o sistema de incentivos fiscais atualmente existente consiga atuar em consonância com as políticas de promoção do desenvolvimento regional. Inexistindo, por exemplo, critérios de seleção dos empreendimentos que tornem as áreas menos desenvolvidas do Norte e Nordeste mais atraentes para a implantação dos empreendimentos, certamente, eles continuarão a se concentrar nas cidades mais avançadas, como Salvador, Recife, Fortaleza, Manaus e Belém.

Sem a possibilidade de apreciar critérios de seleção dos empreendimentos, de acordo com as finalidades das políticas de desenvolvimento regional, as Superintendências acabam exercendo uma função absolutamente formal, de mera repassadora dos recursos públicos ao setor privado, por meio dos incentivos fiscais, e completamente destrelada dos interesses regionais. Toda a experiência adquirida para a análise dos projetos com o sistema de pontos foi completamente abandonada no atual sistema de incentivos fiscais. Apesar de todos os problemas e críticas ao sistema de pontos, pelo menos, ele tinha condições de refletir as diretrizes da política regional adotada e possibilitava a discussão pela sociedade a respeito dos critérios definidos. Hoje, a ausência total destes critérios impede que exista integração entre as políticas de incentivos fiscais e a PNDR e os Planos Regionais, que se saiba as características dos empreendimentos beneficiados e que se discuta a respeito da necessidade da sua modificação.

É curioso notar que, apesar da ausência total de critérios para a aprovação dos empreendimentos, as Superintendências possuem inúmeros órgãos para determinar as diretrizes e verificar as condições em que os benefícios fiscais são concedidos, evidenciando a total superposição de funções, absolutamente formais, sem qualquer tipo de sentido para o desenvolvimento regional. Uma análise da estrutura institucional da SUDENE, por exemplo, evidencia que existem mais de dez órgãos com alguma função relacionada à administração dos incentivos fiscais, seleção e aprovação dos empreendimentos.

O Conselho Deliberativo, por exemplo, tem a função de definir os investimentos privados prioritários, que podem ter direito aos incentivos fiscais em questão; a Diretoria Colegiada tem a função de apreciar e deliberar a respeito dos laudos constitutivos, dos pareceres, das declarações e dos documentos relacionados à concessão dos incentivos fiscais; a Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos, e de Atração de Investimentos tem a atribuição de analisar e emitir pareceres relacionados à concessão dos incentivos fiscais e de propor a definição dos setores considerados prioritários; a Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros realiza a análise dos investimentos privados prioritários a serem beneficiados pelo sistema de incentivos fiscais, de acordo com os critérios definidos pelo Conselho

Deliberativo; a Coordenação de Incentivos Especiais tem a competência para emitir os laudos constitutivos, pareceres, e declarações com vistas a concessão de incentivos especiais a empresas estabelecidas na área de atuação da SUDENE.⁶⁰⁴

A função de definição dos setores prioritários de investimento, exercida em conjunto pelo Conselho Deliberativo, órgão máximo da SUDENE, e pela Diretoria Colegiada, segundo órgão mais importante, perde totalmente o seu sentido na medida em que os setores prioritários para o Nordeste já estão pré-determinados no Decreto 4.213/02, não havendo qualquer tipo de influência dos referidos órgãos nessa determinação. Ou seja, os órgãos máximos da SUDENE não exercem qualquer tipo de função ou influência política nesta questão. Da mesma forma, os diversos órgãos responsáveis pela elaboração dos Laudos Constitutivos, pareceres, análise dos documentos etc, limitam-se a verificar questões meramente formais relativas à regularidade fiscal e financeira do interessado, ao tipo de investimento (implantação, modernização, ampliação, diversificação) e ao enquadramento do projeto no segmento econômico considerado prioritário que, como dito, não tem qualquer influência da SUDENE.

O que se nota é a existência de uma superposição de funções e competências, que não fazem qualquer tipo de sentido para a concretização das políticas regionais por meio dos incentivos fiscais. Poderíamos utilizar toda a estrutura institucional dos referidos órgãos para que fossem analisadas questões mais relevantes para o desenvolvimento regional, ao invés de nos limitarmos à verificação do cumprimento de questões meramente formais e burocráticas.

Além da ausência total de critérios para a seleção dos empreendimentos, o sistema de incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE não prevê o cumprimento de qualquer tipo de contrapartida pelas empresas. Não se exige delas, por exemplo, a utilização de mão de obra e insumos locais, o investimento em pesquisa e desenvolvimento, o atendimento a certas necessidades tecnológicas e de processos industriais etc. O Processo Produtivo Básico, que é

⁶⁰⁴ Para uma análise mais aprofundada das competências de cada um dos órgãos, ver o Regimento Interno da SUDENE:

<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTUvMTAvMjkvMDIifNDhfMzdfOTIxX1YxMV9SZWdpbWVudG9fSW50ZXJub19kYV9TVURFTkVfMjAxNS5wZGYiXV0/V11-Regimento%20Interno%20da%20SUDENE%202015.pdf>>.

um instrumento fundamental para a concessão dos incentivos fiscais para os empreendimentos instalados na Zona Franca de Manaus, não é utilizado como uma contrapartida exigida para os incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE.

O resultado disso é que as empresas possuem seus projetos selecionados sem quaisquer critérios vinculados ao desenvolvimento regional e possuem ampla liberdade para se utilizarem dos incentivos fiscais, aumentando as suas margens de lucro, sem trazer qualquer retorno social para a região. O sistema de incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE está baseado na premissa de que basta as indústrias se instalem no Norte e no Nordeste para que o desenvolvimento destas regiões seja alcançado automaticamente.

Como já dito, os incentivos fiscais regionais são mecanismos de redução dos custos das empresas, servindo para acelerar a ampliação do estoque de capital do setor privado, diminuindo a defasagem do estoque de capital local em relação às demais regiões, não possuindo a capacidade de promover o desenvolvimento das áreas mais atrasadas por meio da mera implantação de novas indústrias na região. É imprescindível que eles estejam atrelados a medidas de caráter social e de desenvolvimento genuinamente endógeno, que sejam capazes de dinamizar, transformar e fortalecer as estruturas econômicas daquela determinada região, o que pode ocorrer, por exemplo, por meio da exigência de contrapartidas.⁶⁰⁵ Além da não exigência de contrapartidas e da ausência total de critérios norteadores para a seleção dos empreendimentos de acordo com os objetivos de desenvolvimento regional, conforme veremos mais adiante quando abordarmos o controle realizado pelo Tribunal de Contas da União, a SUDAM e a SUDENE possuem diversos problemas no que diz respeito à fiscalização do cumprimento das obrigações básicas pelos empreendimentos beneficiados.

⁶⁰⁵ AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *Revista Desenbahia*, nº 12, p. 30-34, 2010.

4. RENÚNCIAS FISCAIS DECORRENTES DOS INCENTIVOS FISCAIS REGIONAIS

4.1. Considerações iniciais a respeito dos gastos tributários indiretos regionais

A discussão a respeito dos gastos tributários indiretos no Brasil encontra-se em estágio inicial, a despeito da sua grande importância, sob a ótica orçamentária.⁶⁰⁶ De forma unânime, a doutrina considera os trabalhos produzidos por Stanley S. Surrey, nos Estados Unidos, como o marco inicial das discussões a respeito dos gastos tributários.⁶⁰⁷ Na década de 1960, os Estados Unidos passaram por uma fase de elevados gastos públicos para a promoção de programas sociais e assistência financeira, muitas vezes por meio de incentivos fiscais. A elevação destes gastos trouxe excessivo *déficit* orçamentário e o surgimento de um processo inflacionário mais acentuado. Em razão disso, foram propostas medidas de aumento da carga tributária do imposto de renda com a finalidade de reduzir a inflação e reduzir o *déficit* orçamentário. Como tais medidas geraram certo descontentamento da sociedade, o Congresso passou a discutir a implementação de medidas de corte dos gastos, criando uma comissão especial para verificar as despesas que poderiam ser cortadas.⁶⁰⁸

⁶⁰⁶ A respeito da importância e do surgimento do debate dos gastos tributários, ver: ANDRADE, José Maria Arruda de. *A política econômica e a governança dos gastos tributários indiretos*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos>>. Acesso em: 20.02.2016. ANDRADE, José Maria Arruda de. *Existe, realmente, um aumento estrondoso de renúncias tributárias?* Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-20/estado-economia-existe-realmente-aumento-estrondoso-renuncias-tributarias>>. Acesso em: 20.02.2016. ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 31, n. 84, p. 19, abr/jun 2000. HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 21; VILLELA, Luiz. Gastos tributários: medición de la erosión de la base imponible. In: *La recaudación potencial como meta de la administración tributaria*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. Florianópolis, 2006, p. 1-9. FRANCO, Bernardo Nacouzi de Mello. *Gastos tributários, o mito do livre mercado e a ordem socioeconômica brasileira*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2014, p. 96-152.

⁶⁰⁷ São diversas as obras do autor a respeito deste assunto. Tivemos acesso aos seguintes trabalhos: SURREY, Staley S. *Pathways to tax reform: The Concept of Tax Expenditures*. Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1973; SURREY, Staley S. *Tax incentives as a device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures*. Harvard Law Review, 1970; SURREY, Staley S. The tax expenditure concept and the budget reform act of 1974. *Boston College Law Review*, n. 679, 1976. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol17/iss5/1>>. Acesso em 20.02.2016.

⁶⁰⁸ SURREY, Staley S. *Pathways to tax reform: The Concept of Tax Expenditures*. Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1973, p. 1-3; FRANCO, Bernardo Nacouzi de Mello. Op. cit., p. 96-100; HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 46-51.

A comissão criada não verificou os gastos públicos decorrentes da concessão de benefícios fiscais, pois o seu objeto de análise era o orçamento público, no qual não havia a discriminação das renúncias de receitas, decorrentes da concessão de incentivos fiscais. Até 1968, o governo dos Estados Unidos ainda não tinha uma ideia do montante dos gastos tributários indiretos,⁶⁰⁹ razão pela qual, o resultado imediato dos estudos elaborados pela referida comissão não foi o corte dos benefícios fiscais, mas o aumento da alíquota do imposto de renda e a redução severa dos gastos públicos diretos, por meio do *Revenue and Expenditure Control Act*. Em 1969, o então Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Stanley S. Surrey, publicou um relatório fiscal a respeito do ano de 1968, fazendo constar as informações a respeito dos gastos diretos e das renúncias de receitas decorrentes da concessão de incentivos fiscais.⁶¹⁰ Foi o primeiro orçamento a contemplar o denominado *Tax Expenditure Budget* (orçamento dos gastos tributários) em um contexto de fortes críticas do tesouro americano sobre a excessiva concessão de benefícios fiscais.⁶¹¹

Os trabalhos posteriores produzidos pelo autor evidenciaram que as renúncias fiscais eram, em muitos casos, superiores aos gastos diretos por tipo, função e finalidade, dentro do orçamento, sem que, ao menos, o governo se desse conta disso ou realizasse algum tipo de controle.⁶¹² Nesta época, eram recorrentes os conflitos entre o Congresso e os presidentes a respeito dos gastos governamentais, que se intensificaram ainda mais em 1972 e 1973, por conta da própria incapacidade do Congresso de avaliar o gasto público de uma forma global e bem esquematizada. Em razão disso, em 1974, os Estados Unidos passaram a tornar obrigatória a adoção de um orçamento específico para os gastos tributários, por meio do

⁶⁰⁹ SURREY, Staley S. *Tax incentives as a device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures*. Harvard Law Review, 1970, p. 730.

⁶¹⁰ ANNUAL REPORT OF THE SECRETARY OF THE TREASURY ON THE STATE OF FINANCES. Disponível em: <https://archive.org/stream/annualreportofse1968unit/annualreportofse1968unit_djvu.txt>. Acesso em: 20.02.2016.

⁶¹¹ SURREY, Staley S. The tax expenditure concept and the budget reform act of 1974. *Boston College Law Review*, n. 679, p. 681, 1976. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol17/iss5/1>>. Acesso em 20.02.2016.

⁶¹² Idem. *Pathways to tax reform: The Concept of Tax Expenditures*. Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1973, p. 4-7; Idem. The tax expenditure concept and the budget reform act of 1974. *Boston College Law Review*, n. 679, p. 681, 1976. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol17/iss5/1>>. Acesso em 20.02.2016; FRANCO, Bernardo Nacouzi de Mello. *Gastos tributários, o mito do livre mercado e a ordem socioeconômica brasileira*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2014, p. 100-102.

Congressional Budget and Impoundment Control Act, deixando clara a correspondência entre os gastos diretos e os gastos tributários indiretos (*tax expenditure*).⁶¹³

O *Budget Reform Act of 1974* passou a dispor de uma série de previsões para a identificação dos novos gastos tributários, em linha com os gastos públicos diretos, com finalidade de fazer um controle similar entre ambos, possibilitando que os benefícios fiscais fossem vistos não somente sob o aspecto tributário, mas também sob o aspecto do direito financeiro.⁶¹⁴ A prática de produzir um orçamento específico dos gastos públicos indiretos gerou repercussão mundial em organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para o Comércio e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e em diversos países como a Alemanha, Canadá, França, Reino Unido, Brasil, dentre muitos outros.⁶¹⁵

Superada essa primeira fase de constatação do problema a respeito da ausência e da necessidade de controle dos gastos tributários, as discussões passaram a ser no sentido de como definir e quantificá-los. De início, verificou-se o problema de que não era possível estabelecer os valores determinados que seriam desembolsados pelo Estado em razão da concessão de incentivos fiscais, assim como ocorria com os gastos públicos diretos, uma vez que estes recursos simplesmente não chegavam a integrar as receitas do Estado. Percebeu-se que era necessário determinar a quantificação dos gastos tributários por meio de estimativas das renúncias fiscais decorrentes dos benefícios fiscais concedidos. Dessa forma, o termo *tax expenditure* foi utilizado para a definição e o cálculo destas estimativas de renúncias fiscais, como se fossem gastos públicos diretos.⁶¹⁶

Outro grande problema já enfrentado nesta época por Stanley S. Surrey era a formulação de um conceito de *tax expenditure* (gasto tributário) para que se pudesse quantificar estas

⁶¹³ SURREY, Staley S. The tax expenditure concept and the budget reform act of 1974. *Boston College Law Review*, n. 679, p. 681-682, 1976. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol17/iss5/1>>. Acesso em 20.02.2016..

⁶¹⁴ Idem.

⁶¹⁵ Sobre a adoção do orçamento dos gastos tributários pelos diversos países, ver: ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 31, n. 84, p. 59-61, abr/jun 2000; HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 51.

⁶¹⁶ HENRIQUES, Elcio Fiori. Op. cit.. p. 51-54.

estimativas de renúncias de receitas. No *Tax Expenditure Budget* de 1968, o referido autor, pela primeira vez, formulou um conceito de *tax expenditure* como os gastos decorrentes de dispositivos especiais, previstos na legislação do imposto de renda, que implicam desvios deliberados do conceito de renda, de padrões contábeis normalmente aceitos e da estrutura básica do imposto, resultando na erosão da sua base, com vistas à promoção de políticas econômicas e sociais.⁶¹⁷

O conceito de *tax expenditure* recebeu reformulação no *Budget Reform Act of 1974*, como as perdas de receitas atribuíveis à previsões da legislação tributária federal, a qual possibilita exclusões, isenções e deduções especiais do imposto de renda, ou concede créditos especiais, alíquotas mais baixas ou o diferimento do pagamento do imposto.⁶¹⁸ Desde o início, os conceitos de *tax expenditure* foram alvos de severas críticas. Em primeiro lugar, para que se pudesse definir o que poderia ser enquadrado como renúncia fiscal do imposto de renda, antes era necessário definir o já muito controvertido conceito de renda, que corresponderia à estrutura básica da tributação. O grande problema era que a própria estrutura básica da tributação do imposto de renda já compreendia uma série de deduções, exclusões, créditos etc.⁶¹⁹

O debate a respeito do controle dos gastos tributários e da definição do termo *tax expenditure* foi e continua sendo intenso no cenário internacional.⁶²⁰ No Brasil, apesar de o uso de incentivos fiscais para a promoção de políticas econômicas e sociais ser antigo, a instituição do controle dos gastos tributários indiretos e o debate sobre a sua definição e quantificação são extremamente recentes. O primeiro estudo brasileiro de maior relevância de que se tem

⁶¹⁷ FRANCO, Bernardo Nacouzi de Mello. *Gastos tributários, o mito do livre mercado e a ordem socioeconômica brasileira*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2014, p. 101.

⁶¹⁸ SURREY, Staley S. The tax expenditure concept and the budget reform act of 1974. *Boston College Law Review*, n. 679, p. 682-683, 1976. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclt/vol17/iss5/1>>. Acesso em 20.02.2016..

⁶¹⁹ Ibidem, p. 683

⁶²⁰ A respeito do debate dos gastos tributários no cenário internacional, ver: FRANCO, Bernardo Nacouzi de Mello. Op. cit., p. 119-130; PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Gastos tributários: conceitos, experiência internacional, e o caso do Brasil*. Brasília. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, out/2014; ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 31, n. 84, p. 59-61, abr/jun 2000; HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 55-62; VILLELA, Luiz. Gastos tributários: medición de la erosión de la base imponible. In: _____. *La recaudación potencial como meta de la administración tributaria*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. Florianópolis, 2006, p. 1-9.

notícia a respeito do tema foi produzido em 1981 por Luiz Arruda Villela.⁶²¹ Partindo dos estudos produzidos por Stanley S. Surrey a respeito da definição de *tax expenditure*, o autor trata dos efeitos dos gastos tributários sobre o imposto de renda das pessoas físicas, examinando quais deduções e créditos previstos na legislação brasileira poderiam ser compreendidos como gastos tributários para então verificar as inequidades geradas em decorrência deles, principalmente por gerarem a redução do grau de progressividade do imposto.

Posteriormente, em 1984, a Secretaria da Receita Federal divulgou as primeiras estimativas oficiais a respeito das renúncias fiscais decorrentes da concessão de incentivos fiscais. Como até este momento não havia qualquer tipo de normatização a respeito da definição, quantificação e integração dos gastos tributários no orçamento e os debates acadêmicos eram muito incipientes sobre a matéria, as estimativas apresentadas pela Secretaria da Receita Federal possuíam diversos problemas metodológicos de cálculo e definição, além de não estarem integradas ao orçamento público.⁶²²

A Constituição de 1988 foi a primeira a prever, em seu art. 165, §6º, a necessidade de o projeto de lei orçamentária estar acompanhado de demonstrativo das renúncias fiscais decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Não há dúvidas que a Constituição de 1988 foi um verdadeiro marco na integração dos gastos tributários com a lei orçamentária, e representou um grande avanço no direito brasileiro, já que a doutrina praticamente não discutia este tema.⁶²³ Deve-se ressaltar que o art. 165, §6º, ao dispor sobre a necessidade de o demonstrativo dos gastos tributários ser regionalizado, representou verdadeiro avanço no que se refere à questão regional, permitindo a verificação das regiões em que há maior ou menor renúncia fiscal.

⁶²¹ O próprio autor afirma que este é o primeiro trabalho publicado no Brasil a respeito do tema: “O presente trabalho constitui, ao que se sabe, a primeira tentativa, no Brasil, de se discutir os gastos tributários”. (VILLELA, Luiz Arruda. *Gastos tributários e justiça fiscal: o caso do IRPF no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 1981, p. 1).

⁶²² FRANCO, Bernardo Nacouzi de Mello. *Gastos tributários, o mito do livre mercado e a ordem socioeconômica brasileira*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2014, p. 133-135.

⁶²³ Art. 165 (...)

§6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Apesar dos diversos avanços, críticas foram feitas pelo fato de a Constituição de 1988 não ter se preocupado em dispor sobre a metodologia da quantificação e definição dos gastos tributários, e prever um sistema de monitoramento de estimativa das renúncias. Os debates na Assembleia Nacional Constituinte foram intensos, principalmente por parte dos agentes fiscais pertencentes à Receita Federal do Brasil, que pressionaram os parlamentares a acrescentar dispositivos na Constituição sobre a elaboração de um orçamento dos gastos tributários. É curioso notar que os parlamentares da Constituinte cogitaram a possibilidade de utilizar o termo gastos tributários, mas, após alguns debates, chegaram à conclusão de que o termo ainda não estava muito bem definido pela doutrina.⁶²⁴

A partir de 1989, a Secretaria da Receita Federal, em cumprimento ao disposto no art. 165, §6º, da Constituição, passou a elaborar o Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), posteriormente, denominado Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), para acompanhar a lei orçamentária.⁶²⁵ Nesta época, havia uma preocupação institucional grande com o controle dos benefícios fiscais, tanto é que a própria Constituição Federal previu no art. 41, do ADCT, que todos os benefícios fiscais concedidos deveriam ser revistos num prazo de dois anos contados da promulgação da Constituição. As Leis de Diretrizes Orçamentárias, neste período, previam a obrigatoriedade de elaboração do orçamento dos gastos tributários, bem como a vedação para a criação ou ampliação de incentivos fiscais, sem a estimativa da renúncia de receitas.⁶²⁶

Apesar de a Receita Federal elaborar o demonstrativo dos benefícios fiscais desde 1989, até 1995 ainda não havia apresentado um conceito de benefícios fiscais, para a delimitação do que deveria constar do DBT. Essa falta de definição do que se considerava como benefício fiscal, gerou certa assistemática e precariedade dos DBTs elaborados. Segundo Elcio Fiori, praticamente todas as regras tributárias que geravam algum tipo de diminuição da arrecadação foram quantificadas no orçamento das renúncias fiscais (DBT), o que gerou

⁶²⁴ FRANCO, Bernardo Nacouzi de Mello. *Gastos tributários, o mito do livre mercado e a ordem socioeconômica brasileira*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2014, p. 135-137.

⁶²⁵ A denominação Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT) perdurou até 2003, quando então passou a ter a atual nomenclatura de Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT).

⁶²⁶ FRANCO, Bernardo Nacouzi de Mello. Op. cit., p. 198-140.

diversas críticas por parte dos órgãos de controle do orçamento (Tribunal de Contas) e da doutrina.⁶²⁷

Em razão disso, a partir de 1996, a Receita Federal, reconhecendo as divergências a respeito do conceito de benefícios fiscais, passou a adotar uma definição própria, com a finalidade de promover maior sistematicidade e congruência ao DBT, apesar de as próprias LDOs do período de 1996 a 2003 não preverem essa definição. Para que constassem do DBT, a Receita Federal exigia que as renúncias fiscais se enquadrassem cumulativamente nos seguintes critérios: “a) reduzam a arrecadação potencial; b) aumentem a disponibilidade econômica do contribuinte; c) constituam, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que referencia o tributo ou alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes.”⁶²⁸

Em 2000, foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), prevendo em seu artigo 14 que a concessão de incentivo ou benefício fiscal, da qual decorra renúncia de receita, deve: estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; respeitar o disposto na LDO e a, pelo menos, uma das seguintes condições: i) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO ou ii) caso a renúncia não esteja prevista no orçamento, é necessário que esteja acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receitas tributárias.

Antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a legislação federal ainda não havia previsto um conceito de benefício fiscal, sob o aspecto orçamentário-financeiro. Neste sentido, para delimitar as renúncias fiscais que deveriam se sujeitar às imposições do art. 14, a LRF acabou inovando no ordenamento jurídico ao dispor sobre o conceito de benefícios fiscais, sob o aspecto do direito financeiro. O §1º, do seu art. 14, dispôs que a “renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução

⁶²⁷ HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 155-157.

⁶²⁸ Neste sentido, ver os DBTs elaborados no referido período: Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/Historico/BeneficiosTributarios/DGT1997.pdf>>. Acesso em 20.02.2016.

discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

Entre a instituição da LRF e a adoção de um conceito de benefícios fiscais pelas LDOs, passaram-se mais de três anos. A Lei 10.707/2003 (LDO para o exercício de 2004) previu, em seu art. 91, um conceito estrito de benefícios fiscais muito semelhante àquele que já vinha sendo adotado pela Receita Federal na elaboração dos DBTs:

(...) gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visam atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcance, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

A partir de 2004, o orçamento das renúncias fiscais passou por algumas alterações, a começar pelas sua denominação que passou a ser Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT). A partir do DGT de 2004, a Receita Federal passou a se referir às renúncias fiscais como “gastos tributários” e não mais como benefícios fiscais; a expor os pressupostos metodológicos assumidos; e a adotar um conceito mais trabalhado de gastos tributários, o qual perdura até os presentes dias. A partir do DGT de 2004, a definição dos gastos tributários parte dos seguintes pressupostos: i) as desonerações tributárias devem possuir as mesmas finalidades dos gastos públicos (subentende-se que podem ser substituídas pelos gastos diretos); ii) as renúncias constituem um desvio da “estrutura normal da tributação”.

A própria Receita Federal reconhece a complexidade da definição do que se considera uma estrutura normal de tributação, assumindo três pressupostos que a norteariam: i) contribuintes em situações equivalentes devem estar sujeitos a obrigações similares (equidade); ii) contribuintes com maior renda podem estar sujeitos a obrigações mais que proporcionais que os de menor renda (proporcionalidade); iii) a tributação não deve alterar a alocação dos recursos na economia (neutralidade). Partindo destas ideias, para que fosse possível determinar o que são gastos tributários, antes seria necessário definir ao que corresponderia uma estrutura normal de tributação, com base nos referidos critérios. Dessa forma, qualquer desoneração que gerasse algum desvio de um dos três pressupostos mencionados, e ao mesmo

tempo tivesse a intenção de promover alguma política econômica, e pudesse ser substituída por um gasto público direto, estaria enquadrada na definição de gasto tributário.

Desde 2004, para fins de elaboração do Demonstrativo de Gastos Tributários, a Receita Federal vem adotando expressamente o seguinte conceito:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região.

Apesar de toda a evolução legislativa a respeito deste tema, o debate doutrinário acerca dos gastos tributários é ainda muito incipiente. Atualmente, notamos que o professor José Maria Arruda de Andrade tem se preocupado de modo intenso com este debate, produzindo uma série de trabalhos e desenvolvendo uma linha de pesquisa para tratar de diversas questões relacionadas aos gastos tributários, “como (i) os estudos para a elaboração da medida; (ii) a implementação da medida; (iii) a governança executiva da medida; (iv) fiscalização interna e externa da medida e (v) análise da eficiência e efetividade da política.”⁶²⁹

Ao tratar do tema, José Maria Arruda de Andrade define os gastos tributários como “os gastos indiretos do governo que configuram renúncia de receita e que se valem da legislação tributária para atender a objetivos econômicos e sociais.”⁶³⁰ De acordo com Arruda de Andrade, no conceito de gastos tributários estão implícitos dois elementos:

(i) uma norma jurídica que represente um desvio ao sistema tributário de referência e que possua (ii) um caráter semelhante ao do gasto público direto, mas que se vale da forma indireta, representativa da perda de arrecadação tributária potencial em favor

⁶²⁹ ANDRADE, José Maria Arruda de. *Existe, realmente, um aumento estrondoso de renúncias tributárias?* Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-20/estado-economia-existe-realmente-aumento-estrondoso-renuncias-tributarias>>. Acesso em: 20.02.2016.

⁶³⁰ Idem. *A política econômica e a governança dos gastos tributários indiretos*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos>. Acesso em: 20.02.2016.

de uma disponibilidade econômica dos contribuintes, que não foram obrigados a recolher o tributo alvo da medida.⁶³¹

O conceito de gastos tributários formulado pelo autor está bem próximo ao adotado pela Receita Federal nos DGTs elaborados desde 2004. Ambos partem da ideia de que os gastos tributários são utilizados como instrumento de política econômica para o atingimento de determinadas finalidades econômicas e sociais, possuindo grau de semelhança com os gastos públicos diretos e utilizando o denominado critério jurídico-formal,⁶³² pois consideram que os gastos tributários constituem um desvio do sistema tributário de referência. A principal crítica que se faz à adoção do critério jurídico-formal diz respeito à impossibilidade de se definir o que constitui um sistema tributário de referência, já que isso gera certa subjetividade, dependendo muito do ponto de vista do observador.⁶³³

No caso dos impostos indiretos, por exemplo, que possuem as suas alíquotas diferenciadas para cada um dos produtos, seria muito difícil definir o que seria uma alíquota mais baixa para determinado produto, que geraria uma renúncia de receita e, por isso, poderia ser enquadrada no conceito de gasto tributário. Por outro lado, mesmo no caso dos impostos indiretos com alíquotas seletivas, se houver a concessão de um benefício fiscal em razão de alguma peculiaridade do contribuinte (como o fato de estar localizado na Zona Franca de Manaus), torna-se um pouco mais fácil visualizar a existência de um gasto tributário.⁶³⁴

Mesmo no caso do IR, podem existir diversas dúvidas a respeito do que seria um sistema tributário de referência, para que se defina o que corresponde a gastos tributários. Isso ocorre, por exemplo, quando nos referimos à faixa de isenção do imposto de renda das pessoas físicas que possuem uma renda mais baixa. Para alguns doutrinadores, esta faixa de isenção

⁶³¹ ANDRADE, José Maria Arruda de. *A política econômica e a governança dos gastos tributários indiretos*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos>. Acesso em: 20.02.2016.

⁶³² Sobre os diversos critérios utilizados para a definição dos gastos tributários, ver: HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 65-83.

⁶³³ *Ibidem*, p. 74-83.

⁶³⁴ ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 31, n. 84, p. 51, abr/jun 2000.

corresponde ao mínimo existencial, não podendo sofrer a tributação pelo IR, fazendo parte da própria estrutura da norma tributária e não constituindo um gasto tributário.⁶³⁵

José Maria Arruda de Andrade ainda observa mais uma questão muito importante para o enquadramento das renúncias fiscais no conceito de gastos tributários. O autor exclui do conceito de gastos tributários as normas constitucionais que restringem o exercício da competência tributária como, por exemplo, as imunidades. Como a União não poderia tributar os livros, os templos, os partidos políticos, as igrejas etc, em razão de expressa vedação constitucional, nesses casos, não se poderia falar na existência de gastos tributários. Nestas situações, como a tributação de determinado fato não é uma opção do legislador ordinário, mas um mandamento constitucional, não se verifica a adoção de determinada política econômica voltada para alguma finalidade econômica e social, que acarreta uma renúncia de receitas tributárias.⁶³⁶

Para o autor, também não são considerados gastos tributários os regimes tributários específicos para uma determinada categoria de contribuintes, aplicados de modo opcional ou em decorrência de alguma peculiaridade do segmento ou das características do próprio contribuinte. Assim, a existência do regime não cumulativo do PIS e da COFINS, mesmo que gere algum tipo de diminuição da arrecadação, quando comparado com o regime cumulativo, não pode ser considerado como um gasto tributário, uma vez que não há como se definir qual é a tributação de referência e qual o desvio. Ambos os regimes representam o sistema tributário de referência. O mesmo deve-se dizer em relação ao regime de tributação simplificada, instituído por meio da Lei Complementar 123/06. Mesmo que ele represente uma redução da carga tributária quando comparado aos demais regimes fiscais, não há como

⁶³⁵ A respeito da impossibilidade de se tributar o mínimo existencial, ver: SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 313; TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário – Valores e princípios constitucionais tributários*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 146-150. v. IV.

⁶³⁶ ANDRADE, José Maria Arruda de. *Existe, realmente, um aumento estrondoso de renúncias tributárias?* Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-20/estado-economia-existe-realmente-aumento-estrondoso-renuncias-tributarias>>. Acesso em: 20.02.2016.

dizer qual regime de tributação representaria o sistema tributário de referência, já que há uma quantidade muito elevada de contribuintes sujeitos ao regime do Simples Nacional.⁶³⁷

Justamente por conta de toda esta dificuldade, são diversas as críticas às renúncias fiscais que compõem os Demonstrativos de Gastos Tributários elaborados pela Receita Federal. José Maria Arruda de Andrade faz uma análise a respeito das afirmações de que o Governo Federal vem aumentando de forma muito acentuada o volume de renúncias decorrentes da concessão de incentivos fiscais, demonstrando que os principais gastos tributários constantes do DGT, como as renúncias decorrentes do regime do Simples Nacional, da Zona Franca de Manaus, da imunidade das entidades sem fins lucrativos e das deduções do imposto de renda das pessoas físicas, não deveriam ser considerados como gastos tributários, por não representarem um desvio da tributação de referência.⁶³⁸

O que se pode concluir de todo este debate é que o conceito de gastos tributários é extremamente controvertido. Por mais que o legislador ordinário e os órgãos administrativos – leia-se Receita Federal – venham tentando delimitá-lo, são inevitáveis as margens de dúvidas e críticas por parte da doutrina a respeito do que representaria a tributação de referência e o que constituiria o desvio. É inegável a existência de um elevado grau de subjetivismo e arbitrariedade nesta definição, mas, por outro lado, toda esta dificuldade não deve representar um óbice para a produção de estudos a respeito do tema.

Todo esse debate a respeito do conceito dos gastos tributários e da classificação realizada pela Receita Federal no DGT nos levaram a refletir sobre a possibilidade de se considerar ou não os incentivos fiscais da SUDAM, SUDENE e da Zona Franca de Manaus como gastos tributários. Acreditamos que maiores dúvidas a este respeito não existam em relação aos benefícios fiscais da SUDAM/SUDENE, já que, nestes casos, não existe uma desautorização

⁶³⁷ Segundo informações obtidas no site da Receita Federal, o número de optantes pelo Regime do Simples Nacional em 2010, era superior a 3 milhões de empresas. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesNacional/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>>. Acesso em 25.02.2016.

⁶³⁸ ANDRADE, José Maria Arruda de. *Existe, realmente, um aumento estrondoso de renúncias tributárias?* Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-20/estado-economia-existe-realmente-aumento-estrondoso-renuncias-tributarias>>. Acesso em: 20.02.2016.

constitucional para tributar e os incentivos são concedidos de forma específica para algumas empresas que obedecem a determinados requisitos (localização do estabelecimento no Norte ou Nordeste, atuação em setor econômico considerado estratégico, necessidade de seleção e aprovação do projeto pela SUDAM/SUDENE etc), representando, efetivamente, um desvio da tributação de referência. Por outro lado, os incentivos fiscais concedidos para as empresas localizadas na Zona Franca de Manaus podem gerar dúvidas a respeito do seu enquadramento como gastos tributários, já que neste caso pode-se dizer que existe uma desautorização constitucional para tributar.⁶³⁹

José Maria Arruda de Andrade, coerentemente com os critérios por ele adotados, exclui do conceito de gastos tributários os benefícios concedidos às empresas situadas na Zona Franca de Manaus. Segundo o autor, se não há autorização constitucional para a tributação de determinado fato econômico, como é o caso das imunidades tributárias, não há que se falar em renúncia de receita enquadrável no conceito de gastos tributários. Neste sentido, partindo do entendimento que vem se firmando no STF no sentido de equiparar o art. 40 do ADCT às imunidades tributárias, não haveria autorização constitucional para revogar os incentivos da ZFM e, portanto, tais renúncias fiscais não deveriam ser contabilizadas como gastos tributários.⁶⁴⁰

Sem tratar das críticas anteriormente feitas ao entendimento que vem se firmando no STF a respeito da equiparação do art. 40, do ADCT com as imunidades tributárias, conforme tratamos anteriormente, acreditamos que existem bons argumentos para sustentar o enquadramento dos incentivos da ZFM como gastos tributários, mesmo que se entenda pela impossibilidade da sua redução, na linha do que vem entendendo o STF. Isso porque, apesar de os incentivos da Zona Franca de Manaus serem equiparados às imunidades tributárias em relação a sua imutabilidade, eles possuem natureza completamente diversa no que se refere à forma da sua concessão e fruição pelos contribuintes.

⁶³⁹ ANDRADE, José Maria Arruda de. *Existe, realmente, um aumento estrondoso de renúncias tributárias?* Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-20/estado-economia-existe-realmente-aumento-estrondoso-renuncias-tributarias>>. Acesso em: 20.02.2016.

⁶⁴⁰ Idem.

As imunidades tributárias não são condicionais, não exigem contrapartidas, não possuem prazo de duração e não dependem de uma intervenção do Estado para que elas sejam aplicáveis àquelas determinadas situações. No caso das imunidades subjetivas (imunidade recíproca, das atividades religiosas, dos partidos políticos), basta que o sujeito passivo esteja na condição das pessoas protegidas, para que exista a imunidade. Da mesma forma, no caso das imunidades objetivas (imunidade dos livros), basta que o produto comercializado ou produzido esteja enquadrado no conceito de livros, periódicos ou de papel destinado à sua impressão, para que exista o direito à imunidade. Em todos os casos, não há a imposição de condições, necessidade de contrapartidas, nem a intermediação do Poder Público.

De forma completamente diversa, os benefícios da Zona Franca de Manaus exigem intensiva intervenção do Poder Público para que as empresas possam usufruí-los. Não basta que as empresas se instalem na região da Zona Franca de Manaus para que façam jus aos benefícios fiscais, é necessário que os empreendimentos sejam devidamente selecionados pelo SUFRAMA, por meio da análise dos projetos, que devem obedecer a diversos requisitos e critérios, como o cumprimento do Processo Produtivo Básico; o incremento da oferta de emprego na região; a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores; a incorporação de tecnologias e de processos produtivos compatíveis com o estado da arte e da técnica; níveis crescentes de produtividade e competitividade; reinvestimento do lucro na região; investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico etc.

Conforme demonstrado nos pontos anteriores, há necessidade de intensa governança executiva na administração destes incentivos fiscais, tendo em vista todas as suas peculiaridades e finalidades de promoção do desenvolvimento regional. Os critérios de aprovação dos empreendimentos representam a própria concretização da política de desenvolvimento regional, razão pela qual, a Constituição jamais poderia congelá-los no tempo, impedindo que o legislador pudesse alterar a política regional de acordo com as suas conveniências. Justamente por isso, o próprio parágrafo único, do artigo 40, do ADCT, reconhece que os critérios de aprovação e seleção dos empreendimentos podem ser alterados por Lei Federal.

Toda essa necessidade de intervenção do Poder Público, na concretização da política de desenvolvimento regional, qualifica os incentivos da ZFM diferenciando-os das imunidades e tornando imprescindível a sua consideração como gastos tributários e o seu controle, no que se refere à definição dos critérios de seleção dos empreendimentos, à seleção dos projetos, ao cumprimento do projeto aprovado e ao controle das receitas renunciadas em contrapartida aos resultados da implantação dos empreendimentos.

Caso os incentivos da Zona Franca de Manaus fossem concedidos para qualquer empresa que se instalasse na região e não de forma específica para cada um dos empreendimentos aprovados, de acordo com os diversos requisitos, critérios, condições e contrapartidas, sem qualquer tipo de controle por parte do Estado, aí sim poderíamos deixar de considerá-los com gastos tributários não sujeitos ao controle de finalidades do Poder Público, assim como ocorre com as imunidades tributárias.

A consideração dos incentivos da Zona Franca de Manaus como gastos tributários, que devem compor o DGT, possui a vantagem de tornar mais transparentes as renúncias fiscais geradas em razão das constantes prorrogações da vigência da ZFM e de permitir um controle maior por parte da sociedade e dos órgãos de governança executiva interna (SUFRAMA) e externa (Tribunal de Contas da União). Assim, se por um lado o controle dos incentivos da ZFM no orçamento dos gastos tributários talvez não nos permita reduzi-los – levando em consideração a linha jurisprudencial que vem se firmando no STF – por outro, nos permitirá fazer um controle mais incisivo dos critérios de seleção, fiscalização, controle e avaliação dos resultados, que representam a própria concretização da política econômica de desenvolvimento regional.

Além disso, pode-se dizer que existem outros fatores que recomendam a consideração dos incentivos da ZFM como gastos tributários, como o fato de o STF não ter considerado a extensão da proteção do art. 40, do ADCT para as empresas estabelecidas na Amazônia Ocidental e nas Áreas de Livre Comércio e o fato de o STF considerar imodificáveis somente os benefícios da ZFM que existiam antes da promulgação da Constituição de 1988. Ou seja,

os incentivos relacionados ao PIS e a COFINS, criados posteriormente à Constituição de 1988, não estariam abrangidos por esta imutabilidade, ressalvadas as receitas decorrentes da venda de produtos para as empresas estabelecidas na Zona Franca, uma vez que seriam equiparadas às exportações, conforme disposto no art. 4º, do Decreto-Lei 288/67.

Além do intenso debate a respeito do conceito de gastos tributários, há também os questionamentos a respeito das formas de quantificação das renúncias fiscais. A grande dificuldade é que o orçamento dos gastos é formulado com base em estimativas de renúncia de receita, que não necessariamente correspondem ao valor efetivamente renunciado.⁶⁴¹ Existem diversas formas de mensurar estas estimativas dos gastos tributários, sendo o método estático o mais simples, já que ele leva em consideração qual seria a tributação normalmente caso não houvesse o benefício fiscal, para então estimar a renúncia fiscal com base nessa arrecadação potencial, desconsiderando qualquer tipo de efeito secundário na arrecadação em razão do benefício concedido.⁶⁴²

O pressuposto deste método é de que “a renúncia não tem efeito futuro e dinâmico sobre o mercado (claro que a Receita, depois, analisa os resultados mais efetivos da renúncia, de forma mais retrospectiva, mas ainda assim, não se avalia o impacto da medida sobre as variáveis de mercado em jogo).”⁶⁴³ Este tipo de método não leva em consideração quais as repercussões econômicas geradas pela desoneração em questão, ou seja, se ela gerou aumento no número de empregos ou evitou demissões, se gerou diminuição do preço dos produtos e o

⁶⁴¹ A respeito da dificuldade de mensuração das estimativas de renúncias, recomendamos a leitura do Relatório de Levantamento proferido pelo TCU, processo nº TC-015.052/2009-7. Destacamos trecho em que o TCU reconhece as dificuldades de estimativa das receitas: “7.12 No entanto, em reunião realizada com a RFB, destacou-se que estimar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia constitui tarefa delicada. A Secretaria informou que não dispõe de ferramentas apropriadas para realizar adequadamente a estimativa desse impacto, sendo que, em alguns casos, é difícil calcular a adesão dos contribuintes beneficiados antes da vigência da renúncia. Desse modo, a estimativa realizada pela RFB leva em conta o total de contribuintes que potencialmente podem aderir à renúncia, podendo tanto superestimar como subestimar a perda de arrecadação. Observa-se, entretanto, o esforço da RFB para efetuar essa estimativa a partir de 2008, quando alguns projetos de lei e medidas provisórias passaram a conter a estimativa do montante renunciado, conforme documentos apresentados nos Anexos II e III da Nota encaminhada pela RFB (Anexo 1, fls. 47/65-v).”

⁶⁴² ANDRADE, José Maria Arruda de. *Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>>. Acesso em: 25.02.2016.

⁶⁴³ Idem.

aumento do seu consumo, e o que estas repercussões na economia geraram em termos de aumento ou diminuição da arrecadação.⁶⁴⁴

Além do método estático, existe o dinâmico, que leva em consideração a alteração no comportamento dos contribuintes e as repercussões econômicas geradas em decorrência da renúncia da arrecadação.⁶⁴⁵ O método dinâmico retrospectivo utiliza os dados disponíveis para verificar as repercussões econômicas geradas em decorrência da desoneração analisada, isolando outros fatores que possam eventualmente ter influenciado naquelas novas condições. “Quando se analisam esses dados, busca-se isolar as variáveis de interesse, visando segregar as alterações causadas pela medida daquelas alterações causadas por outros fatores alheios à política”.⁶⁴⁶ A grande dificuldade deste método é a de se definir quais foram os fatores determinantes daquela nova realidade e de se saber o que teria influenciado o comportamento dos contribuintes. “Justamente por se tratar de vários expedientes não simples, é que se pode até questionar se se está de fato diante de um método empírico.”⁶⁴⁷

Por fim, o método dinâmico prospectivo, busca a simulação dos efeitos futuros da medida a partir de modelagens microeconômicas, comparando-se a simulação do comportamento dos contribuintes com a medida de desoneração e sem a medida de desoneração.⁶⁴⁸ As críticas a este modelo referem-se ao fato de que não seria possível prever o comportamento dos contribuintes. Em razão de todas essas dificuldades na implantação do método dinâmico, o Demonstrativo dos Gastos Tributários elaborado pela Receita Federal, utiliza o método estático, baseado em estimativas das renúncias das receitas, contudo, sem fazer comparação com os gastos tributários efetivados.

⁶⁴⁴ Elcio Fiori denomina esta forma de quantificação das renúncias de método da receita perdida. (HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 83-85).

⁶⁴⁵ Elcio Fiori denomina esta forma de quantificação das renúncias de método da despesa equivalente. (HENRIQUES, Elcio Fiori. Op. cit., p. 86-88).

⁶⁴⁶ ANDRADE, José Maria Arruda de. *Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>>. Acesso em: 25.02.2016.

⁶⁴⁷ Idem.

⁶⁴⁸ Idem.

Apesar das diversas críticas ao Demonstrativo de Gastos Tributários elaborado pela Receita Federal, em relação ao seu conceito de gastos tributários, que abarca as renúncias decorrentes dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, e dos diversos problemas de quantificação dos gastos, decorrentes do uso do método estático, com base em estimativas de renúncias, na presente tese, independentemente de todos estes questionamentos, optamos por utilizar os Demonstrativos de Gastos Tributários elaborados pela Receita em nossa análise, uma vez que: i) inexistem outras fontes de informações mais confiáveis a respeito das renúncias fiscais; ii) apesar de todas as críticas, entendemos que a inclusão dos incentivos da ZFM como gastos tributários é plenamente justificável; iii) apesar de o método estático possuir algumas falhas, ainda é o método que tem um potencial menor para gerar distorções, já que é muito mais simples que os demais.

4.2. Análise dos gastos tributários indiretos relacionados à Zona Franca de Manaus

Organizamos as renúncias fiscais relacionadas à Zona Franca de Manaus, decorrentes dos incentivos fiscais do imposto de importação, do IPI e do PIS e da COFINS, com a finalidade de verificar a sua evolução nos últimos anos, o volume de gastos tributários relacionados a cada um dos tributos, fazer comparações entre as renúncias fiscais e os efeitos indutores dos incentivos, e posteriormente, comparações entre os gastos tributários indiretos e os gastos públicos diretos regionais. Como dito anteriormente, utilizamos as classificações e os valores divulgados pela Receita Federal por meio dos DGTs, apesar dos seus diversos questionamentos, conforme apontado no ponto anterior.

A análise das renúncias fiscais geradas pelos incentivos relativos ao IPI põe em evidência a importância que eles têm no sistema de benefícios na Zona Franca de Manaus, conforme quadro abaixo, elaborado com base nos Demonstrativos de Gastos Tributário (DGT) dos últimos anos, divulgados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil:

Tabela 1 - Renúncias Fiscais por Tributo na Zona Franca de Manaus/Amazônia Ocidental/Áreas de Livre Comércio^{649,650}

	2015			2011		2007	
	Renúncia por tributo	Comparação com o PIB	Representatividade de em relação ao GTI total	Renúncia por tributo	Comparação com o PIB	Renúncia por tributo	Comparação com o PIB
IPI-Operações internas	12.738.869.253	0,23%	4,51%	9.938.088.324	0,26%	R\$ 4.544.890.615,00	0,19%
IPI-Importação	3.492.833.017	0,06%	1,24%	1.614.080.630	0,04%	R\$ 1.418.191.228,00	0,06%
Imposto de Importação	3.573.183.309	0,06%	1,27%	1.672.186.025	0,04%	R\$ 1.518.366.841,00	0,07%
PIS	1.351.124.315	0,02%	0,49%	792.421.707	0,02%	Indeterminado	Indeterminado
COFINS	6.347.155.586	0,11%	2,25%	3.746.632.609	0,09%	Indeterminado	Indeterminado
TOTAL	27.503.165.480		9,76%	17.763.409.295			

Fonte: Elaboração própria com base no DGT (2015, 2011, 2007).

Verifica-se que a isenção do IPI nas operações internas é, historicamente, o mais significativo incentivo fiscal, pelo menos em termos de renúncias fiscais, para as empresas localizadas na Zona Franca de Manaus. De acordo com as estimativas divulgadas pela Receita Federal, ele representa pouco menos de 50% do total das renúncias fiscais e, quando somado à isenção do IPI na importação de mercadorias, representa, aproximadamente, 60% dos gastos tributários totais. Nota-se ainda que, na última década, as renúncias fiscais em questão tiveram um ligeiro aumento de 0,19% para 0,22% em relação ao PIB, evidenciando certa proporcionalidade entre o crescimento do PIB e o aumento das renúncias fiscais do IPI nas operações internas com a Zona Franca, que saltaram de R\$ 4.544.890.615,00, em 2007, para R\$ 12.738.869.253,00 em 2015.⁶⁵¹

Considerando que os benefícios fiscais concedidos para a Zona Franca de Manaus continuarão até, pelo menos, 2073, é possível que o nível de renúncias acompanhe o

⁶⁴⁹ Estamos considerando as estimativas de renúncias somadas da ZFM, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio.

⁶⁵⁰ No DGT de 2015, o valor total da renúncia fiscal apurado para a ZFM/Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio foi de R\$ 27.811.718.755. Entre o valor por nós apurado (R\$ 27.503.165.480) e o valor constante do DGT de 2015 (R\$ 27.811.718.755) há uma diferença de R\$ 308.553.275, relativa à isenção do AFRMM para as empresas estabelecidas na Amazônia Ocidental. Tendo em vista que este é um benefício fiscal administrado pela SUDAM, não estamos considerando este valor em nossas apurações.

⁶⁵¹ Mendes demonstra que a concentração dos incentivos fiscais em matéria de IPI ocorria já desde a década de 1990: MENDES, Constantino Cronemberger. *A Política Regional nas Renúncias Fiscais Federais: 1995/1998*. Brasília: IPEA, 2000, p. 11 e 12.

crescimento do PIB, assim como vem ocorrendo nos últimos anos, e as renúncias se avolumem ainda mais. Se considerássemos a possibilidade de manutenção do ritmo de crescimento destas renúncias fiscais, com a sua duplicação a cada dez anos, como vem ocorrendo nos últimos anos, poderíamos supor que chegaremos na década de 2070 com uma renúncia, somente para o IPI nas operações internas, de quase R\$ 1 trilhão.

As renúncias fiscais relacionadas à isenção do IPI, representam mais de 5% do total dos gastos tributários indiretos previstos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil para o ano de 2015 e, considerando que a arrecadação total com o IPI, em todo o território nacional, vem se mantendo estável desde 2007 até 2014, em aproximadamente R\$ 50 bilhões, constatamos que este incentivo tem representado um valor cada vez maior, quando comparado à arrecadação total com este imposto. Veja-se que, em 2007, a estimativa da renúncia fiscal decorrente da isenção do IPI representava, aproximadamente, 10% do valor total arrecadado com imposto e, hoje, ela já representa, aproximadamente, 30%.⁶⁵²

A relevância destas renúncias fiscais evidencia a necessidade de compreendermos as suas repercussões econômicas no âmbito da estratégia desenvolvimentista da região. Como frisado anteriormente, considerando que a isenção do IPI se torna mais relevante para aqueles produtos que possuem alíquotas mais elevadas nas demais regiões do território brasileiro, é bem provável que os empreendimentos instalados na Zona Franca de Manaus optem por ela, justamente para terem diminuição do custo dos seus produtos e poderem competir com as demais regiões do território brasileiro ou, então, para majorarem as suas taxas de lucro.⁶⁵³ O elevado grau destas renúncias pode evidenciar a tendência de que a desconcentração no sentido da Zona Franca ocorra justamente em função disso, ou seja, que as empresas busquem a redução do custo dos seus produtos em razão da isenção do IPI e que o Estado brasileiro financie ou a falta de competitividade destas empresas ou a maximização dos seus lucros, por meio de renúncias fiscais, o que deve continuar ocorrendo por, pelo menos, mais 60 anos.

⁶⁵² A informação a respeito da arrecadação do IPI foi obtida por meio relatório de Análise das Receitas Federais, divulgado pela Receita Federal do Brasil.

⁶⁵³ A respeito da instalação dos empreendimentos na Zona Franca de Manaus em confronto com a análise sobre a redução dos custos produtivos, ver: SCHÖNTAG, José Antônio. Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus: as matérias-primas regionais para a produção de “concentrados”. São Paulo: FGV. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/artigos/os-incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manau>>. Acesso em 22.10.2015.

A análise das renúncias fiscais totais do IPI, para cada uma das regiões e, para cada um dos segmentos econômicos estratégicos beneficiados por regimes fiscais menos onerosos, ainda revela mais um dado interessante. Conforme se depreende da tabela abaixo, a isenção do IPI nas operações internas com a Amazônia responde por mais de 50% do total dos incentivos em matéria de IPI para todo o Brasil e quase o dobro das renúncias destinadas ao Sudeste.

Tabela 2 - Renúncias Fiscais de IPI por Região e por Segmentos Econômicos Estratégicos

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Total	R\$ 12.784.847.807,00	R\$ 1.993.721.378,00	R\$ 534.392.148,00	R\$ 6.429.289.184,00	R\$ 2.643.693.157,00	R\$ 24.385.943.674,00
Informática e Automação	R\$ 1.084,00	R\$ 359.415.345,00	R\$ 14.345.501,00	R\$ 3.815.671.968,00	R\$ 1.520.212.777,00	R\$ 5.709.646.675,00
Inovação Tecnológica	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.646.748,00	R\$ 45.497,00	R\$ 1.692.245,00
Inovar-Auto	R\$ 0,00	R\$ 96.278.147,00	R\$ 13.654.955,00	R\$ 641.099.017,00	R\$ 151.844.200,00	R\$ 902.876.319,00
PADIS	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 22.510,00	R\$ 22.510,00
PADTV	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 188.495,00	R\$ 0,00	R\$ 188.495,00
Simplex Nacional	R\$ 31.161.618,00	R\$ 190.109.611,00	R\$ 125.499.697,00	R\$ 1.362.321.268,00	R\$ 831.743.353,00	R\$ 2.540.835.547,00
Zona Franca de Manaus	R\$ 12.738.869.253,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 12.738.869.253,00

Fonte: Elaboração própria com base no DGT 2015.

Por outro lado, verifica-se que a instituição de regimes fiscais menos onerosos, em matéria de IPI, por segmento econômico e não por região, tende a se concentrar, principalmente no Sudeste.⁶⁵⁴ Se a isenção do IPI para a Amazônia Ocidental/ZFM tende a criar uma situação de excesso de renúncias fiscais para as empresas localizadas na referida área, a concessão de benefícios fiscais setoriais, além de fazer com que os segmentos econômicos mais estratégicos se localizem nas áreas mais desenvolvidas, também tende a fazer com que as renúncias se concentrem nelas.⁶⁵⁵ Verifica-se que os benefícios fiscais do IPI para as empresas localizadas na Zona Franca de Manaus são tão relevantes que as renúncias feitas para o Norte correspondem a quase o dobro das renúncias para o Sudeste, evidenciando o baixo uso do IPI para a concessão de incentivos fiscais setoriais, em comparação ao seu uso para incentivos regionais.

⁶⁵⁴ A respeito da concentração dos incentivos fiscais no Sudeste, ver: MACIEL, Márcio Sobreiro. *Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, março/2010. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e_pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em 12.10.2015.

⁶⁵⁵ A respeito da concentração das renúncias fiscais no Sudeste e Sul, ver: Em sentido contrário, ver: OLIVEIRA, Jofre Luís da Costa. *Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a renúncia tributária dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados pelo modelo*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRG, 2011.

Nota-se ainda que as renúncias fiscais em matéria de IPI, relativas ao Simples Nacional, tendem a ser muito reduzidas em áreas muito beneficiadas por regimes fiscais regionais, como é o caso da Zona Franca de Manaus e tendem a ser mais elevadas nas áreas mais desenvolvidas. Com efeito, as renúncias fiscais em matéria de IPI, relacionadas do Simples Nacional, são de R\$ 31.161.618,00 no Norte e de R\$ 1.362.321.268,00, no Sudeste, ou seja, mais de quarenta vezes superior. Se considerarmos que as pequenas empresas beneficiadas pelo regime do Simples Nacional são muito importantes para a dinamização da economia, desconcentração do poder econômico e para a promoção do emprego, é provável que a isenção do IPI possa gerar um efeito de concentração do poder econômico na região, com pouca chance de as empresas menores conseguirem competir com as maiores, o que traz um efeito negativo para a dinamização da economia regional e para a promoção de empregos e distribuição da renda.

Os incentivos fiscais do PIS e da COFINS possuem grande relevância em termos de renúncias fiscais, apesar de não serem os mais significativos da Zona Franca de Manaus, representando, nos últimos seis anos, pouco menos de 30% do total dos gastos tributários indiretos realizados em benefício das empresas situadas na referida região, atuando como importante fator de redução dos custos produtivos. Em 2015, as estimativas da Receita Federal são de que estes incentivos representaram 0,13% do PIB e 2,74% do total dos gastos tributários indiretos, conforme Tabela 01.

Verifica-se, nos últimos seis anos, um aumento considerável de, aproximadamente, 60%, das renúncias fiscais do PIS/COFINS para as empresas localizadas na Zona Franca de Manaus, conforme tabela abaixo. Todavia, assim como ocorreu com o IPI, as renúncias apresentaram pequena elevação, quando comparadas ao crescimento do PIB.⁶⁵⁶

⁶⁵⁶ Em 2011 as renúncias do PIS e da COFINS representavam 0,11% do PIB, passando a representar 0,13%, em 2015.

Tabela 3 - Renúncias Fiscais do PIS/COFINS por Modalidade de Benefício Fiscal

	2015	2013	2011	2010
PIS-Importação (matéria-prima)	701.131.922	511.641.807	340.331.553	416.735.809
PIS-Importação (bens de capital)	14.512.448	14.821.747	14.829.497	7.645.202
PIS-Alíquotas Diferenciadas	411.953.360	336.067.147	261.805.876	290.034.059
PIS-Aquisição nacional	223.526.585	208.365.133	175.454.781	146.873.701
COFINS-Importação (matéria-prima)	3.353.797.044	2.361.497.090	1.611.170.553	1.907.383.015
COFINS-Importação (bens de capital)	68.568.533	68.285.714	70.124.711	34.938.003
COFINS-Alíquotas Diferenciadas	1.893.128.847	1.544.356.349	1.234.121.080	1.281.104.292
COFINS-Aquisição nacional	1.031.661.162	961.685.228	831.216.265	670.241.931
TOTAL	7.698.279.901	6.006.720.215	4.539.054.316	4.754.956.012

Fonte: Elaboração própria com base no DGT (2015, 2013, 2011, 2010).⁶⁵⁷

Outro dado importante, evidenciado pela análise da tabela acima é que, nos últimos seis anos, a maior parte das renúncias fiscais destas contribuições refere-se à importação de matérias-primas, tendo ocorrido uma elevação proporcionalmente maior em relação às outras renúncias destas contribuições. Em 2015, as renúncias relativas à importação de matérias-primas foram superiores às renúncias relativas às alíquotas diferenciadas (produção da própria Zona Franca de Manaus) somadas com os incentivos relativos às aquisições no mercado nacional. Tal cenário dos gastos tributários indiretos pode evidenciar o que havíamos dito a respeito da dificuldade que as empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus têm de competir com as indústrias estrangeiras, e o fato de se concentrarem na região empresas extremamente dependentes da importação de insumos.

A Zona Franca de Manaus concentra um grande número de empresas multinacionais que se aproveitam da redução da carga tributária e da mão de obra mais barata, realizando produção de baixa complexidade, com baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento.⁶⁵⁸ Ao mesmo tempo em que estas empresas permanecem importando os insumos mais importantes

⁶⁵⁷ Elaboramos a tabela com a descrição das renúncias fiscais do PIS/COFINS somente até 2010, uma vez que os DGTs elaborados pela Receita Federal para os anos anteriores não contemplaram todas as informações das renúncias fiscais de PIS/COFINS para a Zona Franca de Manaus.

⁶⁵⁸ Quando abordarmos o ponto em que tratamos dos indicadores do PIM, demonstraremos essa realidade da ZFM.

para o seu processo produtivo, não se forma uma estrutura de mercado sólido de insumos, matérias-primas e bens intermediários de maneira mais desenvolvida e competitiva.⁶⁵⁹

Apesar de os benefícios fiscais do PIS e da COFINS serem significativos, ao compararmos com as renúncias do IPI, verificamos que a sua representatividade é bem inferior, em relação ao valor total arrecadado com cada tributo. Com efeito, enquanto as renúncias do IPI representaram em 2015, aproximadamente, 30% do valor arrecadado com este imposto, em 2014, as renúncias relativas ao PIS e a COFINS corresponderam, nos últimos cinco anos, a pouco mais de 2% do valor arrecadado com estas contribuições, conforme tabela abaixo. Apesar disso, verifica-se que, nos últimos anos, a tendência é de ligeiro crescimento das renúncias em relação ao valor total arrecadado:

Tabela 4 - Comparação entre Renúncias Fiscais do PIS/COFINS com os Valores Arrecadados

	2014	2013	2012	2011	2010
Arrecadação (PIS/COFINS)	253.719.000.000	262.833.000.000	255.783.000.000	244.337.000.000	234.644.000.000
Renúncias - ZFM (PIS/COFINS)	6.737.946.100	6.006.720.215	5.972.893.064	4.539.054.316	4.754.956.012
Comparação com o valor arrecadado	2,65%	2,28%	2,33%	1,85%	0,20%

Fonte: Elaboração própria com base no DGT e Relatórios de Arrecadação da Receita Federal (2014, 2013, 2012, 2011 e 2010).⁶⁶⁰

Outro ponto interessante a se destacar é que, enquanto os benefícios fiscais relativos ao IPI destinados às empresas localizadas na Zona Franca de Manaus correspondem a, aproximadamente, 50% do total dos incentivos fiscais relativos a este imposto, as renúncias relativas ao PIS e a COFINS, para as empresas estabelecidas na referida região, representam apenas 10% dos incentivos totais relativos a estas contribuições, conforme tabela a seguir:

⁶⁵⁹ Quando tratarmos dos critérios de seleção dos empreendimentos e dos Processos Produtivos Básicos abordaremos novamente esta questão demonstrando a falta de efetividade destes instrumentos de desenvolvimento regional.

⁶⁶⁰ Elaboramos a tabela com a descrição das renúncias fiscais do PIS/COFINS somente até 2010, uma vez que os DGTs elaborados pela Receita Federal para os anos anteriores não contemplaram todas as informações das renúncias fiscais de PIS/COFINS para a Zona Franca de Manaus.

Tabela 5 - Comparação entre Renúncias Fiscais para a Zona Franca de Manaus e Renúncias Totais de PIS/COFINS

	2014	2013	2012	2011	2010
Renúncias - ZFM (PIS/COFINS)	6.737.946.100	6.006.720.215	5.972.893.064	4.539.054.316	4.754.956.012
Renúncias - Totais de (PIS/COFINS)	70.148.773.956	55.201.837.705	49.521.558.262	41.160.564.810	40.838.553.919
Comparação com as renúncias totais de PIS/COFINS	9,61%	10,88%	12,06%	11,03%	11,64%

Fonte: Elaboração própria com base no DGT (2014, 2013, 2012, 2011 e 2010).⁶⁶¹

A comparação entre as renúncias fiscais relativas ao PIS e a COFINS para as empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus e os benefícios fiscais setoriais, para os principais segmentos estratégicos, por região do Brasil, evidencia outros importantes aspectos, conforme tabela abaixo:

Tabela 6 - Renúncias Fiscais de PIS/COFINS por Região e por Segmentos Econômicos Estratégicos

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Total	9.154.365.102	8.266.346.971	6.610.570.868	44.898.557.781	15.708.369.627	84.638.210.349
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores - PADIS	0	0	0	36.297.977	2.635.241	38.933.218
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital (PATVD)	0	0	0	938.665	0	938.665
Petroquímicas	0	688.594.140	0	443.574.212	394.593.904	1.526.762.256
Produtos Químicos e Farmacêuticos	60.025	11.428.187	75.215.644	818.631.786	88.070.491	993.406.133
Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REID	36.526.678	997.989.359	67.308.975.606	1.009.473.535	276.125.303	69.629.090.481
Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações (REPMBL-Redes)	29.826.096	60.315.940	41.841.692	533.504.990	107.416.078	772.904.796
Simple Nacional	746.643.604	2.961.503.812	1.884.096.194	13.189.801.365	5.321.907.437	24.103.952.412
Zona Franca de Manaus	7.698.279.901	0	0	0	0	7.698.279.901

Fonte: Elaboração própria com base no DGT 2015.

Diferentemente do IPI, os incentivos fiscais relativos ao PIS e a COFINS, para as empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus não fazem com que as renúncias fiscais se concentrem na região Norte. Apesar da relevância dos benefícios fiscais em questão, as renúncias permanecem muito mais concentradas no Sudeste, com mais de 50% total delas, enquanto a região Norte concentra, aproximadamente, 10%. Verifica-se que a instituição de regimes fiscais menos onerosos para o PIS e a COFINS, por segmento econômico e não por

⁶⁶¹ Elaboramos a tabela com a descrição das renúncias fiscais do PIS/COFINS somente até 2010, uma vez que os DGTs elaborados pela Receita Federal para os anos anteriores não contemplaram todas as informações das renúncias fiscais de PIS/COFINS para a Zona Franca de Manaus.

região, tende a se concentrar no Sudeste, muito mais do que vem ocorrendo com o IPI, conforme anteriormente abordado.⁶⁶²

É interessante notar que, apesar de o IPI ser um imposto que, originalmente, deveria ter um caráter extrafiscal muito mais preponderante que o PIS e a COFINS, o que se verifica é justamente o inverso, são muito mais diversificados por segmentos econômicos, maiores e mais relevantes os incentivos fiscais do PIS e da COFINS que os benefícios relativos ao IPI⁶⁶³ e, por isso, a tendência é de que as renúncias se concentrem na região Sudeste. Dessa forma, se, por um lado, os incentivos do IPI, do PIS e da COFINS para a Zona Franca de Manaus tendem a criar uma situação de excesso de renúncias fiscais para as empresas localizadas na referida área, por outro, a concessão de benefícios fiscais setoriais, além de fazer que os segmentos econômicos mais estratégicos se localizem nas áreas mais desenvolvidas, também tende a fazer com que as renúncias se concentrem nelas.⁶⁶⁴

Além disso, assim como ocorre com o IPI, renúncias fiscais em matéria de PIS/COFINS, relativas ao Simples Nacional, tendem a ser muito reduzidas em áreas muito beneficiadas por regimes fiscais regionais – como é o caso da Zona Franca de Manaus – e se inclinam a ser mais elevadas nas áreas mais desenvolvidas. Com efeito, as renúncias fiscais do PIS/COFINS, relacionadas ao Simples Nacional é de R\$ 746.643.604,00 no Norte e de R\$ 13.189.801.365,00, no Sudeste, ou seja, mais de dezessete vezes superior.

Por fim, a isenção do imposto de importação representou, aproximadamente, 13% dos gastos tributários indiretos relativos ao sistema de incentivos da Zona Franca de Manaus, e 1,26% de todos os gastos tributários indiretos constantes do DGT de 2015, conforme Tabela 01. As

⁶⁶² A respeito da concentração dos incentivos fiscais no Sudeste, ver: MACIEL, Márcio Sobreiro. *Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, março/2010. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em 12.10.2015.

⁶⁶³ Ressalvamos que isso pode ser explicado pelo fato de o IPI possuir alíquotas diversas para os produtos e o PIS e a COFINS possuírem alíquotas únicas. Isso faz com que a desoneração do IPI seja feita, muitas vezes, pela aplicação de alíquotas mais reduzidas, enquanto que a desoneração do PIS e da COFINS acaba sendo feita por regimes fiscais específicos, que integram o DGT.

⁶⁶⁴ A respeito da concentração das renúncias fiscais no Sudeste e Sul, ver: OLIVEIRA, Jofre Luís da Costa. *Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a renúncia tributária dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados pelo modelo*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRG, 2011.

renúncias fiscais relativas à isenção em questão foram as que tiveram o aumento mais significativo dentre todos os incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus, saltando de R\$ 1.514.402.277, em 2007, para R\$ 3.547.089.459, em 2015, ou seja, mais do que dobrou nos últimos 9 anos.

Tabela 7 - Renúncias Fiscais do Imposto de Importação nos Últimos 9 Anos

	2015	2014	2013	2012	2011	2009	2007
Isenção - Imposto de Importação	3.573.183.309	3.063.798.652	2.665.787.014	2.421.479.647	1.654.568.059	2.256.801.567	1.514.402.277

Fonte: Elaboração própria com base no DGT (2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2009 e 2007).

Conforme se depreende da tabela abaixo, o valor arrecadado com o imposto de importação teve um significativo aumento nos últimos seis anos, saltando de R\$ 21.119.000.000, em 2010, para R\$ 39.015.000.000, em 2015, ou seja, uma elevação de, aproximadamente, 80%. Apesar disso, o que se verificou neste período é que as renúncias fiscais concedidas para as empresas estabelecidas na ZFM tiveram um aumento consideravelmente superior ao valor arrecadado, conforme a tabela abaixo. Tal elevação das renúncias está em consonância com o fato de que ainda é muito relevante a importação de insumos pelas empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus. Ao invés de elas se tornarem um pouco menos dependentes da importação de insumos, na medida em que há a melhora do complexo industrial local, o que se nota é justamente o inverso, há uma elevação cada vez maior da importação de produtos por estas empresas.

Tabela 8 - Comparação entre as Renúncias Fiscais do Imposto de Importação e o Valor Arrecadado

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Arrecadação - Imposto de Importação	39.015.000.000	36.839.000.000	37.196.000.000	31.111.000.000	26.734.000.000	21.119.000.000
Renúncias - Imposto de Importação	3.573.183.309	3.063.798.652	2.665.787.014	2.421.479.647	1.654.568.059	1.462.111.310
Comparação com o valor arrecadado	9,1%	8,3%	7,1%	7,7%	6,1%	6,9%

Fonte: Elaboração própria do autor com base no DGT e Relatórios de Arrecadação da Receita Federal do Brasil (2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010)

A comparação entre as renúncias totais relativas ao imposto de importação com as renúncias fiscais destinadas à Zona Franca de Manaus, aponta um aumento significativo da representatividade do benefício fiscal em relação aos demais incentivos fiscais para o imposto de importação. Em 2010, a isenção do imposto de importação para as empresas instaladas na Zona Franca de Manaus representava 53% do total das renúncias e, em 2015, essa proporção avançou para 83,2%. Verifica-se que as renúncias relativas ao imposto de importação concentram-se em sua maior parte na Zona Franca de Manaus, o que acaba por confirmar o que havíamos dito a respeito da concentração de empresas importadoras de insumos na ZFM e o acirramento da competição com as empresas estrangeiras.

Tabela 9 - Comparação entre as Renúncias Totais do Imposto de Importação e as Renúncias Destinadas a Zona Franca de Manaus

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Renúncias - Imposto de Importação - ZFM	3.573.183.309	3.063.798.652	2.665.787.014	2.421.479.647	1.654.568.059	1.462.111.310
Renúncias - Totais do Imposto de Importação	4.292.334.174	3.677.501.465	3.406.027.735	3.059.354.838	2.363.084.053	2.732.263.288
Representatividade das Renúncias da ZFM	83,2%	83,3%	78,2%	79,1%	70%	53%

Fonte: Elaboração própria com base no DGT e Relatórios de Arrecadação da Receita Federal do Brasil (2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010).

Em resumo, verifica-se que os incentivos da Zona Franca de Manaus geram um elevado volume de renúncias fiscais que vem se intensificando ainda mais nos últimos anos, principalmente no que se refere aos tributos incidentes na importação de mercadorias (IPI-Importação, PIS/COFINS-Importação e imposto de importação). De acordo com a classificação das renúncias fiscais constante do DGT, os benefícios da ZFM representam o segundo maior gasto tributário indireto, perdendo apenas para o Simples Nacional.

Se, por um lado, esse grande aumento do volume dos gastos tributários na ZFM pode evidenciar a efetividade do sistema de incentivos para a atração de indústrias para a região, por outro, faz transparecer o tipo de desconcentração industrial promovida, de grandes empresas multinacionais, importadoras de insumos, dependentes dos benefícios fiscais para se

manterem na região. As empresas que se instalam no PIM sabem que não necessitarão se tornar competitivas no médio e no longo prazo, já que os benefícios são concedidos, praticamente, sem prazo para acabar.

O formato dos incentivos, com forte efeito indutor para a importação de produtos, aliado à falta de critérios de seleção dos empreendimentos, ausência de contrapartidas e baixa eficácia dos Processos Produtivos Básicos no adensamento de cadeias produtivas mais complexas, estimula o estabelecimento de empreendimentos que buscam somente a redução de custos e não a melhora produtiva, ao mesmo tempo em que desestimula a compra de insumos e bens de capital na própria região, não gerando um efeito indutor de maior consistência para a atração de indústrias mais complexas, mais intensivas em tecnologia e mais estratégicas para a região, ao mesmo tempo que desestimula a dinamização do emprego e da economia por meio de pequenas empresas.⁶⁶⁵

4.3. Análise dos gastos tributários indiretos relacionados à SUDAM e à SUDENE

O volume dos gastos tributários administrados pela SUDAM e SUDENE é significativamente inferior às renúncias fiscais, decorrentes dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus. Em 2015, o valor total das renúncias destinadas a ZFM foi de R\$ 27.503.165.480, enquanto os gastos tributários totais destinados à SUDAM e SUDENE foram no montante de R\$ 6.403.412.112. Apesar disso, é bastante significativo o valor destas renúncias, se levarmos em consideração o fato de que elas estão concentradas em sua maior parte no imposto de renda, conforme as tabelas abaixo:

⁶⁶⁵ No mesmo sentido de nossas conclusões, ver: BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 3-9; Em sentido contrário, ver: OLIVEIRA, Jofre Luís da Costa. *Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a renúncia tributária dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados pelo modelo*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRG, 2011; MARCHIORO, Luana Witek; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. *Revista de Estudos Sociais*, nº 31, 2014.

Tabela 10 - Gastos Tributários Decorrentes dos Incentivos Fiscais Administrados pela SUDAM em 2015

	2015		
	Renúncia por tributo	Comparação com o PIB	Representatividade em relação ao GTI total
Gastos Tributários de IRPJ - SUDAM	1.825.515.892	0,03%	0,65%
Gastos Tributários de AFRMM - SUDAM	329.865.235	indisponível	indisponível
TOTAL	2.155.381.127		

Fonte: Elaboração própria com base no DGT de 2015.

Tabela 11 - Gastos Tributários Decorrentes dos Incentivos Fiscais Administrados pela SUDENE em 2015

	2015		
	Renúncia por tributo	Comparação com o PIB	Representatividade em relação ao GTI total
Gastos Tributários de IRPJ - SUDENE	3.786.896.100	0,07%	1,34%
Gastos Tributários de AFRMM - SUDENE	461.134.885	informação indisponível	informação indisponível
TOTAL	4.248.030.985		

Fonte: Elaboração própria com base no DGT de 2015.

Deve-se destacar que, apesar da sua importância, os benefícios fiscais relativos à depreciação acelerada de bens do ativo fixo, para efeito de cálculo do imposto de renda e o desconto antecipado de créditos de PIS e COFINS, não estão contabilizados no orçamento dos gastos tributários elaborado pela Receita Federal, por não representarem uma renúncia fiscal. Conforme tratado nos pontos anteriores, a diferença entre a depreciação normal e a depreciação acelerada incentivada é que, enquanto naquela a depreciação é realizada num prazo de 10 anos, nesta, a depreciação é efetivada no próprio ano de aquisição do bem. Da mesma maneira, os créditos de PIS/COFINS somente representam a antecipação de créditos a que empresa teria direito posteriormente, caso não fosse beneficiada.

Diferentemente dos gastos tributários da Zona Franca de Manaus, as renúncias fiscais decorrentes dos incentivos da SUDAM e SUDENE não tiveram significativo aumento, apesar de terem ocorrido oscilações em alguns anos. A análise das renúncias fiscais relativas aos benefícios da SUDAM para o IR evidencia considerável queda tanto em números absolutos, como em relação ao valor dos gastos tributários totais. Conforme a tabela abaixo, em 2010 o

montante destes gastos tributários era de R\$ 3.264.637.254, representando 2,87% das renúncias totais. Em 2015, esse valor foi reduzido para R\$ 1.825.515.892, representando apenas 0,65%, dos gastos tributários totais.

Tabela 12 - Gastos Tributários Decorrentes dos Incentivos de IRPJ Administrados pela SUDAM

	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Gastos Tributários de IRPJ - SUDAM	1.825.515.892	2.202.159.602	2.328.370.976	1.859.328.443	2.535.821.648	3.264.637.254	2.567.251.241	1.578.135.920
Representatividade em relação ao PIB	0,03%	0,04%	0,05%	0,04%	0,07%	0,10%	0,08%	0,06%
Representatividade em relação ao GTI total	0,65%	0,88%	1,37%	1,27%	2,18%	2,87%	2,52%	2,07%

Fonte: Elaboração própria com base no DGT de 2015 a 2008.

Levando-se em consideração que o sistema de incentivos fiscais da SUDAM manteve-se com o mesmo formato nos últimos anos, essa redução pode ter ocorrido em razão de quatro fatores: i) houve redução do número de empresas interessadas em investir na região Norte; ii) reduziu o número de empresas interessadas em se aproveitar destes benefícios fiscais; iii) houve redução do faturamento ou da margem de lucro das empresas; iv) o prazo de 10 anos de duração dos incentivos venceu para boa parte dos empreendimentos, não tendo ocorrido a renovação dos investimentos no mesmo patamar.

Se considerarmos que boa parte das empresas beneficiárias dos incentivos da Zona Franca de Manaus também se aproveitam dos benefícios da SUDAM, poderíamos dizer que existe certa contradição entre o fato de as renúncias da ZFM terem aumentado muito nos últimos anos e os gastos tributários da SUDAM terem diminuído significativamente. Além disso, se considerarmos que são praticamente mínimas as contrapartidas exigidas e a rigidez dos critérios de seleção dos empreendimentos, não faz sentido as empresas realizarem investimentos na região Norte e não se aproveitarem dos incentivos da SUDAM. Neste sentido, somente as duas últimas hipóteses explicariam essa contradição entre a redução dos gastos tributários da SUDAM e o aumento das renúncias da ZFM.

As renúncias decorrentes dos incentivos do imposto de renda administrados pela SUDENE tiveram considerável aumento em números absolutos, nos últimos oito anos, mas mantiveram-

se estáveis quando comparadas ao PIB e ao volume dos gastos tributários indiretos totais. Conforme tabela abaixo, em 2008, o valor destas renúncias foi de R\$ 2.077.655.823, tendo saltado para R\$ 3.786.896.100, em 2015. Contudo, em todo o período, a representatividade das renúncias em relação ao PIB manteve-se estável em, aproximadamente, 0,08%.

Tabela 13 - Gastos Tributários Decorrentes dos Incentivos de IRPJ Administrados pela SUDENE

	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Gastos Tributários de IRPJ - SUDENE	3.786.896.100	4.271.537.867	5.014.191.434	3.654.533.706	3.127.943.995	3.171.309.385	2.493.859.905	2.077.655.823
Representatividade em relação ao PIB	0,07%	0,08%	0,10%	0,08%	0,08%	0,10%	0,08%	0,08%
Representatividade em relação ao GTI total	1,34%	1,71%	2,95%	2,50%	2,69%	2,78%	2,45%	2,73%

Fonte: Elaboração própria com base no DGT de 2015 a 2008.

A comparação entre o volume das renúncias de imposto de renda da SUDAM e da SUDENE, evidencia que em praticamente todo o período analisado, salvo os anos de 2009 e 2010, os gastos tributários foram mais significativos na região Nordeste, o que pode demonstrar que, apesar de todos os mencionados incentivos da Zona Franca de Manaus, o volume de investimentos atraídos para a região Nordeste ainda é mais significativo.

A análise das renúncias relativas ao AFRMM fica parcialmente prejudicada em razão da falta de algumas informações nos Demonstrativos de Gastos Tributários. O grande problema é que os DGTs tratam de forma conjunta as renúncias relativas ao AFRMM da SUDAM e SUDENE, sem identificar o montante administrado por cada superintendência. Caso os DGTs tivessem todas as informações regionalizadas por tributo e por modalidade de gasto, seria possível identificar o montante das renúncias relativas ao AFRMM administrado por cada superintendência.

Conforme havíamos mencionado, o art. 165, §6º, da Constituição, determina que o orçamento das renúncias fiscais seja regionalizado, mas não menciona de que forma isso deve ser feito. Até 2014, os DGTs continham as renúncias regionalizadas somente por função orçamentária em conjunto com a modalidade de gasto tributário, sem fazer o cruzamento da informação por tributo. Somente a partir de 2015 os DGTs passaram a fazer o cruzamento das 2 informações:

gastos tributários regionalizados por tributo e modalidade de gasto. Além disso, as renúncias relativas ao AFRMM só começaram a ser contabilizadas no DGT a partir de 2013. Tendo em vista as referidas limitações, elaboramos a tabela abaixo considerando os gastos tributários somados da SUDAM e SUDENE relativas ao AFRMM para os anos de 2013, 2014 e 2015.

Tabela 14 - Gastos Tributários Decorrentes da Isenção de AFRMM Administrada pela SUDAM/SUDENE

	2015	2014	2013
Gastos Tributários de AFRMM - SUDAM/SUDENE	791.411.258	615.191.179	1.129.193.254
Representatividade em relação ao PIB	0,02%	0,01%	Indisponível
Representatividade em relação ao GTI total	0,28%	0,24%	Indisponível

Fonte: Elaboração própria com base no DGT de 2015 a 2013.

Apesar da escassez de informações, nota-se que o AFRMM tem uma representatividade menor em relação aos demais incentivos fiscais. É possível questionar qual o grau de efetividade desta isenção para a atração de empreendimentos para a região. Neste sentido, ao mesmo tempo em que este incentivo fiscal gera uma renúncia considerável de receita para a União Federal, é bastante questionável a sua força indutora para a atração de empreendimentos para a região por meio da desoneração das importações. No caso da região Norte, a desoneração das importações acaba sendo realizada muito mais por força dos incentivos da ZFM que por força desta isenção. No Nordeste, se a ideia do incentivo é a de atrair empreendimentos para a região por meio da desoneração da importação de mercadorias, talvez fosse mais adequada a concessão de incentivos fiscais para os demais tributos que oneram as importações, como ocorre na Zona Franca de Manaus. Além de ser questionável a efetividade da isenção do AFRMM para a atração de indústrias para as regiões Norte e Nordeste, ela representa um incentivo a mais para a importação de insumos e não a sua compra no mercado nacional.

Outra questão que nos parece relevante de ser analisada é a da representatividade das renúncias de imposto de renda decorrentes dos incentivos administrados pela SUDAM e SUDENE, com as renúncias deste imposto decorrentes dos demais incentivos fiscais, por

região. Primeiramente, verifica-se que os benefícios de IR administrados pela SUDAM e SUDENE possuem uma representatividade bastante elevada em comparação com as renúncias deste imposto para as regiões Norte e Nordeste. Na região Norte, os gastos tributários de IR administrados pela SUDAM (R\$ 1.825.515.892) representam quase 65% das renúncias totais deste imposto para esta região (R\$ 2.817.457.599). Na região Nordeste, estes gastos tributários representam pouco mais de 50%.

Outro ponto bastante relevante é que, apesar dos consideráveis incentivos de IR administrados pela SUDAM e SUDENE, os gastos tributários relativos ao IR concentram-se em sua maior parte no Sudeste, com mais de 50% destas renúncias, conforme quadro abaixo. Mesmo com os incentivos de IR em questão, a região Norte apresenta o menor volume de renúncias fiscais. Em números absolutos, se retirássemos os incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE e desconsiderássemos os efeitos econômicos dessa alteração, as regiões Norte e Nordeste não chegariam a concentrar nem 10% das renúncias de IRPJ. Pode-se dizer que tais diferenças refletem a concentração industrial e da renda nas regiões mais desenvolvidas.⁶⁶⁶

Tabela 15 - Gastos Tributários Decorrentes de Incentivos de IRPJ por Região em 2015 e Seleção de Alguns Setores Estratégicos

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Total	2.817.457.599	7.318.254.495	3.228.227.218	23.802.894.276	6.143.988.298	43.310.821.886
Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas	86.996.120	30.180.817	13.377.170	1.252.820.024	129.598.868	1.512.972.999
Inovação Tecnológica	71.484.585	22.805.050	6.453.794	1.040.037.109	247.406.327	1.388.186.865
Investimentos em Infra-Estrutura	956.029	1.926.359	13.586.552	11.307.330	27.058.114	54.834.384
Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação	0	245.509	114.233	14.491.542	1.171.967	16.023.251
Simplex Nacional	497.183.240	1.972.038.671	1.254.602.658	8.782.969.735	3.543.810.150	16.050.604.454
SUDAM/SUDENE	1.825.515.892	3.786.896.100	0	0	0	5.612.411.992

Fonte: Elaboração própria com base no DGT de 2015.

Se ainda considerarmos que as renúncias de imposto de renda têm por efeito a diminuição dos repasses aos Estados e Municípios e a redução dos valores que compõem os Fundos

⁶⁶⁶ Sobre o debate acerca da concentração regional dos gastos tributários, ver: MACIEL, Márcio Sobreiro. *Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, março/2010. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em 12.10.2015.

Constitucionais de Desenvolvimento Regional, previstos no art. 159, I, da Constituição, perceberemos que a concentração das renúncias de IR nas regiões mais desenvolvidas tem por efeito também a diminuição dos valores destinados às regiões mais carentes, principalmente o Nordeste. Esta questão foi abordada de forma muito incisiva pelo Tribunal de Contas da União no período em que o Governo Federal concedeu uma série de benefícios de IPI ao setor de eletrodomésticos e automotivo, como forma de evitar os efeitos de desaceleração da crise de 2008.⁶⁶⁷

A análise das renúncias fiscais totais de IRPJ para cada uma das regiões, e, para cada um dos segmentos econômicos estratégicos beneficiados por regimes fiscais menos onerosos, revela uma tendência de intensa concentração das renúncias na região Sudeste. Ou seja, quanto mais setoriais e menos regionais forem os benefícios, menores serão as renúncias destinadas às regiões menos desenvolvidas, principalmente, quando estivermos nos referindo a setores econômicos estratégicos de infraestrutura e tecnologia. Por fim, os gastos tributários de IR relativos ao Simples Nacional tendem a ser extremamente reduzidas na região Norte e extremamente elevadas no Sudeste. No Nordeste essas renúncias, apesar de baixas quando comparadas com a região Sul e Sudeste, são superiores às regiões Centro-Oeste e Norte. Conforme abordado em pontos anteriores do presente trabalho, verifica-se certa dificuldade de os pequenos empreendimentos se desenvolverem em regiões menos desenvolvidas, principalmente no Norte, que concentra os benefícios da Zona Franca de Manaus.

Se, por um lado, os incentivos fiscais de imposto de renda administrados pela SUDAM e SUDENE representam elevado volume de renúncias fiscais, por outro, os gastos tributários

⁶⁶⁷ Destacamos abaixo trecho do processo nº TC 020.911/2013-0: “3.3 Diante dos valores apresentados, a equipe concluiu que as desonerações do IR têm tido maior influência junto ao FPM e FPE do que o IPI, uma vez que representam cerca de 76% das renúncias concedidas, o que equivale a aproximadamente R\$ 247,8 bilhões líquidos (item 2.1.8.11). 3.4 Ademais, no período abrangido pelo acompanhamento, identificou-se que os estados, Distrito Federal e os municípios arcaram com a maior parte de toda a desoneração concedida pela União referente ao IR e IPI (aproximadamente 58%), o correspondente a cerca de R\$ 190,11 bilhões (item 2.1.8.12). 3.5 A equipe identificou que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação, IPI-Exportação e Fundeb, em decorrência da desoneração do IR e IPI, uma vez que poderia ter recebido R\$ 68,2 bilhões (item 2.1.8.16). 3.6 Verificou-se, também, duplo prejuízo ao desenvolvimento regional. Primeiro na concessão da renúncia tributária, que é direcionada prioritariamente para o Sudeste. Segundo, no reflexo da desoneração na redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação, que afeta precipuamente o Nordeste, contribuindo para reforçar as disparidades entre as regiões (itens 2.1.8.17 e 2.1.8.18).”

permanecem concentrados nas regiões mais desenvolvidas, situação que se agravaria ainda mais caso os incentivos de IRPJ da SUDAM e SUDENE fossem extintos, sem falar na possibilidade de uma concentração industrial ainda maior no Sul e Sudeste. Contudo, mais importante que saber em qual região se concentram os gastos tributários de IRPJ, é utilizar os benefícios fiscais em prol do desenvolvimento regional e não somente como mecanismo de redução de custo das empresas estabelecidas na região. O debate que hoje existe entre a extinção de incentivos fiscais regionais (baseado no argumento de que eles representam elevado volume de renúncias) e a sua manutenção (baseado no argumento de que as renúncias fiscais tendem a se concentrar nas regiões mais favorecidas), deveria ser muito mais no sentido de fazermos com que os incentivos fiscais gerem desenvolvimento econômico para as regiões mais carentes e não para que eles gerem a desconcentração regional dos gastos tributários.⁶⁶⁸

4.4. Comparação entre os gastos decorrentes dos benefícios creditícios regionais e os gastos tributários regionais

Sem qualquer pretensão de esgotarmos o assunto, pode-se dizer que existem três tipos de benefícios que podem ser concedidos pelo Estado aos agentes econômicos, visando ao atendimento de objetivos econômicos e sociais, os benefícios fiscais (gastos tributários), os creditícios e os financeiros.⁶⁶⁹ Os benefícios fiscais, vistos sob o aspecto de gastos tributários, objeto de estudo no presente trabalho, são, nas palavras de José Maria Arruda de Andrade, “os gastos indiretos do governo que configuram renúncia de receita e que se valem da legislação tributária para atender a objetivos econômicos e sociais”⁶⁷⁰.

⁶⁶⁸ Sobre o debate acerca da concentração regional dos gastos tributários, ver: MACIEL, Márcio Sobreiro. *Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, março/2010. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em 12.10.2015.

⁶⁶⁹ A respeito dos benefícios creditícios e financeiros, ver: ANDRADE, José Maria Arruda de. *Benefícios financeiros e creditícios: esses ilustres desconhecidos*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-ago-14/estado-economia-beneficios-financeiros-crediticios-ilustres-desconhecidos>. Acesso em: 10.09.2016.

⁶⁷⁰ Idem. *A política econômica e a governança dos gastos tributários indiretos*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos>. Acesso em: 20.02.2016.

Os benefícios creditícios correspondem a um gasto decorrente da concessão de empréstimos de recursos públicos com taxas de remuneração muito mais vantajosas para os tomadores que as oferecidas pelo setor privado. O valor dos gastos públicos é calculado por meio da comparação entre o custo de captação do Estado e as taxas efetivamente oferecidas pelo mercado. Este tipo de gasto público é considerado como um subsídio implícito, sendo contabilizado como despesa relativa ao serviço da dívida pública.⁶⁷¹ Os benefícios financeiros, nos termos do art. 2º, da Portaria MF nº 379/06, são os desembolsos efetivos realizados por meio das “equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União”. São considerados como subsídios explícitos, por haver desembolso direto de recursos do Estado, constando do orçamento como despesa pública.⁶⁷²

Os benefícios creditícios regionais (voltados para a desconcentração industrial regional) são concedidos pelo Governo Federal, para o Nordeste, por meio do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), e para o Norte, por meio do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Fundo Constitucional do Norte (FNO). Os Fundos Constitucionais do Norte e do Nordeste estão previstos no art. 159, I, “c”, da Constituição, o qual dispõe que 3% do produto da arrecadação do imposto de renda e do IPI deve ser aplicado “em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional”.

Referidos Fundos Constitucionais foram regulamentados pela Lei 7.827/09, a qual determinou que 0,6% do produto da arrecadação do IR e do IPI devem ser destinados ao abastecimento do Fundo Constitucional do Norte (FNO) e 1,8% devem ser destinados ao Nordeste. Os recursos

⁶⁷¹ A definição de benefícios creditícios é realizada por Arruda de Andrade nos seguintes termos: “Podemos, assim, definir os *benefícios creditícios* como subsídios que decorrem de programas oficiais de crédito concedidos a taxas de juros inferiores ao custo de captação do governo e que são operacionalizados por meio de fundos ou programas. Em outros termos, como os créditos oferecidos a seus tomadores possuem uma remuneração de juros inferior aos juros que remuneram os títulos emitidos pelo governo, tornando-os mais acessíveis e atraentes, essa diferença é assumida pelo governo federal.” (ANDRADE, José Maria Arruda de. Op. cit.)

⁶⁷² Sobre os benefícios creditícios e financeiros, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Perspectivas do controle sobre os benefícios fiscais: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista do TCU*, nº 121, maio/ago, 2011.

dos referidos fundos são administrados pelo Banco da Amazônia (BASA) e pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que realizam os empréstimos com os recursos dos referidos fundos para as pessoas físicas e jurídicas interessadas em investir no setor produtivo das regiões Norte e Nordeste, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.⁶⁷³

Além de os recursos dos referidos Fundos Constitucionais terem que ser administrados de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, a Lei 7.827/09 ainda determina diversas diretrizes a serem seguidas na formulação dos programas de financiamento, como o tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas; a conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes; concessão de financiamentos exclusivamente aos setores produtivos; ação integrada com instituições federais sediadas nas regiões etc.

Os Fundos de Desenvolvimento Regional do Norte e do Nordeste (FDA no Norte e FDNE no Nordeste), conforme anteriormente abordado, foram criados em substituição ao FINAM e ao FINOR, respectivamente, quando foram extintas a SUDAM e a SUDENE. Diferentemente do FINAM e do FINOR, o FDA e o FDNE não funcionam com base em recursos do sistema de crédito fiscal, mas com base em dotações orçamentárias da União Federal. As Leis Complementares 124/07 e 125/07, determinaram o BASA e o BNB como agentes operadores dos recursos dos fundos, sendo a sua gestão realizada pela SUDAM e SUDENE, devendo os projetos de investimento serem realizados de acordo com as diretrizes determinadas por regulamento, aprovado pelos Conselhos Deliberativos da SUDAM e SUDENE.

Além do demonstrativo de gastos tributários, o art. 165, §6º, da Constituição, também determina a elaboração de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente da concessão de benefícios financeiros e creditícios. O Decreto 7.482/11 outorgou à Secretaria de Política Econômica (SPE) a atribuição de elaborar o demonstrativo de benefícios creditícios e financeiros da União, para compor as Informações Complementares

⁶⁷³ Atualmente, estão em vigor a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, instituída por meio do Decreto nº 6.047/07, o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA e o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE).

ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. Neste sentido, enquanto o Demonstrativo de Gastos Tributários é elaborado pela Receita Federal, o demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios é elaborado pela SPE, de acordo com os parâmetros definidos na Portaria MF 379/06.⁶⁷⁴

Tanto os benefícios fiscais regionais, tratados no presente trabalho, quanto os benefícios creditícios concedidos por meio dos fundos de desenvolvimento regional e dos fundos constitucionais, visam à desconcentração industrial e à promoção do desenvolvimento regional. São os meios de que dispõe o Governo Federal para financiar os setores produtivos no Norte e no Nordeste. Tendo em vista que ambos os mecanismos de política econômica possuem a mesma finalidade, a menção feita no presente trabalho a respeito dos benefícios creditícios regionais visa à comparação entre o volume de recursos públicos gastos pelo Governo Federal em cada uma destas políticas econômicas.

A análise comparativa entre os gastos tributários regionais com os gastos públicos relacionados aos benefícios creditícios e financeiros, conforme tabela abaixo, permite-nos verificar que, na região Nordeste, os benefícios creditícios vêm representando um volume de despesas/renúncias superior aos gastos tributários na região, decorrentes dos incentivos de IR. Por outro lado, no Norte, as renúncias de IR são um pouco superiores aos benefícios creditícios. Isso se deve, principalmente, ao fato de que o maior volume de benefícios creditícios está concentrado no FNE, que recebe 1,8% do produto da arrecadação do IR e do IPI, enquanto o FNO recebe somente 0,6%.

⁶⁷⁴ ANDRADE, José Maria Arruda de. *Benefícios financeiros e creditícios*: esses ilustres desconhecidos. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-ago-14/estado-economia-beneficios-financeiros-crediticios-ilustres-desconhecidos>. Acesso em: 10.09.2016.

Tabela 16 - Comparação entre os Gastos Tributários Regionais e os Benefícios Creditícios Regionais

	2014		2013		2012	
	Norte	Nordeste	Norte	Nordeste	Norte	Nordeste
Fundos Constitucionais (FNO/FNE)	1.985.417.000	5.956.252.000	1.533.270.000	4.599.809.000	1.586.676.000	4.760.027.000
Fundos de Desenvolvimento (FDA/FDNE)	-115.295.000	628.682.000	90.227.000	525.692.000	63.279.000	321.052.000
TOTAL	1.870.122.000	6.584.934.000	1.623.497.000	5.125.501.000	1.649.955.000	5.081.079.000
Gastos Tributários Indiretos de IRPJ - SUDAM/SUDENE	2.202.159.602	4.271.537.867	2.328.370.976	5.014.191.434	1.859.328.443	3.654.533.706
Gastos Tributários Indiretos - ZFM	24.999.801.646	0	22.653.630.560	0	21.224.288.293	0
TOTAL	27.201.961.248	4.271.537.867	24.982.001.536	5.014.191.434	23.083.616.736	3.654.533.706

Fonte: Elaboração própria com base no DGT de 2014 a 2012 e Demonstrativos de Benefícios Creditícios e Financeiros de 2014 a 2012

Se considerarmos, neste cálculo, as renúncias fiscais decorrentes dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, o valor dos gastos tributários regionais na região Norte passa a ser muito superior ao volume dos benefícios creditícios na região, representando mais de 14 vezes o seu valor. Em termos globais, o montante dos gastos tributários regionais para o Norte e o Nordeste (R\$ 31.473.499.115), considerando os benefícios fiscais da SUDAM, SUDENE e ZFM, é significativamente superior ao valor dos benefícios creditícios totais (R\$ 8.455.056.000). Apesar disso, conforme abordaremos posteriormente, a governança executiva realizada pela SUDAM e SUDENE a respeito da avaliação de resultados dos fundos constitucionais é significativamente mais profunda e transparente que a avaliação de resultados relativa aos benefícios fiscais.

Diante deste quadro, talvez, o primeiro questionamento que se faz é: qual o motivo de mantermos os benefícios fiscais regionais e não substituí-los pelos fundos constitucionais e de desenvolvimento regional, que possuem diretrizes mais claras e planejadas de acordo com as premissas das políticas regionais, controles mais efetivos e transparentes de seleção dos empreendimentos e de avaliação de resultados? O principal motivo de se manter os incentivos fiscais regionais e não somente os benefícios creditícios é que ambos possuem razões distintas de funcionamento.

Enquanto os benefícios creditícios atuam na formação de capital a um custo mais baixo para atrair os investimentos para as regiões mais pobres, os incentivos fiscais não atuam na

formação de capital, mas na redução do custo dos empreendimentos, tornando-os mais competitivos em relação às demais regiões do Brasil. Sem entrar no mérito a respeito da efetividade dos benefícios creditícios e dos benefícios fiscais na promoção do desenvolvimento regional, o que se quer dizer é que não há porque substituir as funções exercidas pelos incentivos fiscais pelos fundos constitucionais e de desenvolvimento, já que ambos os tipos de gastos se complementam, exercendo funções distintas na atração de empresas para as regiões mais pobres.

4.5. Outras comparações relevantes dos gastos tributários regionais indiretos: Bolsa Família e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Neste tópico, realizamos mais algumas comparações entre os gastos tributários regionais (SUDAM, SUDENE e ZFM) com dois tipos de gastos diretos realizados pelo Governo Federal, extremamente relevantes e debatidos pela sociedade nos últimos anos, os gastos relativos ao Programa Bolsa Família, que representa o maior programa de transferência de renda nacional, e ao Programa de Aceleração do Crescimento, que constitui o programa mais significativo em termos de investimentos em infraestrutura.⁶⁷⁵ Elaboramos a tabela abaixo com base nas informações do DGT de 2015 a respeito dos gastos tributários, nas informações constantes do Portal Transparência da Controladoria Geral da União e nas informações do IBGE a respeito da estimativa da população brasileira em cada Estado/Região projetada para 2015.

⁶⁷⁵ Luiz Ricardo Cavalcante faz uma interessante análise comparativa entre os gastos tributários e os investimentos públicos (gastos diretos) no Norte e Nordeste. (CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos*. Núcleos de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, set/2014).

Tabela 17 - Comparação entre os Gastos Tributários Regionais e os Gastos Diretos com o Bolsa Família em 2015

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	TOTAL/Média Nacional
Gastos com Bolsa Família	3.770.145.395	14.347.359.069	6.490.411.389	1.702.760.910	1.339.624.576	27.650.301.339
Gastos com Bolsa Família <i>per capita</i>	216	80	76	58	87	42
Gastos Tributários Regionais (SUDAM, SUDENE, ZFM)	29.658.546.607	4.248.030.985	0	0	0	33.906.577.592
Gastos Tributários Regionais <i>per capita</i> (SUDAM, SUDENE, ZFM)	1.697	24	-	-	-	-
Gastos Tributários Indiretos Totais	36.240.514.371	32.508.403.607	148.030.653.149	45.456.167.998	20.201.498.490	282.437.237.615
Gastos Tributários Indiretos Totais <i>per capita</i>	2.074	181	1.726	1.555	1.308	431

Fonte: Elaboração própria com base no DGT de 2015, Portal Transparência da Controladoria Geral da União e nas informações do IBGE a respeito da estimativa da população brasileira em cada Estado/Região projetada para 2015.

A análise do quadro acima permite-nos verificar que, em 2015, as renúncias fiscais decorrentes dos incentivos fiscais regionais (R\$ 33.906.577.592) foram mais de seis bilhões de reais superiores aos valores gastos com o Programa Bolsa Família em todo o Brasil (R\$ 27.650.301.339). Principalmente por conta dos incentivos da ZFM, na região Norte, houve uma significativa diferença de R\$ 25.888.401.212 entre o valor das renúncias decorrentes dos incentivos fiscais e os gastos do Governo Federal com o Bolsa Família. Como o Nordeste é a região que recebe o maior volume de recursos do Bolsa Família e somente há os incentivos da SUDENE, a situação se inverte. O valor dos gastos com o Bolsa Família foi de aproximadamente dez bilhões de reais superior ao valor das renúncias fiscais com os benefícios da SUDENE.

Como no Norte a densidade populacional é baixa e o volume de incentivos fiscais regionais muito alto, o valor dos gastos tributários regionais *per capita* é muito superior ao valor dos gastos *per capita* com o Bolsa Família, apesar de ser o maior entre todas as regiões. Veja-se que, para cada habitante da região Norte, o Governo Federal tem um gasto com o Bolsa Família de R\$ 216, e uma renúncia fiscal de R\$ 1.697. Como o Nordeste possui densidade populacional bastante elevada e um volume menor de incentivos fiscais regionais, há uma discrepância muito grande entre os seus gastos tributários regionais *per capita* (somente R\$

24) e as renúncias fiscais *per capita* da região Norte (mais de 70 vezes superior). É nítido o alto volume de gastos tributários indiretos e gastos públicos diretos realizados na região Norte por habitante (R\$ 1.913) e o baixo volume no Nordeste (R\$ 104).

É importante enfatizar que esse quadro comparativo apresenta todas essas diferenças principalmente por conta dos incentivos da ZFM que representam mais de 80% das renúncias fiscais destinadas à região Norte. Caso fossem retirados estes incentivos, é interessante que se diga, o Norte passaria a apresentar o menor volume de gastos tributários, em números absolutos (apenas, R\$ 8.737.348.891) quando comparado com as demais regiões. Apesar disso, ainda assim apresentaria um valor bem superior à região Nordeste de gastos tributários *per capita*. Por fim, chamamos a atenção para o fato de que, mesmo com os incentivos fiscais regionais, os gastos tributários permanecem concentrados nas duas regiões mais desenvolvidas, o Sul e o Sudeste (aproximadamente, 70% dos gastos tributários são destinados a estas duas regiões, mesmo com os incentivos fiscais regionais).

A concentração dos incentivos fiscais nas regiões mais desenvolvidas vem sendo observada e duramente criticada pelo Tribunal de Contas da União, conforme trecho do relatório proferido no julgamento das contas da Presidência da República de 2014, Acórdão nº 1464/2015:

Uma análise que contemple somente os gastos tributários e os previdenciários de natureza social, por exemplo, apresenta resultados diferentes. Ao se considerarem exclusivamente os benefícios tributários e previdenciários associados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, observa-se a seguinte distribuição per capita, em 2014: Norte, R\$ 137; Nordeste, R\$ 194; Sul, R\$ 523; Centro-Oeste, R\$ 538 e Sudeste, R\$ 823. Ou seja, verifica-se uma forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste em detrimento ao Norte e Nordeste, uma vez que essas regiões ficam abaixo da média do país, de R\$ 526 per capita, considerando-se as referidas funções da área social. Portanto, a distribuição per capita dos benefícios fiscais de caráter social não promove a redução das disparidades regionais. Isso se deve, essencialmente, ao mecanismo de geração das renúncias tributárias, em regra, associadas à presença de produção e renda (maiores nas regiões mais desenvolvidas), sem relação direta com as diferentes necessidades dos territórios do país, não atendendo, assim, ao propósito de desenvolvimento regional mais equânime estabelecido na Carta Magna.

A importância dos benefícios fiscais regionais também transparece quando fazemos sua comparação com os gastos públicos diretos destinados ao Programa de Aceleração de

Crescimento (PAC). Apesar de extremamente relevantes os gastos com o PAC, nos últimos três anos, o que se nota é que as renúncias fiscais decorrentes dos incentivos regionais são muito maiores aos gastos de todos os 7 eixos do PAC somados e em todo o território nacional. Em 2015, o volume de renúncias decorrentes dos incentivos da SUDENE, SUDAM e ZFM, chegou a ser quase três vezes superior aos gastos com o PAC.⁶⁷⁶

Tabela 18 - Comparação entre os Gastos Tributários Regionais e os Gastos com o Programa de Aceleração do Crescimento (2013, 2014, 2015).

	2015	2014	2013
ÁGUA E LUZ PARA TODOS	1.035.124.807	1.453.010.716	1.300.957.968
CIDADE MELHOR	336.493.407	949.899.964	681.346.755
COMUNIDADE CIDADÃ	820.940.322	1.243.052.568	874.577.848
ENERGIA	21.116.342	38.482.752	93.543.610
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO	141.785.517	110.191.805	114.951.390
MINHA CASA MINHA VIDA	6.410.604.974	11.184.827.306	6.682.655.422
TRANSPORTE	3.183.991.338	5.601.113.479	5.178.779.372
TOTAL DOS GASTOS COM PAC	11.950.056.707	20.580.578.590	14.926.812.365
GASTOS TRIBUTÁRIOS (SUDAM/SUDENE/ZFM)	33.906.577.592	32.088.690.294	31.125.386.224

Fonte: Elaboração própria com base no DGT de 2015-2013 e no Sistema SIGA Brasil desenvolvido pelo Senado Federal.

Estas comparações nos permitem refletir a respeito da relevância que têm os incentivos fiscais regionais no quadro orçamentário da União Federal. São inúmeras as críticas feitas aos gastos governamentais com o Programa Bolsa Família, principalmente por ele ser um programa assistencialista, extremamente custoso, voltado principalmente para as regiões mais pobres, sem ter efetividade na alteração das condições econômicas e estruturas produtivas das regiões mais atrasadas.⁶⁷⁷ São inúmeras as expectativas de se gerar o desenvolvimento econômico nacional e regional por meio do PAC, já que os elevados investimentos em infraestrutura

⁶⁷⁶ Ao fazer a comparação entre os gastos tributários e os investimentos públicos no Norte e Nordeste nos anos de 2009 a 2013, na mesma linha do que verificamos no presente trabalho, Luiz Ricardo Cavalcante constatou que os investimentos públicos no Norte e Nordeste em todos estes anos não chegou ao valor de oito bilhões de reais, enquanto as renúncias fiscais em todos os anos foram superiores a vinte bilhões de reais. (CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos*. Núcleos de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, set/2014, p. 22).

⁶⁷⁷ A respeito do debate dos efeitos econômicos gerados pelo Bolsa Família, ver: ZYLBERBERG, Raphael Simas. *Transferência de renda, estrutura produtiva e desigualdade: uma análise inter-regional para o Brasil*. São Paulo: USP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2008.

poderiam ser aptos para atrair empreendimentos e investimentos, principalmente para as regiões mais carentes de infraestrutura.⁶⁷⁸

Sem entrar no mérito da efetividade dos referidos programas, a nossa análise permite verificar que as renúncias decorrentes dos incentivos fiscais regionais são significativamente superiores aos gastos com o Bolsa Família e com o PAC, o que poderia nos fazer refletir sobre a pertinência do seu elevado custo. Por outro lado, caso não houvesse os benefícios fiscais regionais, o efeito imediato seria a concentração ainda maior das renúncias fiscais nas regiões mais desenvolvidas⁶⁷⁹ e o efeito, em médio prazo, provavelmente, seria a reconcentração industrial no Sul e Sudeste. Neste sentido, mais que saber se devemos manter ou retirar os incentivos fiscais regionais, o grande desafio que se coloca é se é possível utilizar esse enorme volume de gastos tributários para gerar não somente a desconcentração industrial, mas também o almejado desenvolvimento regional.

⁶⁷⁸ A respeito das expectativas de desenvolvimento econômico regional gerado com o PAC, ver: LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009. Sete estados concentram mais da metade dos empreendimentos do PAC. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/9659#sthash.OE1aniPV.dpuf>>. Acesso em: 12.03.2016.

⁶⁷⁹ Conforme analisado pelo TCU, a concentração das renúncias de imposto de renda e do IPI tende a fazer com que diminuam os recursos repassados às regiões menos desenvolvidas por meio dos Fundos Constitucionais de Participação dos Estados e Municípios e Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional. Neste sentido, ver julgamento pelo TCU do processo nº TC 020.911/2013-0.

5. O CONTROLE EXTERNO REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5.1. Considerações iniciais

O controle externo dos recursos públicos federais foi atribuído ao Poder Legislativo, que o exerce por meio do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme disposto nos artigos 70 e 71, da Constituição. Não se deve considerar o TCU como um órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional, já que ele possui as suas atribuições constitucionalmente determinadas, não existindo uma subordinação hierárquica ou funcional em relação ao Congresso. Trata-se, basicamente, do exercício de funções diversas, por diferentes órgãos, constitucionalmente definidas.⁶⁸⁰

O artigo 70, da Constituição, determina o objeto e a amplitude do controle externo dos recursos públicos, dispondo que

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Veja-se que o artigo 70, da Constituição, determina que o controle externo dos recursos públicos deve ser feito em relação aos gastos públicos diretos e às renúncias fiscais, o que inclui os gastos tributários indiretos decorrentes da concessão de incentivos fiscais. A referida norma dispõe que esse controle deve abranger não somente a legalidade, mas também a legitimidade e a economicidade.⁶⁸¹

O controle de legalidade dos gastos públicos não gera maiores dúvidas a respeito do tipo de fiscalização realizado. Trata-se da verificação da conformidade dos gastos e das renúncias

⁶⁸⁰ Neste sentido, ver: CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Impetus, 2007, p. 16 e 17.

⁶⁸¹ A respeito do controle de eficiência e efetividade dos gastos tributários, ver: ANDRADE, José Maria Arruda de. *Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>>. Acesso em: 25.02.2016.

com o disposto na legislação. Por outro lado, existe certa divergência na doutrina a respeito do que se considera como verificação da legitimidade e da economicidade no controle dos gastos públicos e das renúncias de receita. Para Francisco Eduardo Carrilho Chaves, no controle de legitimidade o Poder Público verifica se o gasto público, além de ser legal, corresponde aos melhores princípios da boa administração, de acordo com o interesse público, a impessoalidade e a moralidade. No controle da economicidade, verifica-se a relação custo-benefício dos gastos/renúncias, ou seja, se o resultado obtido com o gasto público foi razoável tendo em vista as finalidades almejadas.⁶⁸²

Para Elcio Fiori, o controle de legitimidade refere-se ao cumprimento da finalidade almejada, ou seja, o atendimento às premissas constitucionais das políticas. Para o referido autor, a economicidade corresponde à verificação do melhor resultado pelos meios utilizados, levando-se em consideração os fins pretendidos. Como se vê o autor também estabelece uma relação de custo-benefício.⁶⁸³ Antônio Roque Citadini faz a distinção entre o controle de legalidade e o controle de mérito, que englobaria a legitimidade e economicidade. Segundo o autor, o controle de mérito visa verificar se o ato “atingiu o seu objetivo adequadamente e com o menor custo para a Administração”,⁶⁸⁴ o que envolveria os controles de auditoria, de economicidade, de gestão, de eficiência, de economia etc. Conforme aponta José Maria Arruda de Andrade, a análise dos resultados das políticas públicas, em termos de eficiência e efetividade, vem sendo cobrada de forma cada vez mais intensa da Administração Pública. Não basta que a política tomada esteja de acordo com a legislação, é necessária a análise dos seus resultados para que se possa cogitar a respeito da sua alteração, correção, substituição ou até extinção.⁶⁸⁵

⁶⁸² CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Impetus, 2007, p. 60 e 61.

⁶⁸³ HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 110-112.

⁶⁸⁴ CITADINI, Antonio Roque. *O controle externo da administração pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995, p. 18-20.

⁶⁸⁵ ANDRADE, José Maria Arruda de. *Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>>. Acesso em: 25.02.2016.

O art. 71 da Constituição outorga ao Tribunal de Contas da União esta função de controle dos gastos públicos diretos e das renúncias de receita, dispondo sobre cada uma das suas competências. Para regulamentar os referidos dispositivos constitucionais, foi instituída a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União nº 8.443/92, reafirmando expressamente a sua competência para a análise da legalidade, legitimidade e economicidade das renúncias de receitas, que incluem os gastos tributários, objeto de análise no presente trabalho. O Regimento Interno do TCU (Resolução 246/2011), por sua vez, ao dispor sobre a forma de realização do controle das renúncias de receita, determina a utilização preferencial de auditorias, inspeções ou acompanhamentos nos órgãos gestores, bancos operadores e fundos que tenham a atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar os recursos decorrentes das aludidas renúncias.⁶⁸⁶ Apesar da preferência pelas auditorias e inspeções, deve-se destacar que o próprio artigo 257, do Regimento Interno, faz a ressalva de que a análise das renúncias de receita também deve ser feita quando do julgamento da tomada e da prestação das contas.⁶⁸⁷

Neste ponto, é necessário fazer a distinção entre os dois tipos de atividades exercidas pelo TCU, a função de apreciação das contas e a função fiscalizatória.⁶⁸⁸ Na atividade de apreciação de contas, o TCU aguarda o envio das contas e informações pela Presidência da República e demais órgãos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, para então fazer a análise das contas apresentadas e elaborar parecer prévio ou proferir julgamento. Em se tratando das contas do Presidente da República, a competência do TCU limita-se à elaboração de parecer prévio, nos termos do art. 71, I, da Constituição, que deve ser encaminhado ao Congresso Nacional, órgão que detém

⁶⁸⁶ Art. 257. A fiscalização pelo Tribunal da renúncia de receitas será feita, preferentemente, mediante auditorias, inspeções ou acompanhamentos nos órgãos supervisores, bancos operadores e fundos que tenham atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar os recursos decorrentes das aludidas renúncias, sem prejuízo do julgamento das tomadas e prestações de contas apresentadas pelos referidos órgãos, entidades e fundos, quando couber, na forma estabelecida em ato normativo.

⁶⁸⁷ Cita-se como exemplo a análise das renúncias fiscais realizada pelo TCU quando da elaboração do parecer prévio das contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2014. Processo nº 005.335/2015-9.

⁶⁸⁸ Sobre a distinção dos diferentes tipos de atividades desenvolvidas pelo TCU, ver: GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 344-351; MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 351-362 e CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Impetus, 2007, p. 24 e 25.

competência exclusiva para julgamento final das contas do Presidente, de acordo como o art. 49, IX, da Constituição.⁶⁸⁹

Quando se trata das contas dos demais órgãos do Governo Federal, gestores de recursos públicos, ou de terceiros causadores de danos ao erário, o TCU deve julgar diretamente as contas e não somente se limitar à elaboração de parecer, nos termos do art. 71, II, da Constituição.⁶⁹⁰ O art. 191, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União dispõe que, no caso de renúncias de receita, as contas enviadas pelos órgãos gestores (como é o caso da SUDAM, SUDENE e SUFRAMA) devem estar acompanhadas de demonstrativos relativos aos projetos e instituições beneficiadas pelas renúncias, com as informações relativas aos impactos socioeconômicos.

No exercício da função fiscalizatória, diferentemente da atividade de apreciação de contas, o TCU tem uma atitude mais proativa, determinando os órgãos da Administração Pública e as contas que serão fiscalizadas, qual o tipo de fiscalização realizada e qual a extensão. Levando-se em consideração que foi atribuída competência fiscalizatória ao TCU extremamente ampla, envolvendo diversos tipos de questões, ações, órgãos, segmentos, que possuem alta complexidade técnica e densidade de informações, é impossível que o TCU consiga auditar todos os órgãos pertencentes à Administração Pública, fazendo-se necessária a escolha dos temas objeto das auditorias, com base em critérios de materialidade (escolha dos tipos de programas governamentais e o volume de recursos a serem fiscalizados), de relevância social (qual a finalidade dos programas e qual a população atingida) e de instrumentos disponíveis para a fiscalização pretendida.⁶⁹¹

⁶⁸⁹ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

⁶⁹⁰ Art. 191. As contas dos órgãos e fundos indicados no art. 257 deverão ser acompanhadas de demonstrativos que expressem as situações dos projetos e instituições beneficiadas por renúncia de receitas, bem como do impacto socioeconômico de suas atividades.

⁶⁹¹ A respeito da metodologia da escolha dos temas de auditoria, ver: VIEIRA, Horácio Sabóia. Análise de risco para escolha de temas de auditoria. *Revista do Tribunal de Contas da União*, nº 2003, p. 25-32, jan/mar de 2005; CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Impetus, 2007, p. 24 e 25.

Além da fiscalização por iniciativa própria do TCU, existe a possibilidade de a fiscalização se iniciar por conta de solicitação do Congresso Nacional ou em razão da apresentação de denúncia por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (somente em casos de irregularidade ou ilegalidade). A função fiscalizatória pode ser exercida pelo TCU por meio de auditorias, inspeções, levantamentos, e monitoramentos. As auditorias podem ter por objeto a verificação da legalidade e legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial e a avaliação do desempenho dos órgãos, programas, projetos, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

As auditorias são, normalmente, utilizadas nos casos em que se pretende uma coleta de informações e análise de dados mais profundos e complexos, demandando um planejamento mais elaborado e um período mais longo para a conclusão dos trabalhos. Quando se pretende realizar uma fiscalização de curta duração e mais pontual a respeito de alguma omissão ou lacuna de informações, para esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade na administração dos recursos públicos, o instrumento utilizado é a inspeção. Em regra, a inspeção não constitui o instrumento adequado para a análise da eficiência e efetividade dos programas de renúncias fiscais mais complexos, em especial, os sistemas de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, SUDAM e SUDENE.

O monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado para a verificação do cumprimento das deliberações do TCU e dos resultados delas advindos. Os levantamentos são utilizados nos casos em que o TCU pretende: i) conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades pertencentes ao Governo Federal, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; ii) identificar objetos e instrumentos de fiscalização e iii) avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações. Por fim, o acompanhamento, é o instrumento pelo qual o TCU mantém o controle dos atos de gestão no momento em que eles estão sendo praticados, podendo servir tanto para a fiscalização dos

atos de gestão (legitimidade e legalidade), quanto para a avaliação do desempenho de programas de governo, de acordo com aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.⁶⁹²

5.2. Controle de legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos tributários indiretos realizado pelo TCU

Visto que cabe ao Tribunal de Contas da União fazer o controle das renúncias fiscais (gastos tributários indiretos) por meio dos procedimentos relativos à apreciação de contas (tomada de contas e prestação de contas) e dos procedimentos fiscalizatórios (inspeções, auditorias, monitoramentos, levantamentos e acompanhamentos), cabe-nos tratar de que forma são apreciados os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos tributários indiretos.

Quanto à legalidade, o primeiro aspecto a ser analisado pelo TCU é o cumprimento das condições e requisitos do próprio benefício fiscal. No caso dos incentivos da Zona Franca de Manaus, SUDAM e SUDENE, em que há a seleção de empreendimentos de acordo com os critérios previstos em lei (por exemplo, localização e segmento de atuação do negócio previsto nos Decretos 4.213/02 e 4.212/02, enquadramento do negócio no PPB) deve ser verificado se os critérios de seleção foram cumpridos. Se a legislação instituidora dos incentivos exige o cumprimento de contrapartidas, na apuração da legalidade, o Tribunal de Contas da União deve verificar se os órgãos gestores vêm cobrando dos empreendimentos beneficiados o cumprimento das contrapartidas exigidas. No caso dos incentivos da Zona Franca de Manaus, por exemplo, deve ser verificado se os projetos aprovados têm executado adequadamente os Processos Produtivos Básicos ou, nos casos do segmento de informática, se os empreendimentos realizam os investimentos mínimos em pesquisa e desenvolvimento.

Ainda em relação ao controle de legalidade, além dos requisitos do próprio incentivo fiscal, o TCU tem a obrigação de verificar o cumprimento das condições orçamentárias dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal, para a instituição do benefício. A Lei Complementar nº

⁶⁹² A respeito destes procedimentos, ver: CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Impetus, 2007, p. 30-42.

101/00 (LRF) exige em seu art. 14 o atendimento a três condições para a instituição ou ampliação de incentivos fiscais: i) a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício; ii) o atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e iii) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas da LDO, ou caso não exista previsão orçamentária, que esteja acompanhada de medidas compensatórias de aumento de receitas tributárias.⁶⁹³

A determinação contida no art. 14, da LRF, somente repete a competência da LDO para dispor a respeito das diretrizes gerais de receita, gastos e renúncias.⁶⁹⁴ Com efeito, conforme disposto no art. 165, §2º, da Constituição, a LDO tem as funções de dispor sobre as metas e prioridades do Governo Federal; orientar a elaboração da lei orçamentária anual (LOA); dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LRF, por sua vez, determina que, dentre outras coisas, a LDO disponha sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, metas fiscais, riscos fiscais, demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita etc.

Com relação às renúncias fiscais, é importante destacar que as LDOs vêm determinando que os incentivos fiscais sejam concedidos por um prazo determinado de, no máximo cinco anos, e que contenham os objetivos das políticas.⁶⁹⁵ As exigências da LDO e da LRF referem-se somente à instituição de novos gastos tributários ou à ampliação daqueles já existentes. Neste sentido, a fiscalização realizada pelo TCU a respeito do cumprimento dos requisitos exigidos pela LRF e pela LDO não será feita de modo permanente e não será dirigida aos órgãos gestores, mas ao Poder Legislativo e Executivo, quando estes poderes instituírem/ampliarem benefícios fiscais.

Os incentivos fiscais administrados pela SUDAM e SUDENE, apesar de já existirem há muitos anos, só podem ser prorrogados pelo prazo de cinco anos (sem limite de

⁶⁹³ A respeito da conformidade dos incentivos fiscais com a LRF, ver o Relatório de Levantamento do TCU (Processo nº TC 015.052/2009-7)

⁶⁹⁴ HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 131.

⁶⁹⁵ Cite-se como exemplo o art. 109, §§3º e 5º, da Lei 13.080/15, LDO 2015.

prorrogações), assim como ocorreu recentemente, quando a Lei 12.715/12 alterou a MP 2.199/01, postergando a vigência deles para dezembro de 2018. Destaque-se que estes gastos tributários cumprem as demais determinações da LDO, pois foram estimados os impactos da renúncia no orçamento federal e constam dos DGTs elaborados pela Receita Federal.

Os incentivos da Zona Franca de Manaus possuem um regime jurídico consideravelmente diferente. Como há previsão constitucional para a manutenção da Zona Franca de Manaus e as prorrogações foram feitas por meio de Emendas Constitucionais até 2073, não se aplicam as disposições da LDO e da LRF a respeito da limitação de cinco anos do prazo de vigência. Representaria verdadeiro contrassenso admitir que a Emenda Constitucional, que prorroga o prazo de vigência de incentivos fiscais, deveria se submeter às determinações da LDO, norma infraconstitucional. Além disso, se considerarmos a jurisprudência que vem se firmando no STF no sentido de equiparar os incentivos da ZFM às imunidades tributárias, esse entendimento nos parece ainda mais incorreto.

Todavia, duas ressalvas devem ser feitas. Caso o legislador ordinário pretenda criar novos benefícios fiscais para a ZFM, que não existiam até o advento da Constituição de 1988, assim como ocorreu com os incentivos do PIS e da COFINS, deverá haver o respeito a todas as determinações da LDO e LRF, ou seja, a sua vigência deverá ser pelo prazo máximo de cinco anos, deverá existir estimativa de impactos orçamentários, não podendo ser prejudicadas as metas de resultados fiscais definidas na LDO. Caso não exista previsão orçamentária, é necessária a utilização de medidas compensatórias de aumento da arrecadação. Além disso, considerando o entendimento do STF de que a previsão constitucional do art. 40, do ADCT não abrange as Áreas de Livre Comércio e a Amazônia Ocidental, os incentivos destinados às referidas áreas também devem se submeter às previsões da LRF e LDO.

A análise de resultados realizada pelo TCU a respeito dos gastos tributários, de acordo com os critérios de economicidade, eficiência e efetividade, é consideravelmente mais complexa, profunda e longa, conforme aponta José Maria Arruda de Andrade.⁶⁹⁶ Recentemente, o

⁶⁹⁶ “O desafio está longe de ser trivial. Várias são as formas de se avaliar, e com certeza, as fragilidades dos modelos e as dificuldades não devem servir de escusa à necessidade de avaliação crítica das políticas

Tribunal de Contas da União, preocupado com a falta de análise de resultado das políticas de gastos tributários, realizou a auditoria operacional nº TC 018.259/2013-8, com a finalidade de verificar os obstáculos existentes para a realização destas análises e auxiliar a elaboração de matrizes de planejamento de futuras auditorias. Foram feitas diversas constatações pelo TCU a respeito da falta de análise de resultado dos variados gastos tributários, as quais passamos a tratar de forma resumida abaixo:

i) As normas instituidoras dos incentivos fiscais não definem de forma clara os seus objetivos metas e indicadores econômicos e sociais. Estas normas, em geral, também não possuem exposições de motivos, com a definição dos objetivos e das metas. Sem a definição dos objetivos e das metas da política econômica, não é possível saber se as renúncias fiscais alcançaram ou não as suas finalidades e sem a determinação dos indicadores econômicos e sociais, não há como saber os critérios definidos para a verificação do atingimento destes fins. A questão apontada pelo TCU se refere mais aos órgãos legiferantes que aos órgãos gestores;

ii) Mesmo nos casos em que há órgãos gestores e exigência de contrapartidas, a definição dos objetivos, das metas, dos indicadores é deficiente e a análise efetiva do cumprimento das exigências legais, para a fruição dos benefícios, é feita somente em momento posterior pelo órgão gestor, quando da análise da prestação de contas pelo contribuinte beneficiado. Trata-se tanto de um problema das normas instituidoras dos incentivos quanto dos órgãos gestores das políticas;

iii) A existência de um órgão gestor não vem representando a devida gestão dos recursos, pois, na maior parte dos casos, inexistente planejamento estratégico e a legislação não estabelece procedimentos e atividades específicas a serem desempenhadas pelo referido órgão. Em outras palavras, a maioria dos gastos tributários não possui os requisitos mínimos de um desenho de política econômica. Os regimentos internos dos órgãos gestores não possuem previsão de acompanhamento e controle dos beneficiários, impossibilitando a realização de análises de resultado;

implementadas.” (ANDRADE, José Maria Arruda de. *Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>>. Acesso em: 25.02.2016).

iv) As renúncias fiscais não são revistas com periodicidade, tanto em razão da ausência de previsão legal na norma instituidora do benefício, como por falta de procedimentos e normas regimentais dos órgãos gestores. De acordo com o TCU, apenas 52% dos incentivos fiscais, que possuem órgão gestor, tem prazo de vigência definido em lei. Ou seja, uma vez instituídos os gastos tributários indiretos, dificilmente são reavaliados ou excluídos. Mesmo nos casos em que há a previsão de vigência, o Governo Federal realiza a prorrogação do incentivo sem realizar uma análise a respeito da sua eficiência e efetividade. Ainda em relação a este ponto, deve-se ressaltar que os órgãos gestores não possuem diretriz para eventual extinção do incentivo em função da avaliação negativa de resultados, o que evidencia a falta de planejamento quanto às suas finalidades;

v) Nos casos em que são exigidas contraprestações por parte dos contribuintes beneficiados, por meio de projetos de empreendimentos, que conjugam a atuação privada financiada por recursos públicos, torna-se ainda mais relevante o dever de atender aos interesses públicos e, por isso, é necessária uma intervenção governamental ainda maior, no que diz respeito à avaliação de resultados da política;

vi) Existem muitas falhas de comunicação e informação entre os diversos órgãos gestores e a Receita Federal. Em muitos casos, os próprios órgãos gestores não possuem informações suficientes a respeito dos beneficiários dos incentivos, o que dificulta muito a avaliação dos resultados. Por sua vez, a Receita Federal informa que está impossibilitada de repassar boa parte das informações aos referidos órgãos por conta de sigilo fiscal. Em razão disso, o TCU conclui que o sigilo fiscal vem se apresentando como um verdadeiro obstáculo para o controle e a análise de resultados destas políticas.

Ao final do Acórdão, o TCU destaca que as constatações feitas no referido processo de auditoria têm a finalidade de fazer recomendações aos respectivos órgãos responsáveis, fornecendo as diretrizes gerais para a melhora da governança executiva dos incentivos, aprimoramento das análises de resultado para a realização de futuras auditorias e para servir

de subsídio na elaboração do parecer prévio a respeito das Contas do Governo da República, em relação ao tópico dos gastos tributários.

No referido julgamento, o próprio TCU reconhece que as políticas de incentivos fiscais formam um universo bastante heterogêneo, pois cada política possui peculiaridades muito específicas, de modo que além destas recomendações gerais, devem ser estabelecidas as diretrizes que melhor se amoldem às características de cada benefício. Apesar da necessidade de análises de resultado específicas para cada uma das políticas, o que se verifica é que o TCU, até o presente momento, ainda não realizou estas auditorias de resultado especificamente para os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, SUDAM e SUDENE, mas somente para a verificação da legalidade, controle operacional, de procedimentos, de fiscalização etc, conforme veremos adiante.

5.3. Decisões do Tribunal de Contas da União a respeito dos incentivos fiscais regionais

Neste ponto, realizamos a análise de algumas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União em processos de auditoria nos últimos anos, a respeito dos incentivos fiscais regionais, destacando todos os aspectos problemáticos verificados pelo referido tribunal na gestão realizada pela SUDAM, SUDENE e SUFRAMA. Focamos a nossa análise nos processos de auditoria tendo em vista que eles são os mais profundos e específicos sobre a matéria.

5.3.1. Auditorias do TCU a respeito dos incentivos da SUDAM e SUDENE – Controle de legalidade, de aspectos operacionais e procedimentais

No fim da década de 90 e início da seguinte, época em que eram feitos diversos questionamentos a respeito do FINOR e do FINAM, o Tribunal de Contas realizou a primeira auditoria sobre a gestão dos recursos relativos aos incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE. Em 1997 se iniciou a auditoria operacional nº TC 000.412/1997-0, por solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, tendo por finalidade a avaliação da legalidade, eficiência e eficácia dos procedimentos e controles utilizados pela

SUDAM e SUDENE para a concessão dos incentivos de imposto de renda. Na referida auditoria, foram feitas as seguintes constatações pelo TCU:

i) O valor das renúncias fiscais decorrentes dos incentivos fiscais de imposto de renda (redução e reinvestimento) eram muito mais volumosos que as renúncias decorrentes do FINAM e do FINOR (destaque-se que nesta época ainda era vigente o sistema de crédito fiscal) e, portanto, muito mais relevantes para o desenvolvimento do Norte e Nordeste. Apesar disso, os esforços materiais e humanos empenhados pela SUDAM/SUDENE na gestão destes gastos tributários eram significativamente inferiores aos empenhados na gestão dos referidos fundos de investimento;

ii) Observou-se que as superintendências possuíam uma carência grande de mão de obra para analisar, avaliar e acompanhar os projetos beneficiados e precariedade de infraestrutura tecnológica, que prejudicava a coleta e cruzamento de informações e de dados estatísticos referentes aos projetos. Essa carência de mão de obra vinha impossibilitando a realização de auditorias “*in loco*” para que as superintendências pudessem verificar a veracidade das informações prestadas pelos beneficiários;

iii) As superintendências não possuíam uma metodologia para o cálculo da capacidade real instalada, para mensurar os projetos relativos à ampliação dos empreendimentos. O resultado disso é que os referidos órgãos gestores partiam a sua análise da metodologia utilizada pela própria empresa interessada. Verificou-se que a SUDAM e a SUDENE não expediam os laudos técnicos atestando o incremento de 50% da capacidade produtiva para os projetos de ampliação, modernização e diversificação, fazendo essa verificação única e exclusivamente com base em informações prestadas pelas empresas. Ou seja, a aprovação dos projetos de ampliação pela SUDAM e pela SUDENE tinha muito mais um caráter homologatório, inexistindo qualquer tipo de verificação e fiscalização efetiva de cumprimento de obrigações legais;

iv) Os órgãos gestores vinham realizando a outorga de incentivos fiscais de forma retroativa, pois o seu pleito era muitas vezes realizado posteriormente à data inicial de seu gozo efetivo

pela empresa. As superintendências entendiam que o ato de outorga dos incentivos era meramente declaratório e não constitutivo. Isso fazia com que o controle do cumprimento dos requisitos pelos beneficiários restasse totalmente fragilizado, já que as referidas superintendências acabavam verificando o cumprimento dos requisitos somente no momento do pleito e não em relação aos fatos anteriores;

v) As superintendências possuíam um órgão técnico responsável pela elaboração de parecer que impunha todas as cláusulas e condições para a fruição dos incentivos. O parecer produzido era aprovado por meio de Resolução, vinculando as ações de fiscalização. Apesar disso, o TCU apurou que os referidos órgãos gestores não realizavam fiscalizações periódicas para verificar a aplicação dos recursos oriundos dos incentivos;

vi) As superintendências não realizavam qualquer tipo de avaliação socioeconômica a respeito dos efeitos dos incentivos fiscais para o desenvolvimento da região. Não havia o estabelecimento de indicadores sociais e econômicos que possibilitassem qualquer tipo de parametrização. O TCU apurou que não havia qualquer apuração por parte da SUDAM/SUDENE a respeito do fortalecimento dos setores econômicos e das localidades escolhidas para serem desenvolvidas;

vii) Existiam falhas graves de comunicação entre a Receita Federal e as superintendências. A SUDENE e a SUDAM não informavam a SRF a respeito das empresas beneficiadas pelo incentivo de reinvestimento do IRPJ e sobre eventuais irregularidade apuradas por elas. A SRF, por sua vez, não informava aos órgãos gestores a respeito das irregularidades detectadas, sob a alegação de que estaria impedida de repassar tais informações por conta do sigilo fiscal;

viii) Como a SUDAM/SUDENE considerava que os pleitos de solicitação de incentivos fiscais ocorriam em momento distinto em relação aos pleitos de solicitação de recursos do FINOR, não realizava em conjunto a verificação e controle da utilização dos recursos para ambos os benefícios (creditícios e fiscais);

ix) Além de as superintendências não realizarem fiscalizações periódicas, verificou-se que as empresas não encaminhavam a elas a documentação comprobatória relativa ao aumento de capital com os recursos dos benefícios fiscais. Os referidos órgãos não tinham o controle desta falta de documentos e informações nem faziam a sua cobrança das empresas;

x) A Receita Federal recebia as informações da SUDAM e SUDENE a respeito das empresas beneficiárias, contudo, não realizava o cotejo entre as informações constantes dos atos concessórios e as informações das declarações de imposto de renda das empresas. Além disso, a Receita Federal somente realizava a fiscalização das empresas em caso de denúncias, representações do Ministério Público ou quando as empresas recebiam recursos do FINOR/FINAM.

A auditoria ora abordada é de extrema relevância por ter sido a primeira realizada a respeito dos incentivos fiscais de imposto de renda da SUDAM e SUDENE. Apesar disso, é necessário ressaltar que ela não se destinava a verificar os impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais, ou a determinar/recomendar medidas para a melhora da análise dos resultados destas políticas. A auditoria foi realizada somente com a finalidade de verificar aspectos operacionais, de legalidade e de cumprimento dos procedimentos e controles utilizados pela SUDAM e SUDENE, na administração dos benefícios fiscais.

Tendo em vista os vários problemas constatados, o TCU fez diversas recomendações e determinações, de ordem operacional e legal, para a melhora da gestão realizada pela SUDAM e pela SUDENE, como a determinação de fiscalização periódica “*in loco*” dos estabelecimentos, para a verificação da aplicação dos recursos no empreendimento, de acordo com o projeto econômico aprovado pelos órgãos gestores; definição dos critérios para a aprovação dos empreendimentos com a expedição de laudos técnicos, que não se limitassem a meramente cancelar os projetos apresentados pelas empresas; determinação para a melhora dos recursos materiais e humanos; determinação para a instituição de procedimentos regulares para a avaliação de resultados socioeconômicos, por meio da utilização de indicadores que pudessem demonstrar a efetividade destas políticas econômicas; recomendação para a

elaboração de regimentos internos e de normas com a unificação dos critérios legais para a definição dos setores econômicos beneficiários dos incentivos etc.⁶⁹⁷

Chamamos a atenção para dois pontos da auditoria realizada pelo TCU. A recomendação para a elaboração de normas com a unificação dos critérios legais para a definição dos setores econômicos beneficiários dos incentivos e a determinação para a realização de avaliações socioeconômicas. Em ambos os casos, o TCU não estabeleceu maiores diretrizes de como deveriam ser realizadas as avaliações de resultado e como deveriam ser definidos os critérios dos setores econômicos beneficiados, deixando estas tarefas livres a cargo dos órgãos gestores e órgãos legiferantes.

O Governo Federal editou os Decreto nº 4.213/02 e 4.212/02, fazendo a unificação dos critérios de seleção dos empreendimentos de forma absolutamente ampla e sem qualquer vinculação com as normas de planejamento regional. De nada adiantou o cumprimento da determinação do TCU, já que a unificação dos critérios, por meio dos referidos Decretos, não representou qualquer tipo de avanço, conforme abordado em pontos anteriores do presente trabalho. Na realidade, não se tratava somente da unificação dos critérios, mas de uma definição melhor de acordo com o planejamento regional. Com relação à determinação para a realização de avaliações de resultado, conforme abordaremos nos tópicos seguintes, as superintendências praticamente ignoraram esta determinação e, até os dias atuais, estas avaliações são praticamente inexistentes.

Em 2002, o TCU realizou auditoria operacional para verificar o cumprimento das determinações feitas na auditoria nº TC 000.412/1997-0 (Decisão 887/99), chegando à conclusão de que as superintendências tomaram diversas medidas no sentido de atender às referidas recomendações e determinações, contudo, como as superintendências foram extintas em 2001, as providências não foram concluídas. Em 2004, o TCU realizou nova auditoria (processo nº TC-014.387/2004-3) para verificar os controles dos procedimentos de outorga dos incentivos fiscais, que passaram a ser administrados pela ADA e pela ADENE. Mais uma

⁶⁹⁷ Mencionamos aqui somente algumas determinações e recomendações de forma exemplificativa. No referido julgamento, o TCU fez inúmeras outras determinações/recomendações.

vez, tratava-se de uma auditoria operacional (controle de legalidade, regularidade, cumprimento de procedimentos etc) e não de uma auditoria relativa aos impactos socioeconômicos.

A relevância dessa auditoria é grande por ter sido a primeira realizada após a transição da SUDAM/SUDENE para a ADA/ADENE, possibilitando a verificação das transformações ocorridas. De maneira geral, o que se percebe das apurações feitas pelo TCU na auditoria em questão é que, após a extinção da SUDAM e SUDENE e criação da ADA e ADENE, muitos problemas operacionais surgiram em decorrência de dúvidas a respeito da definição de competências, falhas nos procedimentos e problemas de comunicação e repasse de informações, principalmente por parte da Receita Federal.

O TCU constatou que os problemas operacionais foram sentidos de forma muito mais incisiva na ADA que na ADENE. Para a aprovação dos projetos, a ADENE realizava vistorias “*in loco*”, conforme havia sido definido na auditoria anterior (processo nº TC 000.412/1997-0, Decisão 887/99) sendo que o mesmo não ocorria com a ADA. Chamada para se manifestar a respeito da falta da vistoria “*in loco*”, a ADA se limitou a atribuir à SUDAM responsabilidade por estes problemas, uma vez que o pleito das empresas teria sido apresentado quando ainda atuava a referida superintendência. Além disso, constatou-se que a ADA emitia laudos constitutivos para a outorga dos benefícios, mesmo nas situações em que os beneficiários estavam em situação de irregularidade fiscal. Chamada a se manifestar, a ADA atribuiu a responsabilidade por esta verificação à Receita Federal.

Além de os laudos constitutivos serem expedidos de forma totalmente irregular pela ADA (sem verificação “*in loco*” e sem a devida análise dos documentos), havia uma demora excessiva, que não ocorria na ADENE. O TCU constatou que de 2001 a 2004, havia um total de 597 pleitos, tendo sido emitidos somente 168 laudos constitutivos. Em 2004, a ADA ainda realizava a análise de pleitos relativos a 2001. Mais uma vez, a ADA atribuiu a responsabilidade à SUDAM, informando que os atrasos ocorriam antes mesmo da sua criação.

A ADA também teve problemas maiores que a ADENE com relação aos seus recursos materiais e humanos. Enquanto a ADENE conseguiu manter uma parte dos funcionários da SUDENE com maior conhecimento e experiência e já estava com os seus procedimentos e controles informatizados em 2004, com a extinção da SUDAM e criação da ADA, retiraram-se os integrantes mais experientes, sem falar na total ausência de sistema informatizado até 2004, pelo menos. O principal problema constatado em relação à ADENE é que ela vinha aprovando projetos instalados fora da área prevista na legislação para a outorga dos incentivos, todavia, tais problemas foram devidamente sanados após as determinações do TCU.

Após a extinção da SUDAM/SUDENE, a fiscalização relativa ao cumprimento do projeto econômico aprovado passou para a competência da Receita Federal o que gerou uma série de problemas, segundo o TCU. A fiscalização do cumprimento do projeto pelas empresas envolvia questões técnicas que não estavam relacionadas com o recolhimento dos tributos e por isso, não fazia sentido essa alteração no procedimento fiscalizatório. O maior problema verificado pelo TCU em relação à fiscalização realizada pela Receita Federal era a falta de informações repassadas pelo referido órgão em razão do sigilo fiscal. Neste procedimento de auditoria, o TCU descreve as inúmeras tentativas feitas para obter as informações a respeito das fiscalizações realizadas pela Receita Federal, mas praticamente nenhuma informação lhe foi repassada. Mais uma vez, o controle externo realizado pelo TCU foi limitado por força de sigilo fiscal.

Nos anos seguintes, foram feitos alguns monitoramentos e outros procedimentos vinculados à auditoria nº TC-014.387/2004-3, após a extinção da ADA/ADENE e recriação da SUDAM/SUDENE. Contudo, os procedimentos foram realizados somente para verificar se estavam sendo tomadas as providências determinadas e cobrados os créditos tributários decorrentes da concessão indevida de benefícios fiscais para as empresas não localizadas nas áreas de abrangência da SUDENE. Em 2010, o TCU realizou a Auditoria Operacional nº TC-002.215/2010-1, com a finalidade de verificar a gestão dos recursos relativos ao Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, quanto ao cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.

Apesar de a auditoria não ter sido, inicialmente, dirigida à verificação dos incentivos fiscais, o TCU acabou englobando em sua análise a gestão dos benefícios de IRPJ administrados pela SUDENE. Novamente, foram analisados aspectos muito mais de ordem procedimental e operacional e não os impactos socioeconômicos. Verificaram-se apenas algumas determinações e recomendações para a melhora da avaliação de resultados pela própria SUDENE, como a elaboração de Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste e de relatório com a avaliação dos programas e ações do Governo Federal.

A análise dos processos de auditoria realizados pelo TCU, a respeito da administração dos incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE, evidencia a sua importância no que se refere ao controle de aspectos procedimentais, operacionais e legais, na gestão dos incentivos fiscais. As auditorias realizadas pelo TCU representaram alguns avanços na administração e gerência realizada pelos órgãos gestores, tornando mais transparente os problemas então existentes. Por outro lado, a análise das auditorias também nos revela que o TCU não vem realizando uma verificação dos impactos socioeconômicos destas políticas de gastos tributários regionais, nem determinando metodologias de análise de resultados específicas para elas. Conforme veremos no ponto seguinte, as análises de resultado feitas pelo TCU, a respeito dos incentivos fiscais regionais, foram realizadas no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

5.3.2. Decisões do TCU a respeito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Desde 2009, verificamos que o Tribunal de Contas da União vem realizando alguns processos de auditoria para avaliar os impactos socioeconômicos das ações do Governo Federal dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), aprovada por meio do Decreto 6.047/07, bem como para determinar as diretrizes metodológicas para a elaboração destas

análises pelas superintendências. O problema do desenvolvimento regional foi, inclusive, eleito pelo TCU como o Tema de Maior Significância (TMS), em 2009.⁶⁹⁸

Nestas auditorias, o TCU verifica de forma global o quadro socioeconômico do Norte e Nordeste, em confronto com as políticas econômicas desempenhadas pelo Governo Federal, relativas aos Fundos Constitucionais de Financiamento, Fundos de Desenvolvimento Regional, Fundos de Investimentos Regionais e aos incentivos fiscais regionais da SUDAM e SUDENE. A intenção do TCU é a de fazer uma apuração de todos os instrumentos que financiam a PNDR para verificar os seus resultados econômicos e determinar as matrizes de análise de resultados a serem desempenhadas pela SUDAM e SUDENE.⁶⁹⁹ Contudo, é importante ressaltar, em nenhuma dessas auditorias, o TCU analisa os impactos socioeconômicos dos gastos tributários regionais de forma específica e autônoma, nem determina matrizes de análise para eles.

No processo de auditoria nº TC 013.705/2009-6, o TCU aborda alguns poucos impactos econômico-sociais dos incentivos fiscais regionais, como o fato de que os empreendimentos beneficiados não estão localizados nas áreas prioritárias mais pobres do Norte e do Nordeste. As áreas de mais alta renda – compostas por poucos municípios – teriam recebido, aproximadamente, 60% dos empreendimentos no período de 2004 a 2008. Na região Norte, o Amazonas teria concentrado 54% de todos os investimentos incentivados e, no Nordeste, o Ceará, a Bahia e Pernambuco, juntos, teriam concentrado mais de 60% dos empreendimentos. Outra constatação feita pelo TCU é de que os projetos beneficiados na área de infraestrutura, segmento extremamente importante para o desenvolvimento regional, seriam bem reduzidos, apenas 11% neste mesmo período. Apesar de importantes tais constatações, elas são bastante limitadas em termos de profundidade e amplitude, sem representar avanços em termos de estabelecimento de matrizes de análise de resultados.

⁶⁹⁸ Os trabalhos realizados pelo TCU culminaram com a publicação do Acórdão nº 2.919/2009, em que foram feitas uma série de recomendações para o aprimoramento destas políticas. Neste sentido, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al . Perspectivas do controle sobre os benefícios fiscais: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista do TCU*, nº 121, p. 54, maio/ago, 2011.

⁶⁹⁹ A respeito das auditorias do TCU em relação à PNDR, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Op. cit., p. 46-61.

No processo de auditoria nº TC 037.079/2012-3, o TCU não chegou a fazer análise de impactos econômicos-sociais dos incentivos nem a definir uma metodologia de análise específica. Nesta auditoria, o TCU faz uma abordagem dos problemas de desigualdade regional, aborda os instrumentos da PNDR e propõe a adoção pelos órgãos gestores de indicadores que possam demonstrar o desempenho das políticas regionais de promoção de investimentos produtivos. O TCU parte da ideia de que os indicadores contribuem para a determinação dos objetivos que se pretende alcançar com os programas de governo e auxiliam nas análises de cumprimento dos objetivos perseguidos.⁷⁰⁰

O TCU critica o fato de que os indicadores de rendimento médio e variação do PIB *per capita*, utilizados pelas superintendências, não alcancem as várias dimensões dos problemas de desigualdade regional, não são úteis para a elaboração de um prognóstico das políticas regionais e, por isso, não servem como instrumentos para orientar o governo na elaboração de suas medidas. O TCU propõe a adoção de uma série de indicadores que podem auxiliar na análise de resultados das diversas políticas abrangidas pela PNDR (Fundos Constitucionais de Financiamento, Fundos de Desenvolvimento Regional, Fundos de Investimentos Regionais e aos incentivos fiscais regionais).⁷⁰¹

Especificamente em relação aos benefícios fiscais administrados pela SUDAM/SUDENE, o TCU propõe a adoção dos seguintes indicadores: i) participação relativa das reduções de IRPJ, com a finalidade de verificar a curva de tendência indicativa da distribuição dos benefícios em relação à apuração total dos resultados; ii) coeficiente de relevância das reduções de IRPJ em relação ao PIB do município em que se localiza o empreendimento; iii) capacidade efetiva de vistoria (verificar se as vistorias planejadas foram cumpridas); iv) volume de pleitos atendidos (verificar se os pleitos existentes foram todos atendidos); v) capacidade de atendimento (verificar se a estimativa de pleitos planejados foi alcançada); vi) laudos emitidos por tipo de incentivo (acompanhar o tipo de benefício concedido); vii) laudos

⁷⁰⁰ A respeito da análise de resultados pelo TCU em relação aos instrumentos da PNDR, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Perspectivas do controle sobre os benefícios fiscais: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista do TCU*, nº 121, p. 46-61, maio/ago, 2011.

⁷⁰¹ A respeito da ausência de metas e indicadores de avaliação dos instrumentos da PNDR, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Op. cit.

concedidos por tipologia da PNDR (acompanhar os benefícios concedidos de acordo com a tipologia da PNDR).

Por fim, foi realizada a auditoria nº TC 033.934/2011-8, cujo Acórdão nº 3.564/2014 foi proferido mais recentemente, em dezembro de 2014. Nesta auditoria, o TCU também não fez uma análise específica da efetividade dos incentivos fiscais regionais. Neste caso, a preocupação do TCU era maior com a análise das potencialidades e dos limites dos instrumentos de intervenção governamental dispostos na PNDR. O TCU constata que 99,7% dos recursos investidos nas políticas de desenvolvimento regional são feitos por meio dos Fundos anteriormente referidos e dos incentivos fiscais, ambos incapazes de resolver a maior parte dos problemas das regiões mais pobres, como a falta de mão de obra qualificada, a estrutura inadequada de transportes e de telecomunicações, a reduzida capacidade de inovação produtiva, e os baixos níveis de educação. Para o Tribunal de Contas da União, é imprescindível o estabelecimento de outros mecanismos que possam tocar questões que não podem ser alcançadas pelos instrumentos da PNDR.

Além das referidas questões, neste julgamento, o TCU aborda problemas inerentes à própria PNDR, como o fato de que não estão descritas de forma precisa e objetiva as finalidades de cada um dos seus instrumentos, o que acaba limitando o planejamento, a execução e a avaliação da ação governamental. Mais uma vez, nesta auditoria, o TCU enfatiza a ausência de indicadores e de metas específicas dos instrumentos da PNDR, mencionando que os indicadores mais amplos são insuficientes para o estabelecimento de uma relação causal entre eles e as políticas de desenvolvimento da PNDR.

De fato, as metas estabelecidas pelo Ministério da Integração na PNDR, como “avaliar anualmente o desempenho dos Fundos de Desenvolvimento Regional”, “avaliar anualmente o desempenho do FINAM e do FINOR”, sem especificar quais os tipos de avaliação serão empreendidas e quais os aspectos, não norteiam em nada a ação do gestor e o seu acompanhamento pela sociedade. As metas não quantificadas como, por exemplo, “realização de projetos de incorporação e de difusão de tecnologias no setor produtivo do Nordeste” e

“ampliar o acesso aos recursos para a construção da infraestrutura logística voltada para a inclusão produtiva”, não permitem que se conheça o nível de êxito das políticas realizadas.

Por fim, o TCU constata como fragilidade institucional da PNDR, o fato de ela ter sido instituída por meio do Decreto 6.047/07, sem a aprovação do Congresso Nacional, após a discussão com os entes federativos. O TCU encaminhou aos governos estaduais um questionário para que eles apresentassem a sua visão a respeito da temática, e pelas respostas dadas, verificou-se que a maior parte dos Estados sequer tinha conhecimento da PNDR. De acordo com o TCU, o próprio Ministério da Integração assumiu a dificuldade da União em articular as políticas de desenvolvimento regional com os governos subnacionais, reconhecendo a incapacidade de as superintendências realizarem este papel.

Além das auditorias, na elaboração do parecer prévio à respeito das Contas do Governo da República de 2011, o TCU preparou um tópico exclusivo para tratar dos mencionados instrumentos da PNDR. Neste parecer, o TCU retoma as diversas questões abordadas nos processos de auditoria que até então tinham sido realizados, enfatizando alguns problemas, como a ausência de instituições capazes de formatar os instrumentos da PNDR, de acordo com uma política de desenvolvimento regional, a concentração dos recursos da PNDR nas áreas mais desenvolvidas e a ausência de indicadores, metas e objetivos.

Por fim, ainda em relação às auditorias voltadas para a análise da PNDR, constatamos que em momento algum foram abordados os incentivos da Zona Franca de Manaus, apesar de as renúncias fiscais decorrentes deles serem muito superiores a todos os gastos diretos e indiretos do Governo Federal nas regiões Norte e Nordeste. O TCU, ao restringir a sua análise de resultados somente à PNDR, acaba deixando de tratar do mais relevante instrumento de promoção do desenvolvimento regional do Norte, por meio dos gastos tributários. Apesar de os benefícios da Zona Franca de Manaus possuírem uma sistemática e normatização diferente, não serem administrados pela SUDAM, mas pela SUFRAMA, entendemos que eles poderiam ter sido objeto de análise pelo TCU nestas auditorias. Isso se mostra ainda mais relevante pelo fato de serem muito mais escassas as auditorias do TCU a respeito da análise de resultados, especificamente para os incentivos da Zona Franca de Manaus, conforme veremos adiante.

A análise feita das auditorias realizadas pelo TCU nos permite concluir que, apesar de extremamente relevantes as questões apontadas pelo tribunal a respeito da PNDR e da legalidade, dos controles, da operacionalização e dos procedimentos relativos à gestão dos incentivos fiscais regionais, ainda não foi feita uma auditoria específica para a análise dos impactos socioeconômicos dos incentivos da SUDAM ou da SUDENE, ou para o estabelecimento de matrizes de análise de resultados.

5.3.3. Decisões do TCU a respeito dos incentivos da Zona Franca de Manaus

Apesar da relevância dos benefícios fiscais destinados às empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus, verificamos que, nos últimos anos, foram muito mais escassas as auditorias realizadas pela TCU a respeito da gestão destes gastos tributários e das análises dos seus impactos socioeconômicos. O principal foco das auditorias realizadas pelo TCU, nos últimos anos, foi a gestão realizada pela SUFRAMA a respeito do incentivo da Lei de Informática da Zona Franca de Manaus, instituído por meio da Lei 8.387/91. Em 2012, o TCU realizou a auditoria nº TC 004.377/2010-9 (Acórdão nº 1390/2012), com duas finalidades: i) avaliar a sistemática de aprovação, implantação e funcionamento de projetos industriais no polo industrial de Manaus e ii) avaliar a aplicação dos investimentos em P&D dos empreendimentos beneficiários da Lei 8.387/91.

Referida auditoria foi dividida em duas partes, sendo a primeira destinada aos incentivos gerais da ZFM e a outra aos incentivos específicos para as empresas do setor de informática (Lei 8.387/91). Na primeira parte, o TCU fez somente uma análise estrutural a respeito dos critérios de seleção dos empreendimentos, tratando de maneira um pouco mais aprofundada do Processo Produtivo Básico e dos relatórios emitidos para a fiscalização e controle dos empreendimentos. Nesta parte da auditoria, foram destacados alguns aspectos representativos da importância econômica da Zona Franca de Manaus, como a quantidade de empregos gerados, o número de empresas instaladas, o faturamento anual das empresas. Contudo, não se estabeleceu qualquer tipo de relação entre estes números e o sistema de incentivos fiscais, nem foi feita qualquer abordagem a respeito do valor das renúncias realizadas.

Como se vê, em relação aos incentivos gerais da ZFM, o TCU não chegou a fazer uma auditoria mais aprofundada para verificar se a SUFRAMA efetivamente realizava o acompanhamento dos empreendimentos beneficiados; se os projetos eram efetivamente cumpridos; se as empresas estavam devidamente enquadradas e cumpriam os PPBs; se os PPBs eram adequados para a estrutura industrial pretendida na ZFM; se a SUFRAMA aplicava de maneira adequada os critérios de seleção etc. Em outras palavras, a análise da gestão dos incentivos da ZFM nesta auditoria se limitou à constatação da estrutura normativa existente, dos relatórios exigidos e emitidos, mas não se chegou a verificar o cumprimento dos procedimentos e obrigações legais pela SUFRAMA e pelas empresas beneficiárias (controle de legalidade). Além disso, não houve qualquer tipo de avaliação de resultados. O TCU não verificou nem os impactos econômicos dos incentivos fiscais, nem abordou as fragilidades da SUFRAMA a respeito da análise de resultados.

Na segunda parte da auditoria nº TC 004.377/2010-9 (Acórdão nº 1390/2012), relativa à Lei de Informática da Zona Franca de Manaus nº 8.387/91, o TCU realizou uma análise um pouco mais profunda a respeito da estrutura destes incentivos e dos problemas de cumprimento das contrapartidas pelos beneficiários, do segmento de informática, e da falta de análises de eficiência e efetividade. De acordo com o TCU, a SUFRAMA não audita os critérios definidores da base de cálculo sobre a qual são calculados os recursos para aplicação em pesquisa e desenvolvimento, o que pode acarretar diminuição indevida dos níveis de investimento.

A fiscalização da execução do convênio celebrado entre a empresa e a instituição de pesquisa é feita somente no aspecto documental, posteriormente à sua execução, possibilitando o desvio de finalidade na aplicação dos recursos. Como a SUFRAMA entende que a fiscalização *in loco* destes convênios está fora do seu escopo de atuação, limita-se a realizar controle e acompanhamento burocráticos, meramente homologatórios. Apesar de haver previsão de alguns indicadores de resultados no Decreto nº 6.008/06, o TCU verificou que, na prática, as atividades de pesquisa e desenvolvimento não são avaliadas por meio de indicadores de resultado formalmente instituídos.

Posteriormente, em 2014, o TCU realizou a auditoria nº 015.436/2013-6 (AC-1905-24/14) com a finalidade de verificar a administração dos gastos tributários destinados à inovação tecnológica, operacionalizados por meio da Lei de Informática nº 8.248/91; Lei do Bem nº 11.196/05; Lei de Informática da Zona Franca de Manaus nº 8.387/91, dentre outros programas. Tal auditoria não foi realizada especificamente para os incentivos da Zona Franca de Manaus, mas para uma análise comparativa entre os benefícios fiscais destinados à inovação tecnológica, na qual se insere a Lei de Informática da Zona Franca de Manaus nº 8.387/91. Nesta auditoria, o TCU estabeleceu uma comparação entre os valores das renúncias com o valor dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, constatando que o valor deles era, proporcionalmente, muito maior para as empresas beneficiadas pela Lei do Bem que para os beneficiários da Lei de Informática da Zona Franca de Manaus nº 8.387/91.

Em 2012, o valor das renúncias destinadas à Lei do Bem foi de R\$ 1.499.119.600, enquanto o montante dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizado pelas empresas beneficiadas foi de R\$ 8.536.139.069. Ou seja, para cada R\$ 1,00 de renúncia fiscal, os beneficiários investiram R\$ 5,69 em pesquisa e desenvolvimento. Na Zona Franca de Manaus, as empresas beneficiadas pela Lei 8.387/91 geraram uma renúncia fiscal de R\$ 165.383.900 e investimentos em P&D de R\$ 340.101.593. Para cada R\$ 1,00 de renúncia fiscal, as empresas localizadas na ZFM investiram R\$ 2,00 em P&D. Essa comparação permitiu ao TCU verificar como o retorno dos incentivos fiscais nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento ainda são reduzidos na ZFM quando comparados ao restante do Brasil. Apesar da importância desta comparação, o próprio TCU reconheceu a sua limitação já que ela somente refletia a relação entre o valor dos gastos tributários com o investimento realizado pelas empresas, não contemplando outros indicadores como a geração de empregos diretos e indiretos, o incremento na participação da indústria nacional no setor, o adensamento da cadeia produtiva etc.

O TCU criticou a ausência de um planejamento estratégico a respeito do futuro dos incentivos da ZFM. Para o Tribunal de Contas, a SUFRAMA acaba cumprindo um papel de se restringir a executar as normas sem se comprometer com os resultados ou sem mensurar os efeitos da

política concretizada para o desenvolvimento regional. Além da ausência de planejamento estratégico, o TCU criticou a inexistência de métricas para a avaliação das políticas (objetivos, indicadores e metas), a falta de processos de monitoramento e de relatórios de avaliação de resultados e impactos socioeconômicos.

O monitoramento realizado pela SUFRAMA se resumiria, quando muito, ao acompanhamento do número de empresas beneficiadas, valores investidos em P&D, produtos habilitados, quantidade de projetos beneficiados, empregos gerados, mas não mensurariam os impactos qualitativos no setor industrial, no que se refere ao

(...) adensamento da cadeia produtiva, melhorias nos níveis de renda setoriais, incorporação de profissionais mestres e doutores ao mercado, quantidade de patentes registradas, ganhos de competitividade frente a produtos importados, impactos positivos na balança comercial brasileira, capacitação técnica dos setores incentivados, novos produtos e serviços decorrentes do desenvolvimento e inovação tecnológicos fomentados pelas políticas.⁷⁰²

O TCU apontou o descumprimento do art. 2º, §16, que atribui aos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, a responsabilidade pela elaboração de relatório, a cada dois anos, com os resultados econômicos e técnicos advindos do incentivo. O TCU ainda ressaltou que o art. 20, parágrafo único, do Decreto 6.008/06, que regulamenta o incentivo em questão, determina os indicadores de avaliação dos resultados, orientando a forma, o padrão e os critérios que devem ser utilizados neste relatório.⁷⁰³ Como se vê, o TCU reconheceu a existência de arcabouço normativo que disciplina a análise de resultados, definindo, até mesmo, os critérios e indicadores a serem utilizados. Para o TCU, o problema da ausência de análises de resultado dos incentivos destinados ao setor de informática da ZFM estaria muito mais relacionado ao descumprimento das normas pelos órgãos gestores que ao arcabouço normativo.

⁷⁰² TCU AC-1905-24/14.

⁷⁰³ Art. 20 (...) Parágrafo único. As atividades de pesquisa e desenvolvimento serão avaliadas por intermédio de indicadores de resultados, tais como: patentes depositadas no Brasil e no exterior, concessão de co-titularidade ou de participação nos resultados da pesquisa e desenvolvimento às instituições convenientes parceiras; protótipos, processos, programas de computador e produtos que incorporem inovação científica ou tecnológica; publicações científicas e tecnológicas em periódicos ou eventos científicos com revisão pelos pares; dissertações e teses defendidas; profissionais formados ou capacitados; conservação dos ecossistemas e outros indicadores de melhoria das condições de emprego e renda e promoção da inclusão social.

O corrente problema de comunicação entre os Ministérios, a SUFRAMA e a Receita Federal também foi apontado nesta auditoria. Como nos demais casos, a troca de informações problemática entre os órgãos gerou diversos empecilhos para a fiscalização das empresas, elaboração de bancos de dados compartilhados, planejamento estratégico, promovendo o isolamento burocrático entre os órgãos. Em muitos casos, esse problema de comunicação gerou conflitos de competências e vazios institucionais. Assim, por exemplo, o TCU verificou que a SUFRAMA considerava que a fiscalização do cumprimento dos projetos beneficiários estava a cargo da Receita Federal, desconsiderando o fato de que este órgão não tem nem competência legal nem técnica para fiscalizar os resultados de projetos de pesquisa e desenvolvimento.

Em resumo, apesar de o volume dos gastos tributários destinados à Zona Franca de Manaus ser extremamente relevante, as auditorias realizadas pelo TCU foram muito menos profundas quando comparadas aos incentivos da SUDAM e SUDENE. Além disso, a preocupação do TCU foi muito mais voltada para o segmento de informática e para o controle dos investimentos em P&D que para os demais incentivos fiscais. O TCU não fez qualquer tipo de fiscalização a respeito do cumprimento das contrapartidas pelas empresas e a análise dos impactos socioeconômicos, limitando-se à constatação da estrutura normativa existente. Por fim, os incentivos da ZFM não foram analisados no contexto da PNDR ou de qualquer planejamento regional.

6. OS INCENTIVOS FISCAIS REGIONAIS E A ANÁLISE DE RESULTADOS

6.1. Considerações iniciais

São diversos os estudos e as análises a respeito dos impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais regionais, conforme já abordamos em pontos anteriores do presente trabalho. De um lado, parcela da doutrina defende que os incentivos fiscais regionais vêm gerando desconcentração industrial das empresas estabelecidas nas regiões mais desenvolvidas para as áreas mais atrasadas, promovendo o seu desenvolvimento econômico, promoção de empregos etc. De modo geral, trata-se de uma análise extremamente positiva a respeito dos efeitos dos incentivos fiscais na atração das indústrias para as regiões Norte e Nordeste, e das repercussões socioeconômicas geradas para as referidas regiões. Defende-se que, sem a concessão dos incentivos, muito provavelmente os empreendimentos não teriam sido instalados nas regiões mais desfavorecidas e não seriam gerados os empregos e a renda decorrentes da produção na referida área.⁷⁰⁴

Esta parcela da doutrina parte da ideia da deterioração dos termos de troca em que as regiões menos desenvolvidas possuem indústrias mais atrasadas, que não conseguem competir com as indústrias instaladas nas áreas mais desenvolvidas, e o comércio inter-regional acabaria favorecendo estas em detrimento daquelas.⁷⁰⁵ Nesta medida, os incentivos fiscais teriam o efeito de equilibrar essa desigualdade no comércio inter-regional. Conforme abordado anteriormente, para parcela da doutrina, a Zona Franca de Manaus, por exemplo, consistiria em uma aplicação muito bem sucedida da Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux.

⁷⁰⁴ Neste sentido, ver as análises produzidas pelos próprios órgãos gestores (SUDAM, SUDENE e SUFRAMA), conforme trataremos mais adiante. No mesmo sentido, citamos exemplos de alguns autores: HOLLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975; AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *Revista Desenhahia*, nº 12, 2010. NASCIMENTO, Luiz Roberto Coelho. *Incentivos Fiscais ao Capital e Crescimento Econômico na Região Norte*. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2002. UDERMAN, Simone. *Padrões de organização industrial e políticas de desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia*. Tese de Doutorado. Salvador: UFBA, 2006; BISPO, Jorge de Souza. *Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2009.

⁷⁰⁵ Sob essa perspectiva, ver: AMARAL FILHO, Jair do. Op. cit. Para uma crítica da aplicação da teoria da deterioração dos termos de troca no comércio inter-regional, ver: CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 33-35.

O grande problema é que boa parte destas análises está muito mais preocupada em defender o modelo de incentivos fiscais desenhado, com nítidos propósitos políticos, como manutenção dos incentivos da ZFM, por um prazo muito mais longo que o inicialmente imaginado pela Constituição de 1988.⁷⁰⁶ Em razão disso, muitas destas avaliações não levam em consideração pontos de extrema relevância a respeito dos impactos socioeconômicos dos incentivos, como o volume das renúncias de receita, o perfil da desconcentração industrial gerada, o progresso tecnológico promovido, o adensamento constante das cadeias produtivas, a geração de empregos, a distribuição de renda, a localização intrarregional dos empreendimentos, a utilização de insumos e matérias-primas locais, o volume de importação de produtos estrangeiros, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e capacitação de mão de obra etc.

Por outro lado, parcela da doutrina mais preocupada com os problemas de desigualdade social nas regiões menos desenvolvidas, produziu uma série de estudos para demonstrar que os incentivos fiscais concedidos, além de terem sido insuficientes para diminuir os problemas de desigualdade regional, já que as principais indústrias permaneceram nas regiões mais desenvolvidas do País, também geraram a concentração da renda e do poder econômico em grandes empresas que se instalaram nas regiões mais desenvolvidas do Norte e Nordeste, sem gerarem qualquer tipo de distribuição de riqueza para a população local e para as demais áreas dessas macrorregiões.⁷⁰⁷

Como se vê, o debate a respeito das avaliações de resultado dos incentivos fiscais é extremamente complexo e controvertido. Nota-se que o produto destas análises está

⁷⁰⁶ AGUIAR, Glauco Lubacheski de. A tributação extrafiscal como mecanismo de desenvolvimento socioeconômico da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 153 e 154; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Prefácio. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008, p. 5-6.

⁷⁰⁷ CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 297-314; Idem. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: UNESP, 2008, p. 225-235; BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, p. 150-152; OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 110-119; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos*. Núcleos de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, set/2014.

intimamente relacionado à perspectiva do avaliador e à escolha dos critérios da análise. Os estudos que consideram os incentivos fiscais um modelo de sucesso, por exemplo, foram produzidos, em geral, pelos próprios formuladores e executores das políticas econômicas em questão, como a SUFRAMA, a SUDENE e a SUDAM, além dos setores econômicos agraciados com os benefícios fiscais. Por outro lado, as análises mais críticas aos incentivos fiscais regionais foram produzidas pelos setores mais preocupados com os problemas de alto volume de renúncias fiscais, desigualdade social e de redistribuição da renda que com os problemas de concentração industrial nas regiões Sul e Sudeste.

A dificuldade de se avaliar os impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais regionais está, antes de mais nada, atrelada à complexidade da avaliação de resultados das políticas públicas de um modo geral. As pesquisas avaliativas das políticas públicas eclodiram nos Estados Unidos na década de 1960, época em que houve uma expansão considerável dos gastos públicos para a promoção de programas sociais e de assistência financeira, sem qualquer tipo de análise mais institucionalizada dos seus impactos socioeconômicos. Havia uma preocupação grande com a racionalidade e legitimação dos programas governamentais e com o corte de gastos públicos.⁷⁰⁸ Não por coincidência, nesta mesma época foram produzidos os primeiros estudos de Stanley S. Surrey a respeito dos gastos tributários, conforme abordamos anteriormente.

Na América Latina, e mais especificamente no Brasil, a institucionalização das pesquisas avaliativas começou a ser debatida de forma mais intensa na década de 90, em um contexto de reforma do Estado e de corte dos gastos públicos.⁷⁰⁹ As pesquisas de avaliação dos programas governamentais tornaram-se parte integrante da agenda de reformas do Estado para a contenção dos gastos públicos, busca da eficiência, produtividade, maximização da transparência da gestão pública e da responsabilização dos gestores. As medições de desempenho tiveram como principal alvo os programas sociais e assistenciais, servindo como

⁷⁰⁸ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 59, p. 98-99, out/2005.

⁷⁰⁹ MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencial social*. Disponível em: <<http://liceduc2009.wikispaces.com/file/view/El+monstruo.pdf>>. Acesso em: 10.04.2016.

verdadeiras alavancas para a mudança de algumas políticas que vinham sendo implementadas.⁷¹⁰

A avaliação de resultados das políticas públicas possui caráter eminentemente político e está muito longe de ser uma atividade meramente gerencial, burocrática e neutra, já sendo considerada pela doutrina como “política da avaliação das políticas públicas”.⁷¹¹ É extremamente importante que se faça essa ressalva para que não se incida no equívoco de acreditar em análises desprovidas de qualquer viés político. Isso, contudo, não deve servir como um empecilho para a produção de análises de resultado das políticas públicas, mas como um alerta para o propósito e o uso destas análises.

As referidas avaliações visam contribuir para a melhoria da gestão dos recursos públicos, promover a transparência ao processo de prestação de contas, estabelecer o monitoramento da execução das políticas, de modo a possibilitar que o Poder Público tenha os subsídios necessários para tomar as decisões necessárias para a sua manutenção, correção, modificação ou extinção da política objeto da análise. Neste sentido, as análises de resultado das políticas são imprescindíveis para o fortalecimento da própria democracia.⁷¹²

No caso dos gastos tributários indiretos, a avaliação de eficiência e efetividade é também imprescindível, ainda mais pelo fato de que é bastante comum a manutenção de incentivos fiscais por um longo prazo, sem que se saiba quais são os seus resultados efetivos. A própria LDO, com a finalidade de manter constante a revisão dos benefícios fiscais, com base na avaliação dos seus impactos socioeconômicos, dispõe que os incentivos fiscais devem ter um prazo de vigência de, no máximo cinco anos, podendo haver prorrogações de forma indefinida. Sem a existência da análise de resultados que verifiquem a pertinência ou não da

⁷¹⁰ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Op. cit., p. 99-100.

⁷¹¹ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 59, out/2005.

⁷¹² BARROS, Fábio Henrique Granja; SAWAYA NETO, Melchior. Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas. *Revista do TCU*, n. 119, p. 66, set/dez/2010.

manutenção de determinado incentivo, tal restrição passa a não ter sentido, já que os incentivos acabam sendo prorrogados indefinidamente sem que se saiba o porquê.⁷¹³

Preocupada com as deficiências e a ausência das análises de resultados das políticas públicas, que dificultam ao Poder Público e à própria sociedade verificar o grau de eficiência e efetividade dos programas governamentais implementados, a doutrina passou a desenvolver estudos no sentido de estabelecer com alguns critérios e parâmetros para a elaboração destas avaliações.⁷¹⁴ De modo geral, a ideia é de que a gestão das políticas públicas seja pensada um processo integrado em diversas etapas, iniciando-se pela identificação do problema a ser enfrentado, passando pela elaboração do planejamento de curto, médio e longo-prazo, a delimitação e execução das políticas, e por fim, pelo monitoramento e avaliação de resultados. A partir desse monitoramento e da avaliação dos resultados deve ser feito o caminho inverso, verificando-se se os planejamentos, os programas e as políticas devem ser mantidos ou modificados.⁷¹⁵

A dificuldade de atingimento dos objetivos propostos pelas políticas implementadas faz com que as análises de resultado sejam muitas vezes mal vistas pelos órgãos públicos executores e gestores, que têm o receio de serem responsabilizados pelo insucesso das políticas.⁷¹⁶ Contudo, conforme aponta Marta Arretche, na execução dos programas públicos, o mais comum é a distância entre os objetivos inicialmente pretendidos e a realidade social, mas tal

⁷¹³ A respeito da análise e eficiência dos gastos tributários ver: ANDRADE, José Maria Arruda de. *Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>>. Acesso em: 25.02.2016.

⁷¹⁴ São inúmeros os trabalhos a respeito da avaliação de resultados das políticas públicas. Citamos, exemplificativamente, alguns dos mais relevantes estudos produzidos no Brasil: ARRETICHE, Marta. *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. In BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs): *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC; MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencial social*. Disponível em: <<http://liceduc2009.wikispaces.com/file/view/EI+monstruo.pdf>>. Acesso em: 10.04.2016; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 59, out/2005; JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, IPEA, n. 36, jan/jun, 2011; TREVISAN, Andrei P.; VAN BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP*, Rio de Janeiro, 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

⁷¹⁵ BARROS, Fábio Henrique Granja; SAWAYA NETO, Melchior. Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas. *Revista do TCU*, n. 119, p. 65-70, set/dez/2010.

⁷¹⁶ MOKATE, Karen Marie. Op. cit.

fato não pode representar um empecilho para a elaboração das pesquisas avaliativas. Nesta linha de raciocínio, muito mais que simplesmente concluir pelo sucesso ou insucesso das políticas implementadas, as análises de resultado devem ser capazes de verificar os gargalos e pontos de estrangulamento alheios à vontade dos gestores, que acabam impedindo que as metas e os objetivos inicialmente previstos fossem alcançados.⁷¹⁷

A concepção clássica das avaliações de resultado estabelece três etapas que seriam imprescindíveis nesse processo: i) a identificação das metas e objetivos de curto, médio e longo-prazo dos programas, bem como os principais resultados esperados; ii) a construção de indicadores capazes de medir o desempenho das políticas; iii) a metodologia de análise e de coleta das informações com a finalidade de avaliar o nível de cumprimento dos objetivos estabelecidos.⁷¹⁸ Conforme aponta Marta Arretche, seria inteiramente fora de propósito que o avaliador levasse em consideração os objetivos, metas e metodologias de análise externos àqueles estabelecidos pelos próprios programas.⁷¹⁹

Em uma primeira análise, a definição dos objetivos e das metas, pelo avaliador, pode parecer uma tarefa simples, mas isso está longe de representar a nossa realidade. Isso porque a maioria das políticas públicas não possui os seus objetivos previamente estabelecidos e muitas vezes sequer estão vinculadas a algum programa ou planejamento. Mesmo nos raros casos em que os objetivos estão pré-estabelecidos, são extremamente genéricos e subjetivos, dando uma infinita gama de possibilidades para a definição dos critérios na análise de resultados, como efetivamente ocorre com as políticas dos gastos tributários, de modo geral e, em especial, os incentivos fiscais regionais.⁷²⁰

⁷¹⁷ ARRETCHÉ, Marta. Op. cit.

⁷¹⁸ SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais – aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan. *Revista do TCU*, n. 125, p. 116-123, set/dez.2012.

⁷¹⁹ ARRETCHÉ, Marta. *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. In BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs): *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

⁷²⁰ A respeito da dificuldade de se estabelecer os objetivos e as metas das políticas econômicas, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Perspectivas do controle sobre os benefícios fiscais: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista do TCU*, n° 121, p. 54, maio/ago, 2011; MAFRA, Fábio. O Monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil. *Revista do TCU*, n. 112, p. 47-58 mai/ago de 2008; BARROS, Fábio Henrique Granja; SAWAYA NETO, Melchior. Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas. *Revista do TCU*, n. 119, p. 65-70, set/dez/2010..

Não menos complexa é a tarefa de determinação dos indicadores de desempenho. Como visto anteriormente no presente trabalho, a discussão a respeito da utilização de indicadores de desempenho vem sendo enfaticamente feita no âmbito do TCU. A ausência dos indicadores de desempenho previamente determinados nas políticas públicas é ainda superior à definição dos objetivos e das metas. A complexidade na utilização dos indicadores inicia-se já com a sua definição. Para parcela da doutrina, meras medições unidimensionais de dados facilmente quantificáveis (ex. número de alunos matriculados, número de empresas beneficiadas, número de casas construídas etc) não constituiria um indicador de desempenho, mas uma simples medição de desempenho. Segundo esta visão, os indicadores de desempenho são necessários somente “quando não é possível efetuar tais mensurações de forma direta, sendo a abordagem da avaliação mais complexa e multidimensional.”⁷²¹ Assim, deveria ser considerada mera medição a quilometragem de estradas conservadas e deveria ser considerado como um indicador de desempenho o custo incorrido pela administração pública para a conservação por quilômetro de estrada.

Para a formulação dos indicadores de desempenho é imprescindível que antes estejam estabelecidos os diversos objetivos das políticas econômicas. Levando em consideração que os indicadores de desempenho representam uma tentativa de aproximação da realidade multidimensional, que possibilite uma visão acerca do resultado que se pretende medir, tendo em conta os objetivos pretendidos, sem sabermos quais são as metas e objetivos da política que se pretende avaliar, não é possível quantificar as informações por meio dos indicadores.⁷²²

Na formulação dos indicadores, a doutrina estabelece algumas características que são desejáveis, como: i) a representatividade (o indicador deve constituir a expressão dos produtos essenciais da política que se pretende avaliar); ii) a homogeneidade (devem ser consideradas variáveis homogêneas, evitando-se a comparação, em épocas diversas, de dados que foram alterados ao longo do tempo); iii) a praticidade (deve servir de forma útil para a tomada de decisões como, por exemplo, a manutenção ou modificação da política avaliada); iv)

⁷²¹ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU. *Revista do TCU*, n. 102, p. 49-50, out/dez 2004.

⁷²² Idem.

independência (o indicador deve medir os resultados relacionados à política avaliada, evitando-se a utilização de indicadores que possam significativamente ser influenciados por outros fatores; v) confiabilidade (a fonte de dados utilizada deve ser minimamente confiável); vi) cobertura (deve-se utilizar indicadores que possam abranger a amplitude e a diversidade de características necessárias da política avaliada).⁷²³

Apesar destes pressupostos auxiliarem a formulação e seleção dos indicadores na avaliação de desempenho, não há como negar que esta também é uma atividade extremamente subjetiva, dependendo não somente do contexto da política que se pretende avaliar mas também do próprio avaliador e do próprio contexto político, econômico e social. Além disso, é inegável que os indicadores, apesar de prestarem um grande auxílio no processo de avaliação, possuem diversas limitações, já que sozinhos são incapazes de esclarecerem as causas dos resultados.⁷²⁴

Não há dúvidas a respeito da importância das avaliações de desempenho para influenciar processos decisórios (corrigir ou modificar a política de modo a obter melhorias no processo de execução, verificar o atingimento dos objetivos com a finalidade de continuação, expansão, institucionalização, ou extinção do programa) e para auxiliar o aprendizado (documentar a história do programa com a finalidade de contribuir para a compreensão dos seus resultados, influenciando decisões futuras; influenciar de maneira positiva o comportamento dos gestores com base nas avaliações feitas).⁷²⁵ Por outro lado, também não se nega que o avaliador realiza diversas escolhas em relação aos objetivos, metas, metodologia de análise e seleção dos indicadores, evidenciando o caráter extremamente subjetivo da atividade.⁷²⁶

No presente trabalho, não elaboramos uma análise dos impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais, com base na verificação de grandes agregados, para afirmar o seu sucesso ou insucesso. Em outras palavras, não partimos dos dados a respeito da desconcentração

⁷²³ Ibidem, p. 52 e 53.

⁷²⁴ SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Auditoria operacional e avaliação de programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido. *Revista do TCU*, nº 122, p. 145-146, set/dez. 2011.

⁷²⁵ Ibidem, p. 144-145.

⁷²⁶ Ibidem, p. 145.

industrial gerada pelos incentivos para afirmar o seu sucesso, nem partimos da análise dos dados de manutenção das disparidades regionais para afirmar o insucesso da política. A finalidade aqui não é a de utilizar uma teoria econômica, ou uma análise de resultados para justificar a (in)constitucionalidade ou validade de uma norma, mas entender como o arcabouço jurídico das políticas econômicas necessita de uma análise que leve em consideração a efetividade, eficiência, ou melhor, a própria realidade subjacente. No presente trabalho, a nossa preocupação foi no sentido de verificar os principais gargalos para a elaboração das análises de resultado e abordar de forma crítica as análises e informações apresentadas pelos próprios órgãos gestores, com o mapeamento das empresas e os indicadores por eles utilizados.

6.2. Institucionalização das avaliações de resultado dos incentivos fiscais regionais

Conforme exposto nos pontos anteriores, a estrutura normativa dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, SUDAM e SUDENE não preveem, de forma clara, os objetivos, metas e os indicadores de desempenho que devem ser utilizados para mensurar o grau de eficiência efetividade destas políticas, trazendo grandes dificuldades para a realização das análises de resultado. Assim, a primeira grande questão a ser colocada é: na ausência de objetivos determinados pelos órgãos legiferantes, poderiam os órgãos gestores destas políticas defini-los? Pensamos que a determinação dos objetivos, metas e indicadores pela SUDAM, SUDENE e SUFRAMA é juridicamente possível, sob pena de se tornarem inviáveis as análises de resultado.⁷²⁷ Na realidade, mais que se saber se é possível a fixação dos objetivos nas avaliações, é necessário pensarmos em como fazer isso.⁷²⁸

⁷²⁷ A respeito das dificuldades na avaliação de resultados dos incentivos fiscais, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Perspectivas do controle sobre os benefícios fiscais: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista do TCU*, nº 121, maio/ago, 2011. A respeito da impossibilidade da elaboração da análise de efetividade das políticas públicas sem a definição dos objetivos, ver: MAFRA, Fábio. O Monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil. *Revista do TCU*, n. 112, p. 51-52 mai/ago de 2008; SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais – aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan. *Revista do TCU*, n. 119, p. 116-123, set/dez.2012.; MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencial social*. Disponível em: <<http://liceduc2009.wikispaces.com/file/view/El+monstruo.pdf>>. Acesso em: 10.04.2016.

⁷²⁸ A respeito do estabelecimento dos critérios e das metodologias de avaliação das políticas, ver: FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de*

A determinação destes objetivos pelos órgãos gestores, inevitavelmente, terá elevado grau de arbitrariedade e, por isso, é necessário o estabelecimento de alguns critérios para a realização desta tarefa.⁷²⁹ A solução encontrada nas auditorias operacionais realizadas pelo TCU e pela doutrina, que chegou a enfrentar esta questão sob a mesma perspectiva que a nossa (institucionalização das avaliações de resultado dos incentivos fiscais regionais), foi a de atrelar os objetivos dos incentivos fiscais aos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).⁷³⁰

Contudo, o Decreto 6.047/07, que instituiu a PNDR, foi demasiadamente econômico neste tema, estabelecendo de forma muito pouco precisa e superficial os objetivos, as metas e os indicadores para as políticas regionais (especialmente os incentivos fiscais), limitando-se a dispor de forma geral sobre os problemas das disparidade regionais, a tipologia da política regional, os seus propósitos, e os seus instrumentos de atuação, como os incentivos fiscais e os Fundos (FNO, FNE, FCO, FDNE, FDA, FINOR e FINAM).⁷³¹

Apesar de não ter estabelecido de forma mais específica e definida os objetivos das políticas regionais, a PNDR representou um grande avanço na institucionalização das pesquisas avaliativas das políticas regionais, por meio da criação do Relatório Anual de Avaliação dos planos (elaborado pelo Ministério da Integração) e do Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR), que tem por objetivo o monitoramento e avaliação dos planos, programas e ações da PNDR.⁷³² Por fim, a PNDR ainda estabeleceu uma metodologia

políticas: um quadro de referência teórica. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>. Acesso em: 22.04.2016; MOKATE, Karen Marie. Op. cit.

⁷²⁹ A respeito da arbitrariedade e subjetividade das avaliações, ver: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 59, p. 99-100, out/2005. A respeito da necessidade de estabelecimento de metodologia e critérios, apesar da subjetividade das avaliações, ver: FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Op. cit.

⁷³⁰ EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Perspectivas do controle sobre os benefícios fiscais: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista do TCU*, nº 121, maio/ago, 2011.

⁷³¹ Na realidade, estas informações não constam do Decreto, mas do Sumário Executivo da PNDR. A respeito da ausência de objetivos, metas e indicadores para as políticas de incentivo fiscal regional, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Perspectivas do controle sobre os benefícios fiscais: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista do TCU*, nº 121, maio/ago, 2011.

⁷³² A respeito dos avanços na institucionalização das pesquisas avaliativas, por meio da criação de órgãos e sistemas de avaliação, ver: MAFRA, Fábio. O Monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil. *Revista do TCU*, n. 112, p. 47-55 mai/ago de 2008.

e indicadores de desempenho para a avaliação dos resultados da PNDR, baseados na consideração de grandes agregados, como o Rendimento Médio Mensal por Habitante, a Taxa Geométrica de Variação dos Produtos Internos Brutos Municipais por habitante e os padrões de nível de vida e de dinamismo socioproductivo a partir do cruzamento de informações municipais do IBGE. É importante que se ressalte que a metodologia de análise de resultados disposta na PNDR, ao se utilizar somente de indicadores de desempenho baseados em grandes agregados, é bastante limitada para que se possa compreender a eficiência e efetividade da política de incentivos fiscais.⁷³³

Apesar de a doutrina e as auditorias do TCU não terem levado em consideração, nas avaliações de resultado, as políticas regionais específicas do Norte e do Nordeste, entendemos que, além da PNDR, é possível sustentar que as análises de impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais também devem partir dos objetivos específicos do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), principalmente pelo fato de que eles partem dos problemas da própria região e são mais específicos na definição dos seus objetivos e metodologias de análise de resultado.

O PRDA possui como diretrizes globais a redução da extrema pobreza na Amazônia Legal, a promoção do crescimento econômico regional; o incentivo e apoio ao desenvolvimento e consolidação do sistema regional de ciência, tecnologia e inovação; a conservação do meio ambiente da Amazônia Legal; a promoção da integração econômica intra e inter-regional na Amazônia Legal e a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços. Verifica-se que o crescimento econômico objetivado no PRDA visa, antes de tudo, à distribuição da renda e à sustentabilidade socioambiental. Assim, o PRDA prevê que não basta mero crescimento econômico por meio de atração de indústrias para a região, sendo necessária a retenção das externalidades positivas geradas pelos investimentos na Amazônia,

⁷³³ A respeito dos aspectos problemáticos das avaliações de resultado sem uma metodologia, baseada em objetivos genéricos e grande agregados, sem qualquer relação de causalidade, ver: FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*, Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>, p. 114-118. Acesso em: 22.04.2016.

a intensificação das transações comerciais intrarregionais, a promoção da competitividade das indústrias locais e a promoção da inclusão social e produtiva na Amazônia.

No PRDA estão previstos quinze diferentes programas como: o programa de aperfeiçoamento da gestão pública regional, o programa de desenvolvimento industrial da Amazônia, o programa de integração econômica intrarregional, programa de ciência tecnologia e inovação, programa de energia etc. Cada um destes programas está previsto no PRDA com o seu propósito central, os seus indicadores, seus objetivos e suas metas. Abordaremos aqui os principais programas que possuem uma relação mais direta com o progresso industrial na região Norte.

O programa de desenvolvimento industrial, pelo adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor, é medido por meio da porcentagem de investimentos fixos na Amazônia Legal em relação ao PIB Regional, pelo emprego industrial formal gerado na região e pelo valor agregado regional. As metas específicas do programa industrial são: i) a ampliação do investimento fixo na Amazônia Legal em 5% do PIB Regional; ii) a duplicação do número de emprego industrial formal na Região; iii) a elevação em 20% do número de indústrias intensivas em conhecimento na Amazônia e iv) a ampliação do valor agregado industrial em 2%, com base na seguinte equação: Valor da Transformação Industrial (VTI)/Valor Bruto da Produção (VBP).

O PRDA também prevê um programa específico para a integração econômica intrarregional, com propósito específico de ampliar as relações econômicas entre os Estados da Região Norte. Os indicadores de desempenho utilizados são: i) a porcentagem de ampliação da malha de aviação regional na Amazônia Legal; ii) o número de Arranjos Produtivos Locais (APL) incentivados na região; iii) o número de eventos realizados para divulgar produtos e serviços regionais; iv) valor dos incentivos fiscais e financeiros concedidos para o desenvolvimento de infraestrutura de transportes na Amazônia Legal. As metas pretendidas neste programa são consideravelmente ousadas: i) incentivar por meio de incentivos fiscais e financeiros à criação de 46 aeroportos; ii) incentivar a criação de um vetor logístico centro-norte; iii) incentivar a criação de 36 APLs e iv) adequar duas instalações portuárias públicas.

O programa de ciência, tecnologia e inovação previsto no PRDA tem como principal propósito a promoção da transformação produtiva com competitividade e sustentabilidade ambiental na Amazônia. Os seus indicadores são: i) número de cursos de mestrado e doutorado em áreas prioritárias; ii) o valor dos investimentos públicos e privados na implantação de parques científicos e tecnológicos; iii) o volume de recursos do FNDCT investidos na Amazônia Legal; iv) os pedidos de patentes depositados no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) por residentes na Amazônia Legal. As metas específicas do programa são: i) a duplicação do número de Mestres e Doutores na região, nas áreas estratégicas ao desenvolvimento; ii) a implantação de novos Parques Científicos e Tecnológicos na Amazônia Legal; iii) a duplicação do número de Projetos de Pesquisa financiados em setores estratégicos para o desenvolvimento regional.

O PRDNE constitui o planejamento regional destinado ao Nordeste, utilizado como instrumento de orientação da atuação da SUDENE. O PRDNE possui seis diferentes diretrizes: i) educação para a inclusão e o desenvolvimento; ii) promoção da competitividade do setor produtivo regional; iii) promoção da infraestrutura iv) promoção da sustentabilidade socioambiental; v) transformação da cultura nordestina em vetor de inclusão social e desenvolvimento; vi) fortalecimento dos governos estaduais e municipais como agentes do desenvolvimento. Essas diretrizes são orientadas pelos seus objetivos globais, como a erradicação do analfabetismo; a promoção de indústrias mais intensivas de conhecimento e de elevado grau de agregação de valor; a superação dos gargalos de infraestrutura; a melhor compreensão do território.

De modo geral, o PRDNE reconhece a existência de dois cenários no Nordeste, o primeiro representado por grandes indústrias estabelecidas em polos dinâmicos de crescimento, articuladas com as demais regiões e com o exterior e, o segundo, com elevados problemas de base econômica, com um setor industrial incapaz de abrigar a população da região, que representa 34% da população nacional. E problemas de base social, possuindo os Estados com os piores índices de IDH do Brasil. Assim, o PRDNE visa, antes de tudo, utilizar o potencial

econômico e o dinamismo dos polos mais dinâmicos em benefício do desenvolvimento econômico-social da região.

Neste cenário, a diretriz do PRDNE relativa à promoção da competitividade do setor produtivo possui como objetivos: i) a modernização do parque produtivo existente; ii) a ampliação do acesso às linhas de financiamento de bens de capital; iii) o incentivo à indústrias de bens de capital, intensivas em tecnologia; iv) a adequação da mão de obra ao parque industrial mais moderno; v) o incentivo à agregação de inovação ao setor produtivo; vi) a consolidação dos setores estratégicos, intensivos em conhecimento; vii) o direcionamento dos projetos de infraestrutura, para viabilizar a instalação dos grandes empreendimentos e das indústrias de bens intermediários; viii) a promoção da instalação de indústrias de bens intermediários; ix) Estabelecimento de APLs prioritários para o desenvolvimento regional, possibilitando a verticalização dos grandes investimentos; x) o fortalecimento das pequenas e médias empresas, dentre alguns outros.

Diferentemente do PRDA, o PRDNE não possui metas específicas para cada um dos seus objetivos e diretrizes, nem metodologias de análise de resultados, nem indicadores de desempenho. Há somente um quadro de metas quantitativas de longo prazo para 2029, relativas ao PIB regional do Nordeste, ao “PIB per capita”, participação do Nordeste na renda nacional, índice de mortalidade infantil, de analfabetismo, de domicílios urbanos com saneamento básico, e de porcentagem da população abaixo da linha da pobreza. Tais metas de longo prazo estão baseadas em grandes agregados e não são estabelecidas com qualquer tipo de relação de causalidade com os programas e as diretrizes do PRDNE, impossibilitando a projeção de avaliações de resultado mais diretas para cada um dos programas. Apesar de o PRDNE possuir uma definição mais específica dos objetivos da política industrial regional que o PRDA, não define critérios de análise de impactos socioeconômicos de suas políticas assim como faz o PRDA.

É interessante notar que as auditorias operacionais realizadas pelo TCU, para a análise da efetividade e eficiência dos incentivos fiscais regionais se limitou a tratar desta questão somente sob a perspectiva da PNDR e não do PRDA e do PRDNE, que são os planos

regionais que efetivamente dispõem de forma clara e específica a respeito dos objetivos, metas e indicadores de desempenho.⁷³⁴ É nítida a dificuldade do TCU na realização destas avaliações de desempenho em razão da ausência de diretrizes de resultado constantes da PNDR. Em outras palavras, para nós, é claro o equívoco do TCU de realizar as auditorias operacionais com base somente na PNDR que não possui os seus objetivos mais bem definidos, ao invés de se utilizar do PRDNE e do PRDA, que possibilitam uma melhor orientação em termos de finalísticos. É bem provável que as auditorias de resultado realizadas pelo TCU tenham um resultado um pouco mais concreto, mensurável e efetivo se partirem da análise do PRDA e do PRDNE.⁷³⁵

É possível perceber que os objetivos dos programas de promoção da industrialização, previstos no PRDA e no PRDNE, não são voltados somente para a atração de indústrias para as regiões Norte e Nordeste, independentemente dos benefícios econômico-sociais que elas possam gerar. Tanto o PRDNE quanto o PRDA estão intensamente preocupados com as repercussões econômico-sociais geradas pelos empreendimentos estabelecidos na região, como a autonomia das indústrias, a desigualdade intrarregional, a competitividade, a agregação de valor, o desenvolvimento da pesquisa, ciência e inovação, a geração de empregos com a absorção e qualificação da mão de obra, geração e distribuição da riqueza para a população local etc.

Neste sentido, apesar de nem o PRDA nem o PRDNE definirem as finalidades específicas das políticas de incentivos fiscais, entendemos que os objetivos macrorregionais neles definidos devem, necessariamente, ser utilizados para a determinação das finalidades, metas e indicadores na elaboração das avaliações de resultado das políticas de incentivo fiscal regional. Em última instância, isso quer dizer que a análise de eficiência e efetividade dos benefícios fiscais regionais não deve levar em consideração somente a sua capacidade de atrair os empreendimentos industriais para as regiões Norte e Nordeste, como muitos estudos

⁷³⁴ A respeito da necessidade de as avaliações de resultado dos incentivos fiscais estarem atreladas aos planos de desenvolvimento regional, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Perspectivas do controle sobre os benefícios fiscais: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista do TCU*, nº 121, maio/ago, p.56-58, 2011.

⁷³⁵ A respeito da dificuldade do TCU nas avaliações dos instrumentos da PNDR, ver: EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares et al. Op. cit., p. 50-56..

econômicos propõem, mas os seus impactos no desenvolvimento econômico-social nas referidas regiões e, especialmente, na diminuição da desigualdade intrarregional.

Para a fixação dos objetivos, metas e indicadores de desempenho que possibilitem uma avaliação dos resultados da política de incentivos fiscais regionais, é necessário levar em consideração dois fatores: i) a sua relação com os objetivos das políticas macrorregional (PNDR, PRDNE e PRDA), conforme exposto acima; ii) a relação de causalidade entre os objetivos pretendidos e a possibilidade de mensuração dos efeitos dos incentivos fiscais. Ou seja, é necessário estabelecer os limites para a determinação do cumprimento dos objetivos perseguidos em razão da concessão dos incentivos fiscais regionais.⁷³⁶

Nas análises de resultado, não se deve atribuir aos incentivos fiscais objetivos que dificilmente podem ser atribuídos a eles ou mensurados por eles. Dificilmente podemos estabelecer, por exemplo, indicadores de desempenho dos benefícios fiscais que considerem a sua efetividade levando em consideração a melhoria dos índices de mortalidade infantil, de aumento da escolaridade, de diminuição do analfabetismo, de aumento de domicílios urbanos com saneamento básico, de redução da pobreza, miséria e desigualdade social etc. Neste sentido, as análises de resultado que concluem pela ineficiência e eficácia dos incentivos fiscais, com base na consideração destes índices, contribuem muito pouco para uma avaliação de resultados com alguma relação de causa e consequência entre resultados e políticas públicas.⁷³⁷

⁷³⁶ A respeito da avaliação de resultados das políticas com propósito de mudanças, relativamente ao estabelecimento de uma relação de causalidade, ver: FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Disponível em: <http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>, p 114-118. Acesso em: 22.04.2016.

⁷³⁷ A respeito dos limites dos indicadores de desempenho, ver: SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Auditoria operacional e avaliação de programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido. *Revista do TCU*, nº 122, p. 145-146, set/dez. 2011; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU. *Revista do TCU*, n. 102, p. 57-58, out/dez 2004.. A respeito da avaliação de resultados das políticas com propósito de mudanças, relativamente ao estabelecimento de uma relação de causalidade, ver: FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>, p. 114-118. Acesso em: 22.04.2016.

Por outro lado, diversos outros indicadores podem gerar diversas dúvidas a respeito da influência dos incentivos fiscais na determinação dos seus resultados. Assim, por exemplo, os índices relacionados ao PIB regional, ao PIB “per capita” regional, à desconcentração industrial, ao adensamento da cadeia produtiva, à implantação de indústrias com maior valor agregado e mais intensivas de tecnologia, aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento etc, podem estar atrelados a diversos fatores e a diversas políticas econômicas, como os benefícios financeiros e creditícios, os projetos de infraestrutura, os programas de transferência de renda, os incentivos fiscais estaduais (mesmo quando feitos no âmbito da Guerra Fiscal) etc, e não somente aos benefícios fiscais regionais da SUDAM, SUDENE e Zona Franca de Manaus.

Em alguns casos, como ocorre na Zona Franca de Manaus, em que o volume de incentivos fiscais é significativamente elevado, talvez, essa relação de causalidade fique um pouco mais nítida. Todavia, nos demais casos, essa relação de causa e consequência dificilmente pode ser estabelecida, já que não há como assegurar com precisão quais fatores fizeram com que determinado empreendimento tomasse a decisão de se instalar em determinada região. Aliás, é importante enfatizar que o pressuposto dos incentivos fiscais é de que eles tenham vigência temporária, funcionando, em um primeiro momento, como um fator preponderante na atração das indústrias para as regiões menos desenvolvidas e, em um segundo momento, quando as indústrias ali instaladas ganham certa autonomia e aumentam a sua capacidade competitiva e produtiva, outros fatores sejam mais preponderantes.

De forma geral, é muito difícil dizer com precisão se um empreendimento se instalou em determinada região menos desenvolvida em razão de incentivos benefícios creditícios, financeiros, fiscais, ou em razão dos recursos naturais existentes na região ou da mão de obra mais barata, ou da localização do empreendimento próximo a outras plantas industriais do seu segmento etc. Inúmeros trabalhos foram desenvolvidos por economistas na tentativa de se definir quais são os fatores de atração dos empreendimentos para as regiões menos desenvolvidas e qual a influência dos incentivos fiscais nessa questão.⁷³⁸

⁷³⁸ A respeito deste debate, ver: AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *Revista Desenbahia*, nº 12, 2010; NASCIMENTO, Luiz Roberto Coelho.

Ao invés de tentarmos identificar qual a força e a relevância dos incentivos fiscais na atração de empreendimentos para as áreas mais atrasadas, e se isso foi preponderante para o atual estágio econômico e social das regiões Norte e Nordeste, pensamos que um primeiro e importante passo seja o mapeamento dos empreendimentos beneficiários, com o estabelecimento dos índices, indicadores de desempenho e metas mais relevantes, tendo em vista os objetivos das políticas de promoção do desenvolvimento regional. Sob essa nova perspectiva, o debate se desloca para a definição dos critérios de mapeamento dos empreendimentos, e para a definição dos índices, indicadores e metas relacionadas aos empreendimentos beneficiados.⁷³⁹

Essa estratégia de avaliação de desempenho possui a vantagem de partir das informações e dados exigidos pelos órgãos gestores na aprovação e fiscalização dos empreendimentos.⁷⁴⁰ Ou seja, o estabelecimento dos índices de desempenho e das metas de resultado podem partir das informações que já estão disponíveis para a SUDAM, SUDENE e SUFRAMA, o que acaba por viabilizar o trabalho de análise aqui proposto.⁷⁴¹ No caso dos incentivos administrados pela SUDAM e SUDENE, o primeiro ponto a ser analisado é a localização dos empreendimentos beneficiários, já que um dos principais problemas das regiões Norte e Nordeste é a existência de bolsões de pobreza coexistindo com polos industriais dinâmicos, localizados regiões mais desenvolvidas do Norte e Nordeste, principalmente nas capitais. É necessário saber se os incentivos fiscais possuem alguma eficácia na atração de indústrias

Incentivos Fiscais ao Capital e Crescimento Econômico na Região Norte. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2002; CUNHA JÚNIOR, José Roberto de Araújo. *Determinantes de atratividade de investimentos estrangeiros diretos no Brasil.* Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2012; CUNHA, Rose Dias. *A influência do ICMS na escolha da localização dos centros de distribuição no setor de defensivos agrícolas.* Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2008.

⁷³⁹ Sobre o estabelecimento de metodologias de avaliação preocupadas com a fixação de uma relação de causalidade nas políticas implementadas visando uma determinada mudança social, ver: FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.* Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>, p. 114-118. Acesso em: 22.04.2016.

⁷⁴⁰ Sobre estratégia de avaliação, da sua subjetividade e da necessidade de conexão lógica, ver: FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.* Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>, p. 109-111. Acesso em: 22.04.2016.

⁷⁴¹ A respeito de uma metodologia no estabelecimento dos indicadores de desempenho, ver: BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU. *Revista do TCU*, n. 102, p. 49-58, out/dez 2004.

para as regiões menos desenvolvidas no Norte e Nordeste, ou se eles têm o efeito de aumentar ainda mais a desigualdade intrarregional.⁷⁴²

Além dos indicadores relacionados à localização dos empreendimentos beneficiários, é possível o estabelecimento de indicadores relacionados ao faturamento, à margem de lucro das empresas beneficiárias e ao reinvestimento do lucro obtido, de modo a ser possível a comparação com as empresas não beneficiárias estabelecidas na região e fora dela, no que se refere ao aumento exacerbado da margem de lucro ou à criação e distribuição da riqueza para a região.⁷⁴³ Nesta linha de pesquisa, Jorge de Souza Bispo, por exemplo, elaborou estudo a respeito da geração e distribuição de riqueza na Zona Franca de Manaus, com base na Demonstração de Valor Adicionado (DVA)⁷⁴⁴ a partir da análise das demonstrações financeiras das empresas beneficiadas.⁷⁴⁵ David E. Goodman e Roberto de Albuquerque elaboraram profundo estudo a respeito dos incentivos fiscais da SUDENE, levando em consideração, dentre outros fatores, a rentabilidade das empresas para aferir os impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais referidos.⁷⁴⁶

⁷⁴² A relevância desta questão é tão grande que a maioria das avaliações de desempenho dos incentivos fiscais regionais e as auditorias realizadas pelo TCU sempre levam em consideração a questão da localização dos empreendimentos, conforme vimos no decorrer do presente trabalho. Além disso, os vários estudos acadêmicos que tratam dos resultados dos incentivos fiscais regionais, também levam isso em consideração. Neste sentido, ver: GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, n° 15, p. 60-63, jun/1997; ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Nordeste, Nordeste: que Nordeste?* Disponível em:

<http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1956%3Anordeste-nordestes-que-nordeste-&catid=58&Itemid=414>. Acesso em: 03.01.2016; CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 116-124; HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano XXI, n° 4, p. 22; GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 280-287.

⁷⁴³ Tais considerações são de extrema relevância se considerarmos que os estudos a respeito dos incentivos fiscais da SUDENE evidenciaram o aumento exacerbado do lucro das empresas estabelecidas na região. Segundo estes estudos, a riqueza que se criava não era distribuída. (OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 110-119; OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos estudos*, CEBRAP, n° 27, p. 67-92, julho de 1990).

⁷⁴⁴ A DVA consiste em um demonstrativo contábil utilizado para a verificação da riqueza gerada por uma empresa e a sua distribuição para os empregados, fornecedores, Estado e para os próprios acionistas.

⁷⁴⁵ BISPO, Jorge de Souza. *Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2009.

⁷⁴⁶ GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 276-280.

Para avaliar o potencial de promoção do desenvolvimento regional gerado por uma indústria estabelecida na Zona Franca de Manaus, a SUFRAMA, por exemplo, estabeleceu, no art. 9º, da Resolução 203/12, o Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) para cada setor específico, que se traduz em uma fórmula matemática que leva em consideração a relação entre a remuneração do trabalho paga a residentes na Amazônia Ocidental, o custo dos benefícios sociais concedidos pela empresa, as despesas operacionais e não operacionais realizadas na Amazônia Ocidental, os tributos arrecadados e o faturamento bruto da empresa.⁷⁴⁷ Todavia, o IDR somente é utilizado pela SUFRAMA para a análise e aprovação dos projetos e não para a constante avaliação do desempenho dos incentivos fiscais.

Em conjunto com a análise da rentabilidade dos empreendimentos, os indicadores de desempenho dos incentivos fiscais devem conter informações a respeito da origem do capital das empresas beneficiadas, da quantidade de insumos importados, a porcentagem de utilização dos insumos nacionais, para que se possa avaliar se os benefícios fiscais, no final das contas, estão gerando o progresso industrial na região, ou se estão sendo aproveitados pelo capital estrangeiro, que é incentivado a dominar o mercado nacional, aumentando de forma exacerbada a sua margem de lucro, importando insumos do exterior e não promovendo o adensamento da cadeia produtiva.⁷⁴⁸

Em complemento a estes índices, é importante o estabelecimento de indicadores relacionados ao cumprimento e à evolução dos Processos Produtivos Básicos (PPBs), no caso dos

⁷⁴⁷ Art. 9º, (...) V - Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) superior à média do subsetor ao qual a empresa pertença, de acordo com regulamentação estabelecida pela SUFRAMA, sendo: $IDR = ((RTA + BES + DES + TRI) / (FAT)) \times 100$, onde: RTA = Remuneração do trabalho paga a residentes na Amazônia Ocidental; BES = Custo dos benefícios sociais concedidos pela empresa, diretamente ou por intermédio de outras empresas sediadas na Amazônia Ocidental; DES = Despesas operacionais e não operacionais realizadas na Amazônia Ocidental, excluído o custo dos insumos, as despesas financeiras, bem como outras despesas, estas a critério da SUFRAMA; TRI = Impostos, contribuições, taxas e preços públicos federais, estaduais e municipais; FAT = Faturamento bruto, exclusive impostos incidentes sobre vendas, menos devoluções e cancelamentos.

⁷⁴⁸ Relembramos aqui as críticas feitas aos incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE que acabaram atraindo empresas de capital estrangeiro ou vinculadas aos interesses do Centro-Sul. (OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 110-119; Idem. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos estudos*, CEBRAP, nº 27, p. 67-92, julho de 1990; MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 7-9).

empreendimentos estabelecidos na Zona Franca de Manaus, já que por meio deles será possível dizer se as indústrias estabelecidas na região estão promovendo o adensamento de cadeias produtivas mais complexas, de modo a promover o desenvolvimento tecnológico, a autonomia e a competitividade das indústrias estabelecidas na região.⁷⁴⁹

Outro importante aspecto a ser considerado nos indicadores de desempenho é o segmento de atuação dos empreendimentos e o seu porte. É necessário que se analise se os empreendimentos atuam em segmentos econômicos mais estratégicos, como o setor de infraestrutura, setores mais intensivos de tecnologia, que investem mais em pesquisa e desenvolvimento, ou segmentos que empregam o maior número de mão de obra, mais propícios à geração e distribuição da riqueza na região etc.⁷⁵⁰ A análise do porte das empresas beneficiadas é importante para que se possa avaliar o potencial dos investimentos para a geração de pequenos e médios negócios na região, que possuem um grande potencial de geração de empregos, renda, e de dinamização na economia.⁷⁵¹ Deve-se ressaltar, todavia, que para fazer jus aos incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE, é necessário que as empresas estejam sujeitas ao recolhimento do imposto de renda no regime do lucro real, o que acaba por excluir os pequenos e médios empreendimentos. Neste sentido, tal critério acaba tendo uma aplicabilidade maior para os incentivos da ZFM.⁷⁵²

Os indicadores que envolvem informações a respeito da quantidade de mão de obra empregada, os empregos indiretos gerados, o valor médio dos salários pagos, a comparação com os salários pagos pelas empresas não beneficiadas estabelecidas dentro e fora das regiões Norte e Nordeste, permitem que se verifique se as empresas beneficiárias estão conseguindo absorver a mão de obra ociosa local, e se os empreendimentos estão somente em busca de

⁷⁴⁹ Relembramos a nossa abordagem sobre essa questão quando tratamos da evolução dos PPBs.

⁷⁵⁰ David Goodman e Roberto de Albuquerque fazem interessante análise dos segmentos beneficiados pelos incentivos fiscais para aferir o seu resultado na atração de indústrias com maior poder de promoção do desenvolvimento regional do Nordeste. (GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 219-253).

⁷⁵¹ David Goodman e Roberto de Albuquerque fazem uma análise dos empreendimentos beneficiados pelos incentivos da SUDENE levando em consideração o tamanho dos empreendimentos, para dinamização da economia regional e a geração de empregos. (GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, p. 269-276).

⁷⁵² Neste sentido, ver o ponto em que tratamos da estrutura normativa dos incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE.

uma mão de obra mais barata na região mais carente. A comparação entre os salários pagos por estas empresas com os salários pagos por empresas não beneficiadas permite verificar se a riqueza criada em razão do empreendimento está sendo distribuída para os trabalhadores ou se está gerando uma concentração maior da renda na região.⁷⁵³ A verificação dos negócios e empregos indiretos gerados em razão dos empreendimentos beneficiados é importante, na medida em que os estudos econômicos a respeito dos incentivos fiscais da SUDENE evidenciaram a incapacidade de as indústrias instaladas no Nordeste absorverem a massa de trabalhadores desempregados, nos termos em que propunha o GTDN.⁷⁵⁴

Considerando que um dos principais focos da política regional é a busca da autonomia tecnológica e a competitividade das indústrias estabelecidas nas regiões Norte e Nordeste, é importante que se utilize índices capazes de avaliar o alcance desse objetivo, como o valor investido pelos empreendimentos beneficiados em pesquisa e desenvolvimento e na capacitação da mão de obra local. Neste quadro, o Decreto 6.008/06, que disciplina os investimentos em pesquisa e desenvolvimento pelo setor de informática na Zona Franca de Manaus, dispõe sobre indicadores de resultado na avaliação dessa política, como: patentes depositadas no Brasil e no exterior, concessão de co-titularidade ou de participação nos resultados da pesquisa e desenvolvimento das instituições parceiras; protótipos, processos, programas de computador e produtos que incorporem inovação científica ou tecnológica; publicações científicas e tecnológicas em periódicos ou eventos científicos com revisão pelos pares; dissertações e teses defendidas; profissionais formados ou capacitados; conservação dos ecossistemas e outros indicadores de melhoria das condições de emprego e renda e promoção da inclusão social. Como tais indicadores são restritos ao setor de informática,

⁷⁵³ A respeito da dificuldade de geração de empregos pelos empreendimentos beneficiados, os salários baixos pagos, a margem de lucro e a concentração da riqueza em razão dos incentivos fiscais regionais, ver: MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 139-150; OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 110-119; Idem. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos estudos*, CEBRAP, nº 27, p. 67-92, julho de 1990; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002, p. 7-9; GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 335-345.

⁷⁵⁴ Neste sentido, ver: GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Op. cit., p. 335-345.

entendemos que é possível discutir a sua extensão aos demais segmentos considerados estratégicos para a busca da autonomia tecnológica.

Por fim, é imprescindível que os indicadores de desempenho levem em consideração os montantes de renúncia fiscal em comparação com os resultados obtidos. Neste sentido, é possível imaginar uma comparação entre o valor das renúncias fiscais e: i) os investimentos diretos realizados na região; ii) os gastos com pesquisa e desenvolvimento e capacitação da mão de obra; iii) os empregos gerados; iv) o faturamento das empresas beneficiadas; v) o aumento do PIB Regional e do PIB Regional “*per capita*”. Estes índices podem nos dar uma ideia um pouco melhor sobre a relação de custo (renúncias fiscais) e benefícios (melhoria dos referidos indicadores), que possibilitem a verificação da pertinência do programa. Tais considerações são de extrema relevância (especialmente para a ZFM), se levarmos em conta o volume de renúncias fiscais decorrentes dos incentivos fiscais.

O estabelecimento de uma metodologia de análise de resultados, nos termos acima expostos, com base nos referidos índices e indicadores, pode auxiliar a institucionalização de avaliações mais criteriosas, que possibilitem a formulação de um quadro evolutivo mais preciso a respeito dos incentivos fiscais, permitindo um diálogo mais aberto e democrático a respeito da sua utilização para o desenvolvimento regional. Evitam-se, com isso, análises com base nos grandes agregados, que podem ser úteis até certo ponto, mas, que no nosso entender, pouco contribuem para a formulação de uma política econômica voltada para o desenvolvimento regional.

É importante que se diga que não se pretende, com isso, o fechamento do debate a respeito da metodologia de análise com base nos referidos critérios. O que se objetiva, no presente trabalho, é a contribuição para o estabelecimento de um debate a respeito da institucionalização de uma metodologia que permita a análise dos resultados dos incentivos fiscais de forma um pouco mais precisa e criteriosa, ao invés de análises sem qualquer tipo de fundamento jurídico, econômico, social, ou metodológico.

6.3. As avaliações e informações produzidas pelos órgãos gestores

6.3.1. Metodologia utilizada na coleta de dados – Análises e informações produzidas pelos órgãos gestores

Feita essa abordagem a respeito da metodologia de avaliação dos impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais regionais, faremos uma análise crítica das avaliações produzidas pela SUDAM, SUDENE e SUFRAMA, levando em consideração as questões abordadas no ponto anterior. Para a coleta das informações, dados, análises, indicadores etc, produzidos institucionalmente, utilizamos os relatórios elaborados e publicados pelos órgãos gestores. No caso da Zona Franca de Manaus, a nossa análise enfocou os Indicadores de Desempenho do PIM; com relação aos incentivos da SUDENE, utilizamos como base de análise os Relatórios Anuais de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros produzidos pela Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos, pertencente à superintendência. Como a SUDAM e o Ministério da Integração não produzem nem publicam qualquer tipo de relatório com a avaliação dos impactos dos incentivos fiscais, não foi possível a realização desta análise para eles.

Além dos relatórios publicados pelos próprios gestores, utilizamos a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/11, para solicitar à SUFRAMA, SUDAM e SUDENE, informações complementares àquelas constantes dos referidos relatórios e que estivessem em linha com os indicadores de desempenho mencionados no ponto anterior (informações a respeito da rentabilidade das empresas, localização dos empreendimentos, investimentos realizados, mão de obra empregada, investimentos em P&D etc). Nenhum dos órgãos foi capaz de fornecer as informações nos termos solicitados. A SUFRAMA informou que todos os dados que tinha a respeito dos empreendimentos beneficiados estavam dispostos nos Indicadores de Desempenho do PIM e que outras informações somente poderiam ser obtidas junto à Receita Federal.⁷⁵⁵

⁷⁵⁵ Apresentamos os seguintes questionamentos para a SUFRAMA: 1) Qual é o valor da renúncia fiscal total e por tributo (IPI, PIS, COFINS, II) para cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais da SUFRAMA nos últimos 5 anos? 2) Qual o valor total do faturamento de cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais nos últimos 5 anos? 3) Quanto, em média, os benefícios fiscais concedidos representaram em termos de

Tendo em vista que os Relatórios de Indicadores de Desempenho produzidos pela SUFRAMA não possuem as informações por nós consideradas relevantes para a análise e mapeamento dos empreendimentos beneficiados, nos termos anteriormente expostos, interpusemos Recurso, nos termos do art. 16, da Lei 12.527/11, para a Controladoria-Geral da União (CGU), que solicitou à SUFRAMA os esclarecimentos necessários a respeito dos nossos questionamentos. Em resposta à CGU, a SUFRAMA informou que não possuiria os dados solicitados, reforçando que as informações a respeito dos gastos tributários seriam de competência da Receita Federal. Quanto às informações a respeito dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, deveriam ser encaminhados os questionamentos ao MCTI. Considerando as respostas pouco elucidativas, a CGU solicitou novas informações, elaborando ainda os seguintes questionamentos adicionais:

1. Quais das informações solicitadas pelo cidadão podem ser respondidas, pela área de P&D ou qualquer outra dentro da SUFRAMA, por meio de consulta ao sistema interno de indicadores, mesmo que apenas digam respeito ao polo industrial de Manaus?
2. Quais informações e indicadores são monitorados ou gerados pelo referido sistema?
3. É possível disponibilizar acesso ao banco de dados do sistema de indicadores?⁷⁵⁶

Após diversos contatos da CGU com a SUFRAMA e muita insistência, foi informado pelo referido órgão que as informações seriam inexistentes ou seriam de competência de outros órgãos. Diante desta resposta, a CGU deu por encerrada a busca pelas informações. Também

redução dos custos de cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais da SUFRAMA, nos últimos 5 anos? 4) Qual o valor total do investimento em pesquisa e desenvolvimento de cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais da SUFRAMA, nos últimos 5 anos? 5) Qual a margem de lucro, em média, de cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais da SUFRAMA e qual a porcentagem, em média, do reinvestimento deste lucro na região, nos últimos 5 anos? 6) Qual é, em média, a porcentagem dos insumos comprados na região e dos insumos comprados no mercado nacional para cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais da SUFRAMA, nos últimos 5 anos? 7) Quais os limites anuais de importação de matérias-primas, produtos intermediários e de materiais de embalagem para cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais da SUFRAMA, nos últimos 5 anos? 8) Qual o valor total do investimento na formação e capacitação de recursos humanos para cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais, nos últimos 5 anos? 9) Qual o Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) para cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais da SUFRAMA nos últimos 5 anos? 10) Qual o total de mão de obra envolvida no processo produtivo, com a descrição do nível de escolaridade para cada um dos setores abrangidos pelos benefícios fiscais da SUFRAMA nos últimos 5 anos?

⁷⁵⁶ Processo administrativo nº 52750.000005/2016-29.

com fundamento na Lei de Acesso à Informação, foram apresentados diversos questionamentos à SUDAM e à SUDENE a respeito das informações dos empreendimentos beneficiados pelos incentivos fiscais.⁷⁵⁷ A SUDAM não apresentou qualquer resposta ao nosso pedido e a SUDENE nos encaminhou todas as informações que tinha à sua disposição (as quais serão abordadas mais adiante), esclarecendo que não tinha base de dados suficiente para responder a maior parte dos questionamentos, como o faturamento das empresas, os investimentos realizados, o valor das renúncias etc.⁷⁵⁸

A metodologia utilizada no presente trabalho para a coleta de dados e informações, com base nos relatórios produzidos pelos órgãos gestores, Lei de Acesso à Informação e as auditorias operacionais realizadas pelo TCU e pela CGU, revela uma deficiência muito grande com relação aos índices, indicadores e a base de dados utilizada pelos referidos órgãos gestores para a avaliação de suas políticas, principalmente por parte da SUDAM e SUDENE. Conforme veremos um pouco mais adiante, a SUFRAMA possui os Indicadores de Desempenho do PIM, que, apesar dos seus problemas e limitações, permitem uma análise um pouco mais qualificada dos impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais.

Tais deficiências nas análises podem ser atribuídas a diversos fatores como, por exemplo: i) ausência de arcabouço jurídico-institucional, voltado para esta finalidade; ii) falta de vontade política; iii) dificuldade de fiscalização efetiva dos empreendimentos; iv) ausência de uma metodologia de análise, que determine as informações que devem compor a base de dados dos referidos órgãos; v) indefinição a respeito da competência dos órgãos. Como os órgãos gestores não possuem metodologia de análise que defina as informações que devem compor o seu banco de dados, acabam atribuindo a outros órgãos (como o MCTI) a responsabilidade pelas informações a respeito dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, que são imprescindíveis para a análise dos impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais; vi) a

⁷⁵⁷ Apresentamos os seguintes questionamentos à SUDAM e SUDENE: i) Quais as empresas beneficiadas com os referidos incentivos fiscais? ii) Qual o faturamento destas empresas? iii) Qual o segmento de atuação delas? iv) Qual o valor dos tributos recolhidos por elas? v) Qual o valor da renúncia fiscal (por tributo) para cada uma delas? vi) Qual o nº total de pessoas empregadas? vii) Qual o valor do salário médio destes empregados? viii) Qual o valor total do investimento em pesquisa e desenvolvimento por elas? ix) Qual é a porcentagem dos insumos comprados por elas na região Norte? x) Qual o valor total do investimento na formação e capacitação de recursos humanos?

⁷⁵⁸ Protocolo nº 59900000047201648.

extrema dificuldade no fluxo de informações com a Receita Federal, que se nega a fornecer dados que ficam sob a sua guarda, sob a alegação de sigilo fiscal.

A busca feita no presente trabalho por meio da Lei de Acesso à Informação, as auditorias realizadas pela CGU e pelo TCU revelaram a dificuldade que os órgãos de controle interno e externo, da administração pública, têm na obtenção de informações dos órgãos gestores, muitas vezes por conta do desinteresse ou do receio que estes órgãos tem em ver analisada a sua gestão.⁷⁵⁹ A SUDAM constitui o exemplo mais claro disso, já que ela não produz qualquer relatório de análise nem responde às solicitações feitas informalmente ou formalmente por meio da Lei de Acesso à Informação. Feitos estes esclarecimentos a respeito da metodologia por nós utilizada para a busca de informações, passaremos analisar as avaliações e os dados produzidos pelos órgãos gestores.

6.3.2 As análises produzidas pela SUFRAMA – Os Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus (PIM)

Diferentemente da SUDAM e SUDENE, a SUFRAMA possui um grande número de informações e indicadores a respeito das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus. Em 1987, foi criado o Sistema de Indicadores Industriais por meio de um convênio firmado entre a SUFRAMA, a Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Amazonas (SEPLAN) e a Fundação Centro de Análises de Produção Industrial (FUCAPI). A partir deste convênio, foram unificadas e padronizadas as informações estatísticas do Polo Industrial de Manaus (PIM), que serviram de base para a elaboração dos indicadores e a criação de um banco de dados a respeito dos empreendimentos.

Os dados dos Indicadores de Desempenho do PIM são apresentados de acordo com os principais subsetores econômicos instalados na região: eletroeletrônico, informática,

⁷⁵⁹ Segundo Mokate, a avaliação das políticas públicas é vista pelos seus órgãos executores como um monstro. (MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencial social*. Disponível em: <<http://liceduc2009.wikispaces.com/file/view/El+monstruo.pdf>>. Acesso em: 10.04.2016).

relojoeiro, duas rodas, termoplástico, bebidas, metalúrgico, mecânico, madeireiro, papel e papelão, químico, mineral não metálico, ótico, brinquedos, isqueiros, canetas e barbeadores descartáveis e outros. Os Indicadores de Desempenho do PIM se concentram em informações sobre o faturamento, a mão de obra empregada pelas empresas, os investimentos produtivos, o comércio entre as regiões, a importação e exportação de produtos e a aquisição de insumos no mercado nacional, regional e internacional.

Apesar dos diversos indicadores existentes para cada um dos setores, o que se nota é que eles contemplam informações que estão muito mais relacionadas à produção e ao crescimento econômico das indústrias estabelecidas na Zona Franca de Manaus e não ao desenvolvimento regional endógeno, possuindo poucas informações a respeito da distribuição e circulação da riqueza na região, oferecendo pouco espaço para avaliações que contemplem os impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais. De modo geral, os indicadores apresentam informações quantitativas dos empreendimentos e não qualitativas como, por exemplo, aquelas relacionadas ao volume de investimentos, mas não ao tipo de investimento; dados sobre a quantidade de mão de obra empregada, mas não em relação à qualificação e capacitação técnica; informações a respeito do aumento da produtividade e não sobre a evolução dos PPBs.

Existem diversos indicadores para medir o crescimento da produção regional, de cada um dos setores, por meio das informações relativas ao faturamento das empresas, mas não para medir a sua margem de lucro. Além disso, os indicadores do PIM não são confrontados com o valor das renúncias das receitas, inexistindo análises que comparem o montante dos gastos tributários em confronto com os empregos gerados, os investimentos realizados e o faturamento das empresas. Por fim, apesar de existirem diversos indicadores, a SUFRAMA não realiza uma análise a respeito destas informações em relação às metas e objetivos que se busca com política de incentivos fiscais em questão, até porque inexistem objetivos e metas melhor definidos, conforme abordado anteriormente.

Existem, aproximadamente, cinquenta Indicadores de Desempenho do PIM, sendo que, mais de trinta deles estão relacionados a dados de faturamento das empresas que, quando muito,

avaliam o crescimento econômico das empresas instaladas na região. Trataremos aqui de alguns dos principais indicadores que, a nosso ver, apesar de suas limitações, trazem maiores informações a respeito dos impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais, em linha com o exposto nos pontos anteriores.

Como dito, os Indicadores de Desempenho do PIM não possuem informações específicas a respeito do lucro gerado pelas empresas instaladas na região, todavia, possuem um demonstrativo com as informações relativas aos principais custos de produção em comparação com o seu faturamento e a sua receita bruta.

Tabela 19 - Indicadores do PIM – Comparação entre Principais Custos de Produção x Faturamento e Receita Total

ANOS	SALÁRIOS (A)	ENCARGOS E BENEF. SOCIAIS (B)	ICMS RECOLHIDO (*) (C)	AQUISIÇÃO DE INSUMOS (D)	TOTAL (A+B+C+D) (E)	FATURAMENTO (F)	(Valores em US\$1,00)		
							(%) (E/F)	RECEITA TOTAL (G)	(%) (E/G)
1988	178.467.993	191.350.503	114.375.695	2.385.447.334	2.869.641.525	5.099.482.683	56,27%	5.643.406.740	50,85%
1989	253.273.828	287.862.508	187.779.499	3.025.915.854	3.754.831.689	6.903.302.146	54,39%	7.388.191.579	50,82%
1990	372.414.397	455.413.480	233.090.892	3.335.203.497	4.396.122.266	8.380.407.755	52,46%	8.716.254.984	50,44%
1991	247.901.404	308.122.182	156.657.731	2.482.836.726	3.195.518.043	5.984.312.591	53,40%	6.547.510.509	48,81%
1992	152.512.838	211.605.397	114.328.415	2.011.423.029	2.489.869.679	4.542.763.915	54,81%	5.620.624.263	44,30%
1993	168.598.000	261.588.931	111.941.985	2.923.357.364	3.465.486.280	6.635.721.178	52,22%	8.529.962.328	40,63%
1994	213.209.360	313.335.868	145.591.654	4.216.144.148	4.888.281.030	8.818.768.784	55,43%	11.038.856.120	44,28%
1995	306.477.423	411.209.397	207.187.750	5.888.820.793	6.813.695.363	11.766.959.747	57,91%	13.743.192.900	49,58%
1996	342.655.159	488.756.830	248.111.272	6.709.426.468	7.788.949.729	13.266.059.395	58,71%	15.385.184.140	50,63%
1997	370.034.238	488.201.139	184.622.460	6.725.715.582	7.768.573.419	11.730.680.376	66,22%	13.004.224.022	59,74%
1998	329.787.393	397.087.144	139.712.229	4.928.193.350	5.794.780.116	9.938.591.013	58,31%	13.263.974.562	43,69%
1999	186.793.815	291.435.331	100.220.524	3.890.639.237	4.469.088.907	7.216.754.555	61,93%	9.108.873.397	49,06%
2000	231.453.450	315.158.056	104.797.596	5.498.048.917	6.149.458.018	10.395.099.859	59,16%	11.843.133.280	51,92%
2001	202.778.934	294.339.538	83.598.100	4.962.688.536	5.543.405.108	9.115.110.133	60,82%	10.218.133.666	54,25%
2002	182.723.491	237.605.990	85.674.940	4.948.025.384	5.454.029.806	9.112.939.186	59,85%	10.009.556.985	54,49%
2003	208.565.095	267.007.897	81.354.092	6.088.726.730	6.645.653.814	10.622.444.765	62,56%	11.186.457.419	59,41%
2004	291.438.286	351.036.609	118.886.135	7.573.949.451	8.335.310.481	14.190.897.750	58,74%	14.948.279.041	55,76%
2005	464.371.787	497.766.220	177.240.251	9.913.300.610	11.052.678.868	18.901.682.280	58,47%	20.008.721.304	55,24%
2006	612.685.364	651.845.368	235.699.959	11.931.393.915	13.431.624.606	22.748.004.704	59,05%	24.037.945.955	55,88%
2007	675.062.419	735.913.203	301.346.409	12.897.485.540	14.609.807.571	25.669.856.080	56,91%	28.929.931.955	50,50%
2008	840.419.212	926.758.078	316.596.177	16.473.428.665	18.557.202.132	30.100.335.633	61,65%	33.628.128.650	55,18%
2009	727.504.483	786.265.947	312.505.688	11.825.756.778	13.652.032.896	25.951.628.856	52,61%	28.448.531.083	47,99%
2010	922.367.900	1.046.405.189	308.871.458	17.403.930.724	19.681.575.271	35.105.103.879	56,06%	38.811.580.180	50,71%
2011	1.231.302.777	1.364.482.325	371.689.613	20.293.760.488	23.261.235.203	41.097.368.253	56,60%	43.962.956.953	52,91%
2012	1.155.082.891	1.314.003.403	321.755.736	18.401.940.769	21.192.782.799	37.542.956.177	56,45%	40.088.641.888	52,86%
2013	1.139.439.063	1.277.489.681	380.260.416	19.614.363.884	22.411.553.044	38.540.779.074	58,15%	41.418.745.859	54,11%
2014(*)	1.129.147.450	1.249.030.631	357.665.376	18.361.515.821	21.097.359.278	37.122.565.792	56,83%	41.329.481.954	51,05%

(*) Tributação efetivada sobre os valores faturados na saída dos produtos

Fonte: Indicadores do PIM.

Se considerarmos que a diferença entre os principais custos produtivos e a receita total representa um valor aproximado do lucro gerado pelas empresas instaladas na região, poderemos ter uma ideia do nível de lucratividade dos empreendimentos. Verifica-se que, desde 1988 até 2014, o valor dos principais custos produtivos em relação à receita bruta total das empresas variou entre 40% e 60%, permitindo inferir que as empresas instaladas no PIM vêm apresentando margens de lucro bastante consideráveis. O problema maior deste indicador é que ele não permite que se tenha conhecimento mais preciso desta margem de lucro, para cada um dos segmentos, nem que se verifique qual o destino deste lucro, ou seja, se ele é reinvestido na região ou se é remetido para o exterior ou para as regiões mais desenvolvidas do Brasil.

Outra análise muito interessante que se pode fazer a partir da referida tabela é a comparação entre a receita bruta das empresas localizadas na Zona Franca de Manaus, a sua margem de lucro e as renúncias de receita. Como tal comparação não foi feita nos Indicadores do PIM, elaboramos a tabela abaixo com as referidas informações. É interessante notar que o lucro gerado pelas empresas representaram, nos últimos cinco anos, um valor aproximado das renúncias de receita decorrentes dos incentivos fiscais. Essa constatação é de importantíssima valia se considerarmos que, sem os incentivos fiscais, as renúncias de receita passariam a representar um custo para as empresas instaladas na região. Duas constatações podem ser feitas a partir dessa análise: a primeira é a de que as renúncias fiscais, provavelmente, estejam sendo revertidas, em sua maior parte, em lucro para as empresas; a segunda é a da importância da manutenção dos incentivos fiscais para que as empresas mantenham as suas margens de lucro e tenham interesse em continuar investindo na região.

Tabela 20 - Comparação entre as Renúncias de Receita, a Receita Bruta e o Lucro das Empresas Instaladas na Zona Franca de Manaus

	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Renúncia de Receita	24.999.801.646	22.653.630.560	21.224.288.293	17.763.409.297	15.230.627.448	17.432.023.787
Receita Bruta Total	41.329.481.954	41.418.745.859	40.088.641.888	43.962.956.953	38.811.580.180	28.448.531.083
Principais Custos	21.097.359.278	22.411.553.044	21.192.782.799	23.261.235.203	19.681.575.271	13.652.032.896
Receita - Princ. Custos	20.232.122.676	19.007.192.815	18.895.859.089	20.701.721.750	19.130.004.909	14.796.498.187

Fonte: Elaboração própria com base nos DGTs (2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009) e Indicadores do PIM.

Os dados relacionados à balança comercial do PIM permitem que se tenha uma ideia da evolução das exportações e das importações realizadas pelas empresas localizadas na região, no mercado nacional e no exterior, ao longo dos anos. De maneira geral, verificou-se que o saldo da balança comercial no mercado externo foi consideravelmente negativo até o final da década de 1990, muito provavelmente por conta da abertura econômica, tendo se tornado positivo nos últimos 15 anos, o que pode evidenciar um aumento da competitividade das empresas instaladas na região em relação ao mercado internacional. A balança comercial relativa ao mercado interno, historicamente, sempre foi mais favorável às empresas estabelecidas na ZFM, contudo, essa diferença se acentuou ainda mais nos últimos 10 anos.

Tabela 21 - Indicadores do PIM – Balança Comercial do PIM

(Valores em US\$ 1.000,00)

ANOS	MERCADO EXTERNO			MERCADO INTERNO			SALDO FINAL G=C+F
	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO	
	A	B	C=A-B	D	E	F=D-E	
1988	59.657,1	460.534,2	-400.877,1	5.039.825,5	1.924.913,2	3.114.912,3	2.714.035,2
1989	60.987,6	675.113,4	-614.125,8	6.842.314,5	2.350.802,4	4.491.512,1	3.877.386,3
1990	61.775,7	659.869,0	-598.093,3	8.318.632,0	2.675.334,5	5.643.297,5	5.045.204,2
1991	62.457,1	668.593,8	-606.136,7	5.921.855,5	1.814.242,9	4.107.612,6	3.501.475,9
1992	115.131,8	650.579,5	-535.447,7	4.427.632,1	1.360.843,5	3.066.788,6	2.531.340,9
1993	97.272,7	1.221.280,6	-1.124.007,9	6.538.448,4	1.702.076,8	4.836.371,6	3.712.363,7
1994	114.570,7	1.816.522,8	-1.701.952,1	8.704.198,1	2.399.621,4	6.304.576,7	4.602.624,6
1995	101.764,5	2.791.474,9	-2.689.710,4	11.665.195,2	3.097.345,9	8.567.849,3	5.878.138,9
1996	105.308,7	3.124.003,6	-3.018.694,9	13.160.750,6	3.585.422,8	9.575.327,8	6.556.632,9
1997	149.656,3	3.371.931,6	-3.222.275,3	11.581.024,1	3.353.783,9	8.227.240,2	5.004.964,9
1998	227.586,3	2.303.390,9	-2.075.804,6	9.711.004,7	2.624.802,5	7.086.202,2	5.008.794,1
1999	375.653,2	2.141.135,4	-1.765.482,2	6.841.101,4	1.749.503,8	5.091.597,6	3.323.296,4
2000	741.625,6	3.026.104,8	-2.284.479,2	9.653.150,4	2.471.944,1	7.181.206,3	4.896.727,1
2001	829.042,1	2.702.019,9	-1.872.977,8	8.286.068,0	2.260.668,6	6.025.399,4	4.152.421,6
2002	1.026.327,6	2.583.787,3	-1.557.459,7	8.086.611,6	2.364.238,0	5.722.373,6	4.164.913,9
2003	1.227.707,0	3.224.771,2	-1.997.064,2	9.394.738,1	2.863.955,5	6.530.782,6	4.533.718,4
2004	1.085.929,7	3.758.994,1	-2.673.064,4	13.104.968,0	3.814.955,3	9.033.277,0	6.360.212,6
2005	2.024.527,5	4.762.242,2	-2.737.714,7	16.877.154,8	5.151.058,4	11.726.096,4	8.988.381,7
2006	1.482.729,2	5.917.620,7	-4.434.891,5	21.265.275,6	6.013.732,6	15.251.543,0	10.816.651,5
2007	1.044.794,0	6.299.075,7	-5.254.281,7	24.625.062,1	6.598.409,9	18.026.652,2	12.772.370,5
2008	1.192.004,5	8.555.322,5	-7.363.318,0	28.908.331,1	7.918.106,1	20.990.225,0	13.626.907,0
2009	857.053,0	6.344.656,0	-5.487.603,0	25.094.576,0	5.481.101,0	19.613.475,0	14.125.872,0
2010	1.037.497,0	10.181.266,0	-9.143.769,0	34.067.607,0	7.222.665,0	26.844.942,0	17.701.173,0
2011	840.588,0	11.246.324,0	-10.405.736,0	40.256.780,0	9.047.436,0	31.209.344,0	20.803.608,0
2012	868.386,0	11.126.595,0	-10.258.209,0	36.674.570,0	7.275.346,0	29.399.224,0	19.141.015,0
2013	862.733,0	12.374.137,0	-11.511.404,0	37.678.046,0	7.240.227,0	30.437.819,0	18.926.415,0
2014(*)	718.186,0	11.570.349,0	-10.852.163,0	36.404.380,0	6.791.166,0	29.613.214,0	18.761.051,0

Fonte: Indicadores do PIM.

Os indicadores relacionados ao volume de empresas instaladas na região e a quantidade de mão de obra empregada, compõem dados que revelam mero crescimento econômico, permitindo que se verifique o aumento ou a redução das empresas instaladas na região e os empregos gerados pelos empreendimentos beneficiados. Verificou-se uma queda considerável do número de empregos durante a década de 1990, mas, nos últimos 12 anos tem ocorrido um aumento constante. Contudo, tal indicador é extremamente limitado para que se verifique se houve algum tipo de efeito redistributivo da renda em razão dos salários pagos e da promoção dos empregos.

Tabela 22 - Indicadores do PIM – Quantidade de Mão de Obra Empregada no PIM

ANO	QUANTIDADE DE MÃO-DE-OBRA												MÉDIA MENSAL DE MÃO-DE-OBRA	MÉDIA MENSAL DE EMPRESAS(**)
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ		
1988	60.848	59.970	60.098	60.270	60.630	60.725	61.057	60.792	60.953	61.861	59.619	61.201	60.669	271
1989	60.423	60.687	57.860	62.548	66.211	68.596	72.319	75.055	78.100	78.539	77.382	75.926	66.900	293
1990	77.982	78.744	78.393	75.897	74.936	75.330	77.972	78.708	79.959	79.071	74.528	70.061	76.798	315
1991	62.218	61.277	59.758	59.256	59.436	60.070	60.296	60.298	60.823	57.998	54.300	50.772	58.875	305
1992	47.681	45.308	43.297	41.403	39.823	39.379	38.984	38.702	38.188	38.003	37.029	36.537	40.361	290
1993	37.023	36.463	36.646	36.824	36.884	37.201	37.621	38.141	39.048	39.005	39.283	38.673	37.734	299
1994	39.318	39.343	40.047	40.318	40.659	40.223	40.681	41.414	42.079	43.793	44.950	44.903	41.477	301
1995	46.446	47.468	49.010	50.219	50.779	49.963	49.074	48.995	49.264	48.509	48.411	46.998	48.761	309
1996	46.662	46.584	46.256	46.473	46.709	47.428	48.331	49.347	50.335	50.942	51.645	51.213	48.494	314
1997	51.756	52.010	51.469	51.893	51.377	51.405	51.686	51.647	50.674	49.102	48.853	47.308	50.773	313
1998(*)	46.833	48.878	49.579	49.991	49.708	51.587	51.634	51.611	50.699	49.711	48.584	46.179	49.583	312
1999	45.046	43.777	40.874	39.891	39.972	40.545	42.815	42.647	43.880	45.045	48.700	44.168	43.114	305
2000	43.776	43.737	46.241	47.777	48.995	50.054	51.343	52.271	53.047	54.856	52.740	54.215	50.005	307
2001	54.732	54.304	53.852	54.525	56.121	55.326	54.248	53.869	53.698	54.993	56.150	54.761	54.759	328
2002	54.356	54.281	54.613	55.226	56.806	56.950	57.910	58.762	60.406	61.964	62.340	60.135	57.812	346
2003	59.884	60.877	61.555	63.019	62.662	64.043	64.154	65.157	67.774	70.545	71.331	68.652	64.971	353
2004	69.618	70.818	72.784	74.055	75.895	77.888	80.671	83.620	85.875	88.687	89.170	84.296	79.448	366
2005	83.119	82.841	82.755	84.855	86.924	87.844	90.325	93.280	96.308	98.472	97.720	93.989	89.869	397
2006	94.188	94.323	96.808	99.198	101.315	99.814	99.882	99.348	100.688	100.802	101.508	96.119	98.666	416
2007	94.923	94.719	95.231	96.376	96.775	97.008	97.076	98.034	100.416	104.589	106.932	102.561	98.720	410
2008	102.007	103.155	103.190	102.802	102.924	106.008	108.744	111.385	115.774	115.167	110.133	101.679	106.914	419
2009	95.896	91.703	89.822	87.169	87.595	87.570	88.515	92.989	96.389	99.399	99.983	95.369	92.699	417
2010	96.219	96.724	98.960	100.010	101.010	102.337	103.553	106.057	107.970	110.160	112.088	108.867	103.662	431
2011	111.314	112.750	114.691	115.200	117.109	120.317	122.195	125.009	126.649	126.552	125.997	122.041	119.985	448
2012	120.418	118.695	118.376	117.949	117.034	117.567	120.058	121.105	124.159	125.238	124.087	118.771	120.288	466
2013	119.590	118.606	118.287	117.653	116.935	117.867	119.889	120.997	124.970	128.358	130.220	126.202	121.631	479
2014	126.077	126.597	126.520	125.656	122.220	120.243	119.891	120.151	120.502	120.126	119.443	117.964	122.115	489

Fonte: Indicadores do PIM

Para que tais indicadores tenham uma função maior em termos de análise dos impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais, pensamos que devam ser confrontados com as informações relativas às renúncias de receita. Elaboramos o quadro abaixo realizando a referida comparação nos últimos cinco anos, e constatamos que o valor dos gastos tributários para cada emprego gerado, além de ser extremamente elevado, vem aumentando consideravelmente nos últimos anos. Em 2010, o valor das renúncias, por emprego gerado, era de R\$ 146.926, por vaga/ano, tendo aumentado para R\$ 204.723, por vaga/ano, em 2014.

Ou seja, apesar do considerável aumento do número de empregos nos últimos anos, houve aumento do volume de renúncias, proporcionalmente, muito maior.

Dessa forma, se uma das principais intenções da Zona Franca de Manaus é a promoção do desenvolvimento regional por meio da criação de empregos, é necessário repensar se a relação custo-benefício desta política é viável para o cumprimento de sua finalidade. José Maria Arruda de Andrade, ao analisar a política econômica de desoneração da folha de pagamento, fez análise bem semelhante à nossa, constatando que o volume de renúncias decorrentes dessa desoneração foi da ordem de R\$ 63.000,00, por vaga/ano, o que indicaria uma relação custo-benefício ruim.⁷⁶⁰ Como visto, no caso da ZFM, essa relação é ainda mais preocupante.

Tabela 23 - Renúncias de Receita x Mão de Obra Empregada

	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Renúncia de Receita	24.999.801.646	22.653.630.560	21.224.288.293	17.763.409.297	15.230.627.448	17.432.023.787
Nº de empregos	122.115	121.631	120.288	119.985	103.662	92.699
Renúncia de Receita/Nº de empregos	204.723	186.249	176.446	148.047	146.926	188.050

Fonte: Elaboração própria com base nos DGTs (2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009) e Indicadores do PIM.

As informações concernentes à quantidade de empregos gerados devem ser relacionadas aos indicadores relativos às faixas salariais. Os indicadores do PIM possuem sete distintas faixas salariais: 1ª faixa) até 1,5 salários mínimos; 2ª faixa) de 1,5 salários mínimos até 2 salários mínimos; 3ª faixa) de 2 a 4 salários mínimos; 4ª faixa) de 4 a 6 salários mínimos; 5ª faixa) de 6 a 10 salários mínimos; 6ª faixa) de 10 a 15 salários mínimos; 7ª faixa) acima de 15 salários mínimos. No período de 1988 a 2014, verificou-se um aumento muito grande da 1ª e da 2ª faixas, que saltaram de 4.889 e 10.656 (em termos de quantidade de número de empregados por faixa), para 48.493 e 23.953, respectivamente. As faixas salariais intermediárias (3ª, 4ª e 5ª faixas) mantiveram-se estáveis em todo o período e as faixas salariais mais elevadas (6ª e 7ª faixas), tiveram considerável redução.

⁷⁶⁰ ANDRADE, José Maria Arruda de. *A política econômica de desoneração da folha*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-27/estado-economia-politica-economica-desoneracao-folha-pagamento>>. Acesso em 05.05.2016.

De modo geral, esse quadro de aumento expressivo das faixas salariais mais baixas (até 2 salários mínimos), evidencia que o crescimento econômico proporcionado pelas empresas instaladas na região e o aumento do número de empregos tem tido questionável efeito na promoção de uma distribuição da renda para a população local. Observe-se que as três faixas salariais mais baixas concentraram mais de 85% da quantidade de empregados, ganhando até 4 salários mínimos.

Tabela 24 - Indicadores do PIM – Quantidade de Mão de obra Empregada por Faixa Salarial

ANOS	MÉDIA DE EMPRESAS	FAIXAS SALARIAIS							MÉDIA MENSAL
		ATÉ 1,5 S.M.	1,5 A 2,0 S.M.	2,0 A 4,0 S.M.	4,0 A 6,0 S.M.	6,0 A 10,0 S.M.	10,0 A 15,0 S.M.	ACIMA DE 15 S.M.	
1988	271	4.889	10.656	25.715	9.195	5.238	2.460	2.512	60.669
1989	293	4.756	9.000	30.245	12.744	5.983	3.153	3.587	66.900
1990	315	4.277	8.897	35.406	12.558	7.754	3.768	4.133	76.798
1991	305	4.054	7.195	24.299	10.087	6.609	3.175	3.452	58.875
1992	290	3.437	6.065	15.757	6.530	4.657	1.993	1.919	40.361
1993	299	2.945	5.723	16.024	5.458	3.858	1.878	1.844	37.734
1994	301	3.113	4.624	18.747	5.973	4.464	2.235	2.319	41.477
1995	309	2.939	5.050	23.658	6.768	5.161	2.446	2.736	48.761
1996	314	2.669	4.673	23.446	6.890	5.184	2.446	2.778	48.494
1997	313	2.889	5.013	24.588	7.260	5.280	2.644	2.998	50.773
1998	312	2.669	5.299	21.177	6.525	4.716	2.461	2.723	45.573
1999	304	2.587	5.149	17.303	5.023	4.152	2.161	2.224	38.601
2000	307	4.209	6.843	18.316	5.667	4.111	2.213	2.408	43.896
2001	328	5.859	9.694	18.539	5.526	4.323	2.187	2.295	48.470
2002	346	6.518	11.596	20.154	5.039	3.760	2.050	2.016	51.146
2003	354	9.138	14.465	20.807	5.117	3.971	2.031	1.994	57.524
2004	366	10.619	18.392	25.648	5.884	4.688	2.342	2.442	70.013
2005	397	15.837	22.209	24.970	7.552	5.937	2.565	2.798	81.868
2006	417	22.790	24.900	23.404	7.378	5.746	2.481	2.560	89.259
2007	411	27.150	22.758	23.167	6.793	4.973	2.170	2.012	89.024
2008	419	32.471	22.150	24.778	7.650	5.522	2.228	2.106	96.905
2009	417	27.710	18.066	24.193	6.570	4.694	1.976	1.723	84.932
2010	431	35.761	19.167	23.037	6.677	4.657	1.939	1.625	92.862
2011	448	41.516	25.892	26.105	7.769	5.369	2.204	1.831	110.684
2012	467	46.642	24.411	24.929	7.292	5.004	1.971	1.573	111.821
2013	480	48.637	23.951	24.726	7.357	5.015	2.021	1.513	113.220
2014 (**)	484	48.493	23.953	25.404	7.435	5.020	1.994	1.468	113.777

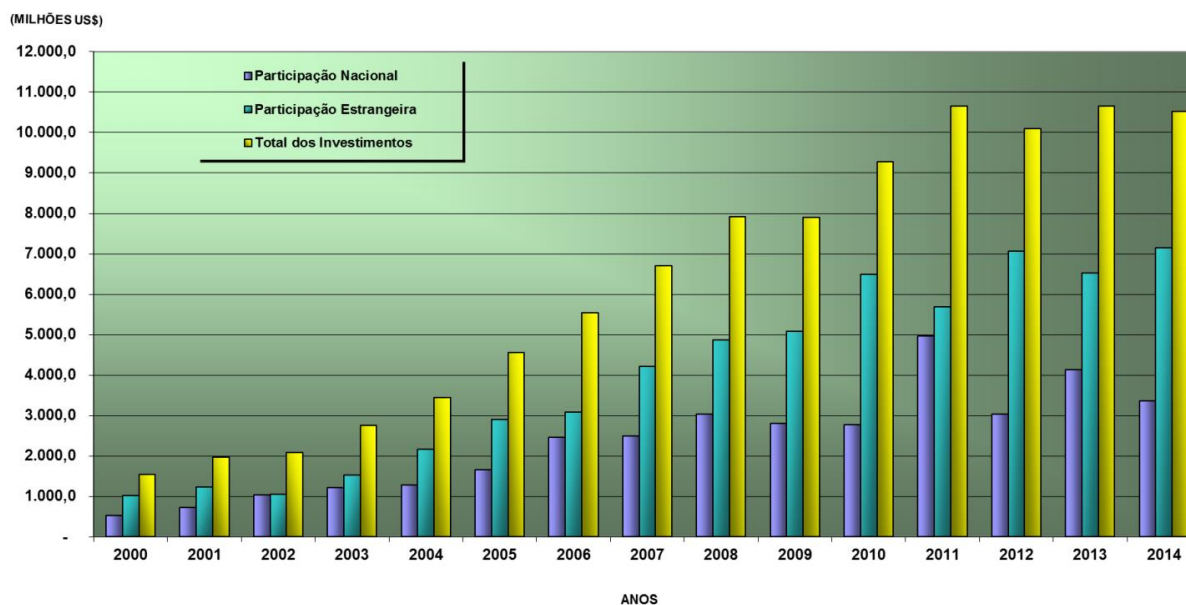
Fonte: Indicadores do PIM.

Se ainda considerarmos o volume de renúncia de receitas em comparação com o valor dos salários pagos aos empregados, verificaremos outra situação desproporcional a respeito da concentração da renda gerada pelos incentivos fiscais. De acordo com a tabela 19, verifica-se que o montante total pago aos empregados em forma de salários, em 2014, foi de R\$ 1.129.147.450. Se levarmos em conta que o montante total das renúncias de receita em 2014

foi de quase R\$ 25 bilhões, verificaremos que somente uma ínfima parcela destas renúncias acaba sendo distribuída para a população local, por meio do pagamento de salários. Para cada R\$ 1,00 de salário pago aos empregados, há uma renúncia fiscal de aproximadamente R\$ 22,14.

Com relação aos investimentos realizados na região em razão dos incentivos da ZFM, verificamos que os Indicadores do PIM dos últimos 15 anos evidenciam que a maior parte deles tem origem estrangeira, principalmente dos Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e Holanda. Além de os incentivos fiscais gerarem uma margem de lucro desproporcional para as empresas instaladas na região, possuírem baixo efeito redistributivo e representarem uma renúncia fiscal extremamente elevada, verificamos que o principal beneficiário é o capital estrangeiro.

Tabela 25 - Indicadores do PIM – Investimentos Produtivos Líquidos Nacionais e Estrangeiros



JBS.: Valores acumulados ano/ano

Fonte: Indicadores do PIM.

Por outro lado, a comparação entre o montante total dos investimentos realizados na região pelas empresas nacionais e estrangeiras com o valor das renúncias fiscais nos últimos cinco

anos evidencia certo equilíbrio entre o volume de renúncias e o montante dos investimentos realizados. O grande problema deste indicador é que ele não permite que se tenha conhecimento do tipo de investimento realizado, o que se considera como investimento e o que se considera como custo. Elaboramos o quadro abaixo com a comparação entre o total dos investimentos e o volume de renúncias fiscais:

Tabela 26 - Comparação entre Renúncias Fiscais e Investimentos Produtivos na Região pelas Empresas Incentivadas

	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Renúncia de Receita	24.999.801.646	22.653.630.560	21.224.288.293	17.763.409.297	15.230.627.448	17.432.023.787
Valor dos Investimentos	24.755.044.409	23.001.286.536	19.722.783.744	17.850.776.575	16.334.245.534	15.772.757.199

Fonte: Elaboração própria com base nos DGTs (2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009) e Indicadores do PIM.

Apesar da limitação e dos diversos problemas dos indicadores do PIM, e da ausência de análise, por parte da própria SUFRAMA, quanto ao cumprimento das metas e objetivos desta política econômica, eles nos permitem fazer uma série de inferências sobre os impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais, como o fato de que as empresas instaladas na região possuem uma margem de lucro extremamente elevada; o volume de empregos gerados e o valor dos salários pagos não representa um efeito redistributivo de maior relevância; os principais beneficiários dos incentivos fiscais em questão são empresas de capital estrangeiro, sem que se saiba quais são os investimentos realizados por elas na região; não se sabe qual o tipo de investimento produtivo vem sendo realizado nem se ele tem representado uma melhora da capacidade tecnológica e produtiva das empresas instaladas na região.

6.3.3. As análises produzidas pela SUDENE

Conforme mencionado, a SUDENE vem, recentemente, publicando os Relatórios Anuais de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros produzidos pela Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos. Todavia, referidos relatórios possuem informações extremamente superficiais a respeito dos projetos de investimento aprovados pela SUDENE, com dados a respeito: i) do número de pleitos aprovados; ii) dos tipos de incentivos fiscais concedidos (redução e reinvestimento do IRPJ, isenção do AFRMM, depreciação acelerada

incentivada etc); iii) do valor dos investimentos realizados; iv) dos Estados nos quais as empresas irão se instalar; v) dos maiores projetos, em volume de investimentos; vi) dos investimentos feitos para os principais segmentos econômicos estratégicos; vii) da modalidade do investimento (instalação, modernização, diversificação, ampliação etc); viii) dos empregos diretos e indiretos gerados em razão dos empreendimentos instalados na região.

Os relatórios elaborados pela SUDENE assumem que os incentivos fiscais concedidos objetivam o estímulo de atividades estratégicas nas regiões mais desfavorecidas, a poupança interna regional e não a produção propriamente em si, ou seja, o objetivo final é o desenvolvimento regional e não somente o crescimento econômico. É curioso notar que as informações são apresentadas nos relatórios com uma conclusão de total sucesso da política dos incentivos e da desconcentração industrial gerada, sem que se atente para os diversos problemas metodológicos dos relatórios, para os distúrbios gerados pela desconcentração industrial e para a ausência de informações e indicadores mais profundos a respeito dos impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais. Há patente contradição entre os objetivos pretendidos, as informações constantes dos relatórios e as conclusões assumidas pela SUDENE em sua avaliação de resultados da política econômica em questão.

As informações a respeito do número de pleitos aprovados, dos tipos de incentivos e das modalidades de investimento não possuem qualquer relevância para uma avaliação dos impactos socioeconômicos. No máximo, podem auxiliar a elaboração de um perfil dos projetos aprovados e não dos seus resultados. As informações a respeito do volume dos investimentos realizados, que poderiam ter alguma relevância na análise de resultados, são extremamente precárias, pois não nos permitem saber se as inversões informadas foram efetivamente realizadas ou se são investimentos que as empresas se comprometeram a realizar nos projetos aprovados naquele ano. Mesmo que se suponha que são inversões que as empresas se comprometeram a realizar, não se sabe se elas serão feitas naquele determinado ano ou durante todo o período de funcionamento da empresa na região.

O montante dos investimentos considerado no relatório é determinado somente com base nas informações fornecidas pelas empresas, sem qualquer tipo de averiguação da sua execução

pela SUDENE. Não se sabe qual o tipo de investimento realizado, se são relativos à aquisição de máquinas, compra de terrenos, construção da planta industrial, se são investimentos em pesquisa e desenvolvimento ou capacitação da mão de obra, e qual o potencial deles na geração de desenvolvimento regional. Não se sabe se são realmente investimentos ou se são meros gastos realizados pelos empreendimentos na aquisição de insumos para a sua produção.

Veja-se que a conclusão de sucesso da política econômica em questão parte essencialmente da comparação simplista entre os investimentos realizados com as renúncias fiscais concedidas, sem que se faça qualquer consideração a respeito de quais os investimentos realizados. “No ano de 2014 foram concedidos em incentivos ao setor produtivo cerca de R\$ 4,6 bilhões, segundo estimativa da Receita Federal do Brasil, na área da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Em contraposição, foram registrados investimentos da ordem de R\$ 32,9 bilhões”.⁷⁶¹ Todavia, a comparação feita nos relatórios não faz o menor sentido, já que se compara a renúncia fiscal relativa ao funcionamento de todos os empreendimentos beneficiados naquele ano com o valor dos projetos de investimento dos pleitos aprovados naquele ano.

Os relatórios dão a entender que os incentivos fiscais possuem excelente relação de custo benefício na medida em que o retorno dos investimentos é muito superior à renúncia fiscal. Segundo esta avaliação, para cada R\$ 1,00 de renúncia fiscal, haveria uma contrapartida de investimento de R\$ 7,00. Ao que tudo indica, a constatação feita nos relatórios serve muito mais para justificar uma análise extremamente superficial e simplista de sucesso da política econômica que para propriamente servir de instrumento de avaliação de resultados, já que não leva em consideração todos os fatores acima mencionados, extremamente relevantes para uma adequada análise de impactos.

Nos relatórios há também informações a respeito do número total de empregos gerados em razão dos novos empreendimentos aprovados. Assim como as informações relativas aos investimentos realizados, os dados sobre o número de empregos gerados partem somente das

⁷⁶¹ INCENTIVOS e benefícios fiscais e financeiros de 2014. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTUvMDEvMjMvMTVfNTIhMTFfMzIzX1JlbGF0b3Jpb19hbnVhbF8yMDE0LnBkZiJdXQ/Relatorio-anual-2014.pdf>>. Acesso em: 23.05.2016.

informações fornecidas pelas empresas, constantes dos projetos aprovados sem qualquer tipo de fiscalização mais efetiva da SUDENE. Além disso, não há informações sobre quais tipos de empregos são gerados, qual a capacitação técnica e qual o valor dos salários pagos. Ou seja, não há como se fazer qualquer tipo de análise dos efeitos redistributivos da riqueza gerada em razão dos empreendimentos instalados na região. Mais uma vez, estas informações são utilizadas nos relatórios para justificar uma análise positiva dos incentivos fiscais:

Em conclusão, os números alcançados no período sob análise destacam a importância dos incentivos fiscais como um dos principais instrumentos de atração de recursos para a promoção do desenvolvimento sustentável do Nordeste, não apenas pelo volume investido, de mais de R\$ 32 bilhões em 2014 (R\$ 27,2 bilhões em 2013), como também pela criação e sustentabilidade de mais de 44 mil novos empregos, diretos e indiretos, conforme informações recebidas das empresas interessadas.⁷⁶²

Considerando que um dos principais problemas históricos dos incentivos fiscais e financeiros administrados pela SUDENE é a desigualdade intrarregional gerada, ou seja, a atração dos empreendimentos para os Estados mais ricos e suas respectivas capitais, é interessante notar que os referidos relatórios vêm evidenciando que essa tendência tem sido mantida. Em 2013, Bahia, Maranhão e Pernambuco concentraram cerca de 80% do total de investimentos e mais de 50% do total dos pleitos aprovados. Em 2014, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Minas Gerais e Espírito Santo, concentraram cerca de 95% do total de investimentos e mais de 60% do total de pleitos aprovados. Em 2015, Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco absorveram cerca de 70% do total de investimentos e do número total dos pleitos aprovados. Observe-se que não há qualquer menção no relatório a respeito do referido problema de desigualdade intrarregional e de concentração dos investimentos em somente alguns Estados e regiões do Nordeste.

⁷⁶² Idem.

Tabela 27 - Projetos Aprovados pela SUDENE em 2013

ESTADOS	redução de 75% do IR	redução de 12,50% do IR	isenção do AFFMM	reinvestimento de 30% do IR	depreciação acelerada incentivada	TOTAIS	INVESTIMENTOS (R\$)
Alagoas	9		5	3		17	1.190.521.501
Bahia	48	1	19	9		77	4.667.861.366
Ceará	29		12	8	1	50	1.083.422.435
Espírito Santo	11		-	-		11	23.249.007
Maranhão	13		5	4		22	13.467.991.928
Minas Gerais	5		-	-	1	6	75.351.868
Paraíba	9		5	1		15	1.112.989.183
Pernambuco	30		15	9		54	3.823.734.178
Piauí	5		2	-		7	116.888.221
Rio Grande do Norte	16	1	2	1	1	21	1.328.171.834
Sergipe	9	1	8			18	294.455.733
Totais	184	3	73	35	3	298	27.184.637.254

Fonte: SUDENE/DFIN/CGIF/CIE

Fonte: Relatório de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros de 2013.

Tabela 28 - Projetos Aprovados pela SUDENE em 2014 e 2015

ESTADOS	janeiro – dezembro de 2014		Janeiro – dezembro de 2015	
	Número Pleitos	Valor R\$	Número Pleitos	Valor R\$
Alagoas	7	458.619.523	14	2.821.699.055
Bahia	100	8.583.782.744	83	7.589.816.281
Ceará	66	388.156.639	73	3.653.840.869
Espírito Santo	12	5.203.987.549	13	299.313.806
Maranhão	18	8.015.246.524	23	1.245.472.281
Minas Gerais	7	4.591.672.179	4	11.771.358
Paraíba	11	104.265.150	20	1.609.778.663
Pernambuco	63	4.739.938.279	62	1.826.426.118
Piauí	7	36.818.973	14	820.317.495
Rio Grande do Norte	17	300.327.974	19	925.491.850
Sergipe	16	523.736.134	21	351.910.993
Totais	324	32.946.551.668	346	21.155.838.769

Fonte: SUDENE/DFIN/CGIF/CIE

Fonte: Relatório de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros de 2015.

Por fim, os relatórios produzidos pela SUDENE também contemplam o valor dos investimentos de acordo com os principais segmentos estratégicos. Contudo, estas informações também são extremamente limitadas e superficiais, já que não possibilitam que se tenha qualquer tipo de conhecimento a respeito dos processos produtivos, do desempenho e

competitividade das indústrias beneficiadas, do progresso tecnológico, da relevância dos projetos de infraestrutura para a região. Conforme mencionado anteriormente, se a política industrial regional busca certa autonomia competitiva das indústrias na região Nordeste, não faz o menor sentido não existir qualquer tipo de avaliação neste sentido.

Além dos referidos relatórios, a SUDENE, por meio da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/11, forneceu todas as informações que tinha disponíveis a respeito dos incentivos fiscais em questão e das empresas beneficiadas. Essa metodologia de buscar as informações diretamente da sua fonte foi extremamente relevante para constatarmos que o banco de dados da SUDENE é consideravelmente limitado e superficial, assim como os relatórios de análise que produz. As informações constantes dos referidos bancos de dados são praticamente as mesmas dos relatórios produzidos. São dados dos pleitos aprovados, em relação ao tipo de investimento, empregos diretos e indiretos gerados, local do investimento, setor econômico, tipo de incentivo concedido e o nome da empresa beneficiada.

Os bancos de dados, assim como os relatórios, não contém informações a respeito do funcionamento das empresas beneficiadas, mas somente dados a respeito dos projetos aprovados. A SUDENE somente tem controle sobre as informações a respeito dos pleitos aprovados (já que estes dados são fornecidos pelas próprias empresas em seus projetos) e não sobre o funcionamento das empresas, ou seja, sobre o que de fato vem acontecendo com os investimentos beneficiados. Conforme vimos nos pontos anteriores quando tratamos das auditorias realizadas pelo TCU, tais informações são apresentadas pelas empresas sem que a SUDENE realize qualquer tipo de fiscalização para constar a efetividade e realidade das informações. Além disso, nem os bancos de dados nem os relatórios possuem indicadores mínimos a respeito do desenvolvimento econômico gerado na região, como o faturamento, a margem de lucro das empresas, a origem do capital investido, os insumos regionais utilizados, a evolução dos processos produtivos, o valor dos salários pagos, a natureza dos investimentos realizados etc.

A ausência e superficialidade das informações constantes dos relatórios e dos bancos de dados, obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, tornam-se ainda mais escancaradas

quando comparamos com os relatórios produzidos pela própria SUDENE e pelo Banco do Nordeste a respeito dos impactos sócio econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Referidos relatórios possuem uma série de informações e indicadores, como o valor dos recursos aprovados por tipo de programa, por setor e subsetor econômico; local dos investimentos, dando enfoque às áreas mais problemáticas, como o semiárido e o tamanho e a renda da população de cada região; estimativas e comparações a respeito do PIB regional; investimentos por tipo e porte das empresas beneficiadas; projetos aprovados por segmento econômico em cada Estado etc.⁷⁶³ Obviamente, tais relatórios possuem também diversos problemas, todavia, não há dúvidas de que constituem uma avaliação de resultados de muito maior relevância.

⁷⁶³ Tais relatórios e pareceres podem ser obtidos no site da SUDENE: <<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/fundo-constitucional-de-financiamento-do-nordeste-fne/relatorios-de-gestao-fne>>. Acesso em: 25.05.2016.

CONCLUSÃO

Desde a década de 1950, quando se iniciou o debate a respeito da desigualdade regional, até os presentes dias, a Questão Regional se alterou por completo, não existindo mais somente os problemas de disparidade macrorregional, mas também os distúrbios de concentração da renda, do poder econômico e da formação de ilhas de dinamismo, causados pelas próprias políticas regionais. O atual debate sobre o planejamento regional reconhece a complexidade estrutural do problema e define os principais objetivos e metas a serem perseguidos pelas políticas, contudo, a maior dificuldade está em se entender as deficiências jurídico-estruturais dos instrumentos utilizados para tanto.

Os estudos produzidos pelo direito tributário a respeito dos incentivos fiscais regionais estão muito mais voltados ao plano da validade, legalidade e (in)constitucionalidade das normas tributárias indutoras, e para definir os limites para a sua utilização pelo Estado para a intervenção no domínio econômico, convertendo análise da política fiscal em um teste de *pedigree*. O resultado disso é a ausência de estudos, no âmbito do direito, que compreendam os problemas jurídico-institucionais da concretização das políticas regionais, por meio dos incentivos fiscais.

A análise feita no presente trabalho, a respeito dos incentivos da Zona Franca de Manaus, permite concluir pela existência de diversos aspectos problemáticos, como a sua equiparação às imunidades tributárias, com prorrogações que já estão garantidas até 2073, sem qualquer tipo de “porta de saída”, sem uma preocupação com o fato de serem uma das renúncias fiscais mais significativas do Governo Federal e sem a existência de avaliações mais precisas a respeito dos seus efeitos socioeconômicos.

Os critérios de seleção dos empreendimentos e as contrapartidas possuem diversas deficiências, não permitindo a autonomia das indústrias locais, que se tornam cada vez mais reféns da manutenção dos incentivos fiscais, exigindo as prorrogações mencionadas. Há o completo desatrelamento de qualquer planejamento regional, como a PDNDR e o PRDA. A governança executiva é bastante deficiente e não transparente e o controle externo, realizado

pelo Tribunal de Contas da União, é completamente precário, superficial, insuficiente, sem a frequência necessária e sem qualquer tipo de metodologia. Os indicadores de desempenho do PIM apontam diversos problemas de concentração da renda e de exacerbação da margem de lucro das empresas, em sua maioria, multinacionais estrangeiras. Por fim, a própria lógica de funcionamento da Zona Franca de Manaus, que outorga incentivos para empresas instaladas em determinadas áreas e não em toda a Região Norte, tende a fazer com que se agravem ainda mais os problemas de desigualdade intrarregional.

Os incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE, apesar de não estarem previstos na Constituição e de não serem considerados como imunidades tributárias, vêm sendo prorrogados constantemente, sem qualquer tipo de análise de resultados, e representam um elevado volume de renúncias de receita. A governança executiva realizada pela SUDAM e SUDENE é ainda mais problemática que a efetivada pela SUFRAMA. Como praticamente não há critérios para a seleção dos projetos, não há como se dirigir essa política de modo a selecionar os empreendimentos que mais possam trazer benefícios para as regiões menos desenvolvidas. Como não se exigem quaisquer contrapartidas, os empreendimentos não são estimulados a promover o desenvolvimento econômico da região. A própria forma de funcionamento destes incentivos tende a fazer com que as empresas busquem se instalar nas áreas mais desenvolvidas do Norte e do Nordeste, aumentando ainda mais os problemas de desigualdade intrarregional.

Como os incentivos são concedidos para o IRPJ, principalmente para as grandes empresas enquadradas no regime de lucro real, a tendência é de promoção da concentração da renda e do poder econômico. O controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União vem revelando a promoção do aumento das disparidades intrarregionais e as diversas deficiências na governança executiva realizada pela SUDAM e pela SUDENE, com relação à fiscalização dos empreendimentos. A análise das auditorias realizadas evidencia a dificuldade que este órgão vem tendo na aferição dos impactos socioeconômicos destas políticas, em razão da total inexistência de objetivos, metas e indicadores. Por fim, no presente trabalho, a utilização da Lei de Acesso à Informação, para a coleta de informações junto aos referidos órgãos, deixou evidente a precariedade das informações, dos indicadores e das análises realizadas.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Glauco Lubacheski de. A tributação extrafiscal como mecanismo de desenvolvimento socioeconômico da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 31, n. 84, p. 19, abr/jun 2000.

ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileira. In: CARDOSO JR, José Celso. *A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: IPEA, 2009.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 316-317, jul/dez 2014.

AMARAL FILHO, Jair do. Celso Furtado e a economia regional. In: _____. *Celso Furtado e o século XXI*. Barueri: Manole, 2007.

_____. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *Revista Desenharia*, nº 12, p. 9-12, 2010.

ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Imposto de renda das empresas*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. *Imposto de renda das empresas*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANDRADE, José Maria Arruda de. *A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Orgs.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. *A política econômica de desoneração da folha*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-27/estado-economia-politica-economica-desoneracao-folha-pagamento>>. Acesso em 05.05.2016.

_____. *A política econômica e a governança dos gastos tributários indiretos*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos>>. Acesso em: 20.02.2016.

_____. *Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>>. Acesso em: 25.02.2016.

_____. *Benefícios financeiros e creditícios: esses ilustres desconhecidos*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-ago-14/estado-economia-beneficios-financeiros-crediticios-ilustres-desconhecidos>. Acesso em: 10.09.2016.

_____. *Existe, realmente, um aumento estrondoso de renúncias tributárias?* Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-20/estado-economia-existe-realmente-aumento-estrondoso-renuncias-tributarias>>. Acesso em: 20.02.2016.

_____. *Interpretação da Norma Tributária*. São Paulo: MP Editora, 2006.

ANDRADE, Rogério Emílio. *A política do desenvolvimento regional e a questão da recepção da Zona Franca de Manaus pela Constituição de 1988*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

ANNUAL REPORT OF THE SECRETARY OF THE TREASURY ON THE STATE OF FINANCES. Disponível em:

<https://archive.org/stream/annualreportofse1968unit/annualreportofse1968unit_djvu.txt>.

Acesso em: 20.02.2016.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2006.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Nordeste, Nordestes: que Nordeste?* Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1956%3Anordeste-nordestes-que-nordeste-&catid=58&Itemid=414>. Acesso em: 03.01.2016.

ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. *Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro*. São Paulo: Papagaio, 2007.

ARBIX, Glauco; RODRIGUEZ-POSE, Andrés. Estratégias do desperdício: a Guerra Fiscal e as incertezas do desenvolvimento. *Novos Estudos*, nº 54, São Paulo: CEBRAP, jul/99.

ARRETCHE, Marta. *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. In BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs): *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ATALIBA, Geraldo. Progressividade e Capacidade Contributiva. In *V Congresso Brasileiro de Direito Tributário – Princípios Constitucionais Tributários*, Edição IDEPE/RT – separata da Revista de Direito Tributário, 1991.

AZEVEDO, André Filipe Z. de; PORTUGAL, Marcelo S. *Abertura Comercial Brasileira e Instabilidade da Demanda de Importações*. Disponível em: <http://www8.ufrgs.br/ppge/pcientifica/1997_05.pdf>. Acesso em 12.11.2015.

BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

_____. *Revisitando a Questão Regional*. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311214580.CD1_4.pdf>.

Acesso em: 16.08.2016.

BARROS, Fábio Henrique Granja; SAWAYA NETO, Melchior. Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas. *Revista do TCU*, n. 119, p. 66, set/dez/2010.

BARROSO, Yuri Dantas. A Zona Franca de Manaus e seu regime jurídico-tributário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, Cepedisa/NAP-DISA-USP/LTr , vol. 3, n. 1, p. 13-15, mar.02.

_____. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000.

_____. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto et al. *Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2003.

BERNARDINIS, Ezio Giobatta. Lucro da exploração. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade*. Celso Furtado e o Século XXI. SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs). Rio de Janeiro: Manole, 2007.

_____. Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BISPO, Jorge de Souza. *Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2009.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU. *Revista do TCU*, n. 102, p. 49-50, out/dez 2004.

BLUM, Walter J.; KALVEN JR., Harry. The Uneasy Case for Progressive Taxation. 19 U. *Chi. L. Rev.* 417 (1952) (reproduzido em CARON, Paul L., BURKE, Karen C. e McCOUCH, Grayson M.P. *Federal Income Tax Anthology*. Cincinnati, Ohio: Anderson 1997. 2. tiragem, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BOMFIM, Diego Marcel Costa. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2014.

BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. *Fronteira amazônica e planejamento na época da ditadura militar no Brasil: inundar a hileia de civilização?* Disponível em: <file:///C:/Users/Daniel/Downloads/DialnetFronteiraAmazonicaEPlanejamentoNaEpocaDaDitaduraMi-3712063.pdf>. Acesso em: 07.08.2016.

BONELLI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta; BRITO, Adriana Fernandes. *As políticas industriais e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

BORGES, José Souto Maior. Isenção de produtos industrializados e crédito do IPI na saída de insumos para a industrialização fora da Zona Franca de Manaus. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, nº 49, p. 149-161, 1999.

BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. *Federalismo e ICMS: Estados-Membros em “Guerra Fiscal”*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. Série Doutrina Tributária, v. XIV.

BRANDÃO, Danilo Duarte. *Reconfigurações industriais das regiões metropolitanas do Nordeste: uma análise a partir do emprego formal*. Dissertação de Mestrado. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013.

BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002.

BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda; CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Sistema de incentivos fiscais para as regiões Norte e Nordeste após a transformação da SUDAM e da SUDENE em ADA e ADENE*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2002.

CABRAL, Renan. 1959. Das ideias a ação, a SUDENE de Celso Furtado – oportunidade histórica e resistência conservadora. Disponível em:

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109201209490.CD8_0_018.pdf>.

Acesso em 06.01.2015.

CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. *Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa ou retrocesso?* Tese de doutorado. Campina: UNICAMP, 2002.

CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti. *Análise de projetos de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil: a experiência do sistema FINOR nos anos de 1962 a 2001.* Tese de Doutorado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: *Celso Furtado e o Brasil.* São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

_____. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005.* São Paulo: UNESP, 2008.

_____. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970.* 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

_____. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil.* Campinas: UNICAMP, 2002.

_____. *Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil.* Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas.* Coimbra: Coimbra, 1994.

CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990.* Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2010.

CARTILHA de Incentivos Fiscais da SUFRAMA. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/noticias/arquivos/Cartilha_Incentivos_Fiscais_PORT_VF_04_10_2014.pdf>. Acesso em 12.11.2015.

CARVALHO, André Castro. *Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2013.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – experiência das políticas regionais*.

_____. *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2006.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos*. Núcleos de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, set/2014.

CEPAL. *Estudios e informes de la Cepal: las relaciones económicas externas de América Latina em los años ochenta*. Santiago: Nações Unidas, 1981, v. 7.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Impetus, 2007.

CITADINI, Antonio Roque. *O controle externo da administração pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. *A Esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2014.

COLOMBO, Daniel Gama. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2009.

COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012.

CONTADOR, Cláudio R. Apresentação da Edição Brasileira. In KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. Tradução: Mario R. Cruz. São Paulo: Atlas, 1982.

CONTI, José Maurício. *Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade*. São Paulo: Dialética, 1996.

CORAGGIO, José Luís. *Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo*. Disponível em: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/REVISION_TEORIA_DE_LOS_POLOS_DE_DESARROLLO.pdf>. Acesso em: 10.07.2016.

COUTINHO, Maurício. Celso Furtado e a crítica da teoria econômica. SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs). *Celso Furtado e o Século XX*. Barueri: Manole, 2007.

CRUZ, Monique. O tratamento do PIS e da COFINS na Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

CRUZ, Vera Carla Nelson de Oliveira. Reescrevendo a redução dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus: inconstitucionalidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva.

Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP ed., 2008, p. 445-452.

CUNHA JÚNIOR, José Roberto de Araújo. *Determinantes de atratividade de investimentos estrangeiros diretos no Brasil.* Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2012.

CUNHA, Rose Dias. *A influência do ICMS na escolha da localização dos centros de distribuição no setor de defensivos agrícolas.* Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2008.

DA SILVA, Gerson Augusto. *A política tributária como instrumento do desenvolvimento.* 2. ed. Brasília: ESAF, 2009.

DAMACENA, Paulo César Ferreira. *Análise da efetividade da política fiscal de desenvolvimento do Nordeste do Brasil.* Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Bahia: Universidade Federal da Bahia, 2011.

DESTRAVAMENTO de Processos Produtivos Básicos é uma das prioridades da Suframa. Disponível em: <<http://cieam.com.br/?n=3716>>. Acesso em: 03.12.2015.

DINIZ, Clélio Campolina. *Celso Furtado e o desenvolvimento regional.* Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001>. Acesso em: 31.07.2016.

DOS SANTOS, Fernando Genta; COLISTETE, Renato Perim. *Reavaliando o II PND: Uma Abordagem Quantitativa.* Departamento de Economia, FEA-USP. Disponível em: <http://www.fea.usp.br/feaecon//media/livros/file_491>. Acesso em 01.02.2015.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério.* 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EVANGELISTA, Charles Mathusalém Soares. Perspectivas do controle sobre os benefícios fiscais: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista do TCU*, nº 121, maio/ago, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 59, out/2005.

FARO, Maurício Pereira; ROCHA, Sérgio André. *Neutralidade tributária para consolidar a concorrência*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-21/neutralidade-tributaria-fator-fundamental-livre-concorrencia#author>>. Acesso em 19.06.2016.

FERREIRA, Sylvio Mário Puga. *Desenvolvimento industrial da Zona Franca de Manaus: Paradigmas e Propensões*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revuniamazonas/art5SylvioPuga.pdf>>. Acesso em 02.12.2015.

_____. *Federalismo, economia exportadora e representação política: o Amazonas na República Velha (1989-1914)*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>. Acesso em: 22.04.2016.

FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*. Torino: Giappichelli editore, 1993.

FRANCO, Bernardo Nacouzi de Mello. *Gastos tributários, o mito do livre mercado e a ordem socioeconômica brasileira*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2014.

FURLAN, Valéria. Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. In: *Obra autobiográfica*. Organização de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Paz e Terra, 1997, Tomo I, p. 120 e 121, Três tomos.

_____. *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

_____. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

_____. *Dinâmica do desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968.

_____. *Formação econômica do Brasil: edição comemorativa – 50 anos*. Rosa Freire d'Aguiar Furtado (org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

_____. *O Brasil Pós-“Milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. *O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica (A fantasia desfeita)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 64-90, Tomo II.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1974.

_____. *Um projeto para o Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

GASPARI, Elio. *O Pacote 51*. Disponível em: <<http://www.bv.fapesp.br/namidia/noticia/21650/pacote-51/>>. Acesso em 02.04.2015.

GELCER, Daniel Monteiro. *Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a ordem econômica constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012.

GERARDO, José Carlos; SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; MONTEIRO NETO, Aristides. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In MONTEIRO NETO, Aristides (org). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014.

GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

GOODMAN, David E.; SENA, Júlio F. Ferreira; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Os incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias. *Pesquisa e Planejamento*, v. 1, n. 2, p. 329-365, 1971.

GOVERNO aprova 4 portarias interministeriais voltadas à produção. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/01/governo-aprova-4-portarias-interministeriais-voltadas-a-producao>>. Acesso em 03.12.2015.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

_____. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GROSSO, Flávia Skrobot Barbosa (Superintendente da SUFRAMA). Apresentação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife, 1967.

GUERRA, Gerson Macedo. *PIS e COFINS na teoria e na prática: uma abordagem completa dos regimes cumulativo e não cumulativo*. 3. ed. São Paulo: ME Ed., 2012.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, nº 15, p. 44 e 45, jun/1997.

_____. *Formação de uma Agenda para o Desenvolvimento Regional*. Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional nº 3. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; BRANDÃO, Carlos Antonio. *A formação econômica do Brasil e a questão regional*. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>>. Acesso em: 30.07.2016.

GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona Franca de Manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano XXI, nº 4, p. 5-34, julho/1967.

HOLANDA, Nilson. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975.

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Tradução: José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IMBELLONI, Rosa Maria. Paradigmas de desenvolvimento no Nordeste: do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste) ao GTI (Grupo de Trabalho Interministerial para a Recriação da SUDENE). Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, 2008.

INCENTIVOS e benefícios fiscais e financeiros de 2014. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTUvMDEvMjMvMTVfNTIifMTFfMzIzX1JlbGF0b3Jpb19hbnVhbF8yMDE0LnBkZiJdXQ/Relatorio-anual-2014.pdf>>.

Acesso em: 23.05.2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, IPEA, n. 36, jan/jun, 2011.

JOHN, Jonathan di. The political economy of taxation and tax reform in developing countries. In: *Institutional change and economic development*. Londres: Ha-Joon Chang, 2006.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. Tradução Mario R. Cruz. São Paulo: Atlas, 1982.

LACERDA, Antônio Corrêa; MARQUES, Rosa Maria. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAFER, Celso. Apresentação à edição brasileira da obra de Norberto Bobbio. In BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007, p. LII.

LEÃO, Martha Toribio. A (Des)proporcionalidade da Progressividade do imposto de renda da Pessoa Física no Sistema Brasileiro. In OLIVEIRA, Ricardo Mariz; SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio. *Direito Tributário Atual*. São Paulo: IBDT/Dialética, 2013. Vol 28.

_____. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 21, Série Doutrina Tributária, v. XVI.

LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009.

LEÓN, Ana Cevalyn et al. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. *Observatorium: Revista eletrônica de geografia*, v. 7, n. 18, p. 15-17, 2015.

LIMA, Ana Carolina da Cruz. *Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, p. 20-22, 2008.

LOBATO, Helenamaria Dias Dacier. *Os incentivos fiscais da Amazônia*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação*. Brasília: IPEA, 1995.

MACIEL, Márcio Sobreiro. *Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, março/2010. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em 12.10.2015.

MAFRA, Fábio. O Monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil. *Revista do TCU*, n. 112, p. 47-58 mai/ago de 2008.

MANUAL de instruções para elaboração de projetos de incentivos e benefícios fiscais aprovado pela diretoria colegiada da SUDAM: Disponível em <http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/incentivosFiscais/arquivos/Manual_Completo_Incentivos_Fiscais.pdf>.

MARCHIORO, Luana Witek; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. *Revista de Estudos Sociais*, nº 31, 2014.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus - Inteligência do artigo 40 do ADCT - Constitucionalidade dos artigos 14 e 14- a da Lei nº 10.865/2004 e inconstitucionalidade da Lei nº 11.051/2004 - A introdução da alíquota zero

para importações pela Zona Franca de Manaus – Parecer. *Revista de Direito Tributário da APET*, n. 29, p. 125-156, março 2011.

_____. Prefácio. In: *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

MATTOS, Aroldo Gomes. PIS/COFINS: Vendas Destinadas à Zona Franca de Manaus/ Amazônia Ocidental. Isenção/Imunidade. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, ,v. 85, p. 7-15, 2002.

MEDEIROS, Edmundo Emerson de. *Infraestrutura energética - Estado, planejamento e regulação do setor elétrico*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2008.

MEIRA, Liziane Angelotti. O adicional ao frete para renovação da marinha mercante (AFRMM): regime jurídico e questões atuais. *RVMD*, Brasília, v. 5, nº 2, p. 253-278, Jul-Dez, 2011.

MENDES, Constantino Cronemberger. *A Política Regional nas Renúncias Fiscais Federais: 1995/1998*. Brasília: IPEA, 2000.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencial social*. Disponível em: <<http://liceduc2009.wikispaces.com/file/view/El+monstruo.pdf>>. Acesso em: 10.04.2016.

MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2005.

_____. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações no Cenário Atual. In: *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014.

MONTEIRO NETO, Nelson. COFINS e PIS – Vendas de Produtos Nacionais para Consumo ou Industrialização na Zona Franca de Manaus e Estímulos Fiscais. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, v. 86, p. 91-96, 2002.

MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MUSGRAVE, Richard Abel. *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental*. Tradução: Auripebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1973.

NAHUM, João Santos. *Região e representação: a Amazônia nos Planos de Desenvolvimento*. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-985.htm>>. Acesso em 07.08.2016.

NAPOLEONI, Cláudio. *O Pensamento Econômico do Século XX*. São Paulo: Círculo do Livro, 1963.

NASCIMENTO, Luiz Roberto Coelho. *Incentivos Fiscais ao Capital e Crescimento Econômico na Região Norte*. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2002.

NASSER, Bianca. Economia Regional, desigualdade regional no Brasil e os estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n 14, p. 145-178, 2000.

NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880 – 1990)*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1994.

NEVES, Antônio Castanheira. *Redução Política do Pensamento Metodológico-Jurídico. Digesta*, Coimbra: Coimbra, v. 2, 1995.

NEVES, Marcelo. Seminário sobre a pesquisa em direito na concepção de políticas públicas. In: CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). *Pesquisa Empírica em Direito*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

NOBRE, Marcos (org.). *O que é pesquisa em Direito?* São Paulo: Quartier Latin, 2005.

NUNES, António José Avelãs. *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

NUNES, Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos estudos*, CEBRAP, nº 27, p. 87, julho de 1990.

_____. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Jofre Luís da Costa. *Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a renúncia tributária dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados pelo modelo*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRG, 2011.

OLIVEIRA, Waldemar. *Regulamento do IPI anotado e comentado*. 22. ed. São Paulo: Fiscosoft, 2013.

ONO, Juliana; OLIVEIRA, Fabio Rodrigues de. *Manual do PIS e da COFINS*. São Paulo: Fiscosoft, 2009.

PACHECO, Carlos Américo. *A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1996.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Gastos tributários: conceitos, experiência internacional, e o caso do Brasil*. Brasília. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, out/2014.

PEREIRA, Affonso Insuela. *O direito econômico na ordem jurídica*. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

PEREIRA, Sinedei de Moura. *Região Amazônica: estrutura e dinâmica na economia de Rondônia (1970-2003)*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2007.

PERROUX, François. *A economia do século XX*. Tradução de José Lebre Freitas. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

_____. *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*. Tradução de L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981.

PIRES, Adilson Rodrigues. O imposto de importação e a Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

POLTRONIERI, Renato. Evolução legislativa do incentivo fiscal de redução de imposto de renda e a SUDAM. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 1, p. 255-270, 2004.

PONTES, Rosa de Oliveira. *Zona Franca, fator de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental*. Ministério do Interior, 1977.

PRADO JÚNIOR, Caio Prado. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008.
_____. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília: IPEA, São Paulo: FUNDAP, 1998.

PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968.

_____. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. 1949. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos do pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PROCESSO Produtivo Básico do segmento de Duas Rodas é discutido na Suframa. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=2¬icia=12169>. Acesso em: 03.12.2015.

PROCESSO Produtivo Básico encontra-se mais light na Zona Franca de Manaus. Disponível em: http://acritica.uol.com.br/noticias/manaus-amazonas-amazonia-Processo-Produtivo-Basico-Zona-Franca-Manaus-condicionador-split-economia_0_869313065.html. Acesso em 03.12.2015.

QUEIROZ, Danielle Maia; FROTA, Ellen Larissa de Oliveira. Incentivos fiscais e a Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM*. São Paulo: MP ed., 2008.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 1976.

RELATÓRIO da CPI do FINOR. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 31.12.2015.

ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves da. *Análise jurídica dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus*. Manaus: Editor Fiscal do Amazonas, 2005.

RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981.

ROGGE, Benjamim. *A Tese de Prebisch*. Boletim n. 12, São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 1959.

SALIBA, José Carlos Maia. *Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/34096/os-incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manaus>>. Acesso em: 22.10.2015.

SCAFF, Fernando Facure. Tributação, livre-concorrência e incentivos fiscais. In NUSDEO, Fábio. *O direito econômico na atualidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SCHÖNTAG, José Antônio. Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus: as matérias-primas regionais para a produção de “concentrados”. São Paulo: FGV. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/artigos/os-incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manaus>>. Acesso em 22.10.2015.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____. O Mito do Lucro Real na passagem da disponibilidade jurídica para a disponibilidade econômica. In: *Controvérsias Jurídico-Contábeis (aproximações e distanciamentos)*. São Paulo: Dialética, 2010.

SERAFICO, José; SERAFICO, Marcelo. *A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200006>. Acesso em 07.08.2016 e 22.10.2015.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Auditoria operacional e avaliação de programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido. *Revista do TCU*, nº 122, p. 145-146, set/dez. 2011.

_____. Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais – aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan. *Revista do TCU*, n. 125, p. 116-123, set/dez.2012.

SILVA, Roberto Pereira. *O jovem Celso Furtado: história, política e economia (1941-1948)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2010.

SILVA, Rogério Pires da. *Zona Franca de Manaus e as Contribuições sobre Faturamento*. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, v. 78, p. 79-82, 2002.

SILVA, Simone Affonso da. *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014.

SILVEIRA, Rodrigo Maito. *Tributação e Concorrência*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 238-254. Série Doutrina Tributária, v. IV.

SOLDI, Rodrigo. *Planejamento no estado brasileiro: dificuldades estruturais para a concretização constitucional do desenvolvimento regional*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Mackenzie, 2009.

SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas, 1999.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.

_____. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SPINOLA, Noelio; JESUS, Josias Alves. Seis décadas da Teoria dos Polos de Crescimento: revisitando Perroux. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE*, Salvador, BA, ano XVII, n. 2, p. 938-940, dez. 2015.

STELLA, Thomas Henrique de Toledo. *A integração econômica da Amazônia (1930-1980)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2009.

SURREY, Staley S. *Pathways to tax reform: The Concept of Tax Expenditures*. Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1973.

_____. *Tax incentives as a device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures*. Harvard Law Review, 1970.

_____. The tax expenditure concept and the budget reform act of 1974. *Boston College Law Review*, n. 679, 1976. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol17/iss5/1>>. Acesso em 20.02.2016.

TAVARES, Hermes Magalhães. *Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1989.

TAVARES, Maria da Conceição; ANDRADE, Manuel Correa de; PEREIRA, Raimundo Rodrigues. *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário – Valores e princípios constitucionais tributários*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. IV.

TREVISAN, Andrei P.; VAN BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP*, Rio de Janeiro, 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

TRUBEK, David; ESSES, John. “Empirismo crítico” e os estudos jurídicos norte-americanos: paradoxos, programas ou caixa de Pandora? *Revista de Estudos Empíricos de Direito*, vol. 1, nº 1, p. 210-218, jan. 2014.

UDERMAN, Simone. *Padrões de organização industrial e políticas de desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia*. Tese de Doutorado. Salvador: UFBA, 2006.

VARSANO, Ricardo. A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 15, Brasília, IPEA, jun/1997.

VERGOLINO, José Raimundo. *Trinta e Cinco Anos de Crescimento Econômico na Amazônia*. Brasília: IPEA, 1997.

VIEIRA, Horácio Sabóia. Análise de risco para escolha de temas de auditoria. *Revista do Tribunal de Contas da União*, nº 2003, p. 25-32, jan/mar de 2005.

VILLELA, Luiz Arruda. *Gastos tributários e justiça fiscal: o caso do IRPF no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 1981.

VILLELA, Luiz. Gastos tributários: medición de la erosión de la base imponible. In: *La recaudación potencial como meta de la administración tributaria*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. Florianópolis, 2006.

ZYLBERBERG, Raphael Simas. *Transferência de renda, estrutura produtiva e desigualdade: uma análise inter-regional para o Brasil*. São Paulo: USP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2008.