



DIAGNÓSTICO DOS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDENE NO PERÍODO 2010 A 2020:
alcance territorial, geração de emprego taxa de Efetivação da Demanda



MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Rogério Simonetti Marinho

SUPERINTENDENTE DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

General Carlos Cesar Araújo Lima

DIRETOR DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS

Raimundo Gomes de Matos

COORDENADOR-GERAL DE ESTUDOS E PESQUISAS, AVALIAÇÃO, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Marcos Falcão Gonçalves

COORDENADORA DE AVALIAÇÃO E ESTUDOS

Maria da Glória Cané Martins Sistêlos

COORDENADOR DE TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Manoel Francisco do Carmelo Santos Barreiros

EQUIPE TÉCNICA DA SUDENE RESPONSÁVEL PELO DOCUMENTO

Douglas Wilson Silva Santana

José Luis Alonso da Silva

Ludmilla de Oliveira Calado

Marcelo Saiki Braga

Maria da Glória Cané Martins Sistêlos

Mauro José Gonçalves Bezerra

Robson José Alves Brandão

Thais Mirelle Silva



Sumário

Apresentação	1
1. Contextualização	4
1.1. Incentivos fiscais como instrumento de redução de desigualdades regionais ..	18
1.2. Condições para obtenção do Incentivo Fiscal de Redução de 75% IRPJ na área de atuação da SUDENE	23
2. Metodologia	27
3. Análises dos Resultados	29
3.1. Introdução	29
3.2. Vagas de Emprego Total e por Setor Econômico	29
3.2.1. Vagas de Emprego Total	29
3.2.2. Vagas de Emprego na Agropecuária	30
3.2.3. Vagas de Emprego na Indústria de Transformação	31
3.2.4. Vagas de Emprego na Indústria Extrativa Mineral	31
3.2.5. Vagas de Emprego nos Serviços Industriais de Utilidade Pública (Energia Elétrica) 31	31
3.2.6. Vagas de Emprego nos Serviços (Infraestrutura e informática)	32
3.3. Investimento Total e por Setor Econômico	32
3.3.1. Investimento Total	32
3.3.2. Investimento na Agropecuária	33
3.3.3. Investimento na Indústria de Transformação	33
3.3.4. Investimento na Indústria Extrativa Mineral	33
3.3.5. Investimento Serviços (Infraestrutura e informática)	34
3.4. Número de municípios beneficiados pelos projetos em relação ao total dos municípios	34
3.5. Emprego e Investimento por Município e Setor Econômico	35
3.5.1. Maranhão	36
3.5.2. Piauí	37
3.5.3. Ceará	40
3.5.4. Rio Grande do Norte	43
3.5.5. Paraíba	45
3.5.6. Pernambuco	47
3.5.7. Alagoas	49
3.5.8. Sergipe	51
3.5.9. Bahia	53



4. Considerações Finais	56
5. Referências bibliográficas	57

Apresentação

O estudo teve como objetivo examinar a abrangência geográfica da política pública de Incentivos Fiscais, de acordo com o proposto no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE, bem como a realização de pesquisa bibliográfica extensa sobre a importância histórica dessa política pública, sua legislação e formas de aplicação, conforme o disposto no Plano Operativo – PO da CGEP (ver anexo I).

A pesquisa também objetivou cumprir com o disposto no Regimento Interno da Sudene que, em seu Art. 37, Parágrafo VIII¹, determina que à Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação – CGEP compete: **“Avaliar, em articulação com o Ministério da Integração Nacional² e ouvida a Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos, e de Atração de Investimentos, as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos do FDNE e dos benefícios e incentivos fiscais e financeiros”**.

Posteriormente, o estudo passou a incluir as determinações contidas na Portaria do Ministério de Desenvolvimento Regional - MDR nº 3.145 de 26 de dezembro de 2019³, referente ao monitoramento da política pública de Incentivos Fiscais de Redução do Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ, Redução de 75% e adicionais não restituíveis e de Reinvestimento, ver anexo II.

O trabalho também vem dar subsídios à realização dos estudos referentes aos Incentivos Fiscais geridos pela Sudene e, que foram tratados no acórdão do TCU/Sudene, no que se refere a avaliação dos Incentivos Fiscais.

¹ <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/v7-regimento-e-resoluo-somente-ps-aprov-diretor-e-superintendente-pdf> (consulta em 20 jan. 2020).

² Em tempo, “Ministério da Integração Nacional”, atual Ministério de Desenvolvimento Regional.

³ <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.145-de-26-de-dezembro-de-2019-235852930> (consulta em 20 jan. 2020).

Introdução

De uma maneira geral, os Incentivos Fiscais são instrumentos utilizados pelos governos federais, estaduais e municipais que diminuem a carga tributária, estimulando diversos investimentos em determinadas regiões, intencionando o crescimento e a geração de emprego e renda em determinado setor ou atividade econômica específica, ou seja, visam estimular o desenvolvimento econômico e social de regiões menos desenvolvidas.

Através dos Incentivos Fiscais, o governo renuncia parte dos impostos que receberia, redirecionando esses recursos para serem investidos nas próprias empresas ou em projetos sociais de sua escolha, pretendendo que uma parte da população tenha acesso à saúde, educação, cultura, esportes, etc.

Nesse sentido, os Incentivos Fiscais Regionais visam estimular o desenvolvimento econômico e social de determinadas regiões do Brasil, como as regiões Nordeste e Norte, visando à diminuição das desigualdades entre as regiões do país. Estimulam a atração de novas empresas para as regiões que compõem as áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM), promovendo o desenvolvimento dessas regiões e fomentando o crescimento dos setores da economia tidos como prioritários.

Atualmente, os Incentivos Fiscais que se encontram vigentes na área de atuação da SUDENE são:

- i. Redução de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, para empreendimentos que venham a se instalar, ampliar, modernizar ou diversificar suas linhas de produção;
- ii. Isenção do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, exclusivamente para pessoas jurídicas fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos baseados em tecnologia digital, voltados para o Programa de Inclusão Digital, de que trata a Lei nº 12.546, de 14.12.2011⁴; e o

⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm (consulta em 25 nov. 2019).

- iii. Reinvestimento de 30% sobre o imposto devido, para aqueles empreendimentos que já usufruem da Redução de 75%.

Os Incentivos Fiscais geridos pela SUDENE beneficiam as pessoas jurídicas com a redução e isenção do imposto de renda, inclusive adicionais não restituíveis, pelo prazo de 10 (dez) anos, desde que as empresas atendam aos requisitos propostos em sua regulamentação e estabelecidos para cada tipo de incentivo.

A concessão desses incentivos é feita para empreendimentos de diversos setores econômicos por meio de leis, decretos ou medidas provisórias, que reduzem a carga tributária e permite que esses valores sejam investidos em suas próprias operações, visando à modernização das empresas, sua manutenção e a geração de emprego e renda, assim movimentando a economia regional e, conseqüentemente, a economia nacional. A concessão permite, ainda, que as empresas façam uma melhor gestão financeira, podendo investir o valor que seria destinado ao recolhimento dos impostos em novas estratégias para o crescimento e manutenção da própria empresa. Assim, as empresas incentivadas podem investir na aquisição de novas ferramentas de tecnologia e inovação, em máquinas e equipamentos, aumentando a sua capacidade de produção e produtividade.

O relatório anual do setor de Incentivos Fiscais em 2019 informa que entre os anos de 2013 e 2019, os Incentivos Fiscais foram responsáveis, direta ou indiretamente, pela atração de investimentos para a Região, da ordem de R\$ 240,1 bilhões, distribuídos entre 2.577 empreendimentos, com destaque para o setor de infraestrutura, como: energia, telecomunicações, transportes, instalação de gasodutos, produção de gás, abastecimento de água, esgotamento sanitário e compostagem de lixo. O relatório afirma que foram gerados mais de um milhão e duzentos mil empregos com carteira assinada, entre empregos diretos e terceirizados e que dados da Receita Federal apontam para uma renúncia fiscal de R\$ 28,5 bilhões, o que corresponde a 8,9% dos investimentos registrados⁵.

Os dados contidos nos relatórios anuais, emitidos em 2018 e 2019 pelo setor de Incentivos Fiscais da Sudene, em uma avaliação inicial, sugerem a grande importância

⁵ <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/incentivosfiscais-relatorio2019-pdf/view> (Consulta em 26 out. 2020).

deste instrumento, para o desenvolvimento da área de atuação da Instituição e, principalmente, revelam a necessidade de estudos amplos para avaliar a importância desse instrumento para o desenvolvimento regional.

1. Contextualização

A gestão dos Incentivos Fiscais está subordinada à Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros da Diretoria de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos da Sudene e possui procedimentos técnicos bem definidos. Todavia, possíveis alterações propostas para sua sistemática legal, advindas de estudos e avaliações realizadas, está subordinada ao Conselho Deliberativo da Sudene - CONDEL. A história dos Incentivos Fiscais demonstrou um processo de renovação no seu regimento e nos métodos de trabalho, com frequentes modificações na sua sistemática normativa e legal.

Os primeiros registros de tributação incidente específica sobre a renda foram introduzidos no Brasil Imperial, por Dom Pedro Segundo, através da Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843⁶. O tributo teve caráter de contribuição extraordinária, alcançando os vencimentos dos funcionários públicos que recebiam remuneração paga pelos cofres públicos. A norma imperial estabeleceu uma das primeiras regras de isenção, que foi em benefício dos militares na reserva remunerada e os que efetivamente estavam a serviço.

O Imposto sobre a Renda (IR) como conhecido atualmente, surge com a Lei Orçamentária nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, que em seu artigo 31 assim tratava⁷:

Art. 31. Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será devido anualmente, por toda pessoa física ou jurídica, residente no território do país, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem.

⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM317.htm (consulta em 25 nov. 2019).

⁷ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-4625-31-dezembro-1922-566495-norma-pl.html> (consulta em 26 nov. 2019).

O IR instituído pela legislação de 1922, abrangia os rendimentos de pessoas físicas ou jurídicas e não somente os percebidos por funcionários públicos⁸. O tributo teve sua arrecadação iniciada apenas em 1924, com a sua primeira regulamentação efetuada através do Decreto nº 16.580, de 04 de setembro de 1924⁹.

A Constituição Federal de 1946¹⁰ dá início aos investimentos com embasamento tributário, quando instituiu em seu Art. 198 § 1º e 2º, que a União investisse, anualmente, em obras e serviços de assistência econômica e social, a quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

Art. 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

§ 1º - Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca.

§ 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações.

Entretanto, foi a Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948¹¹ que instituiu a Comissão do Vale do São Francisco e que tratou de maneira concreta dos problemas do desenvolvimento regional, sem, no entanto, criar incentivos fiscais. Essas discussões a respeito das desigualdades regionais no Brasil denominadas de “Questão Nordeste” se evidenciaram na década de cinquenta, colocando em pauta e, principalmente, trazendo consistência à política de desenvolvimento regional. Foi então que a primeira medida concreta surgiu, através do Decreto n.º 45.445, de

⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1901-1929/L4625.htm (consulta em 27 nov. 2019).

⁹ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16580-4-setembro-1924-512543-publicacaooriginal-1-pe.html> (consulta em 27 nov. 2019).

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm (consulta em 28 nov. 2019).

¹¹ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-541-15-dezembro-1948-363894-norma-pl.html> (consulta em 29 nov. 2019).

20/2/1959¹² que criou o Conselho do Desenvolvimento do Nordeste e que funcionaria até a criação efetiva da Sudene.

Quando a Sudene foi instituída em 1959, a Região Nordeste apresentava grandes desvantagens econômicas, sociais e, principalmente, de infraestrutura territorial em comparação com as Regiões Sul e Sudeste do país, dificultando a atração de novos empreendimentos. Essas desvantagens comparativas, com as regiões mais desenvolvidas, conduziram à inclusão na legislação de criação da Autarquia, dispositivos que permitiriam a concessão de Incentivos Fiscais de natureza cambial, fiscal e financeira, na tentativa de dirimir as evidentes disparidades econômicas e sociais entre as regiões brasileiras. Na realidade, estes incentivos vieram na tentativa de diminuir os custos e os riscos dos investimentos localizados ou que viessem a se instalar na área de atuação da Autarquia.

A Lei Nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959¹³, que instituiu a Sudene, contemplou uma série de incentivos a serem concedidos ao setor privado. Estes incentivos eram: Isenção total do imposto de renda a ser concedido às novas indústrias e àquelas já instaladas, que utilizassem matéria prima regional; Isenção dos impostos e taxas incidentes sobre importação de equipamentos novos e sem produção similar no país; Recomendação para financiamento ou aval pelo BNDES ou BNB; e, Concessão de Câmbio Favorecido ou de Custo. Com exceção da Concessão de Câmbio Favorecido ou de Custo, os incentivos, previstos anteriormente, permaneceram através da Lei Nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961¹⁴ e que aprovou o I Plano Diretor da Autarquia.

Posteriormente, segundo Souza (1977) os incentivos fiscais também foram confirmados pelo Decreto Nº 1.162, de 08 de junho de 1962, que regulamentou o Artigo 34 da Lei 3.995/61, bem como, os incentivos fiscais, também permaneceram

¹² <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45445-20-fevereiro-1959-384545-publicacaooriginal-1-pe.html> (consulta em 29 nov. 2019).

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm (consulta em 29 nov. 2019).

¹⁴ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3995-14-dezembro-1961-376756-normaatualizada-pl.html> (consulta em 29 nov. 2019).

vigentes com a instituição da Lei Nº 4.239, de 27 de junho de 1963¹⁵, que aprovou o Plano Diretor da Sudene para os anos de 1963, 1964 e 1965.

Albuquerque e Holanda (1975) reportam que o Art. 34/18 foi criado com o fim específico de impulsionar o desenvolvimento do Nordeste e demonstraram possuir notáveis características de eficiência econômica e flexibilidade operacional, em função de que os seus benefícios foram sendo progressivamente ampliados até abranger a região amazônica e as áreas setoriais de pesca, reflorestamento e turismo. O trabalho, elaborado por técnicos da Divisão de Incentivos Fiscais – DIFIS do Banco do Nordeste – BNB e da Sudene, reporta que poucos instrumentos de política econômica, em nosso país, desempenharam tão importante papel quanto o sistema de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, mais conhecido como sistema 34/18.

A Lei Nº 4.239, de 27 de junho de 1963, que também criou o Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste - FIDENE, garantia a execução financeira dos projetos e obras que fossem consideradas, pela Sudene, como prioritários. Previu, ainda, a criação do Fundo de Emergência do Nordeste - FEANE, com a finalidade de contribuir para assistência imediata às populações vítimas de calamidades públicas, assunto que não será abordado nesse estudo.

Com relação aos dispositivos fiscais, a Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963 também veio consolidar os estímulos autorizados anteriormente e previu, para a aquisição de obrigações do FIDENE, o desconto do imposto de renda de 75%. Também manteve, aperfeiçoou e ampliou a política de incentivos fiscais da época. As isenções totais e parciais do imposto de renda continuaram a ser concedidas pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogáveis por mais 5 (cinco) anos, sem, no entanto, ficarem condicionadas a empresas industriais que exploravam matérias primas nacionais. Com as alterações advindas, toda e qualquer empresa industrial ou agrícola também poderia ter isenção total ou parcial do imposto sobre renda.

Posteriormente, ocorreu a sanção da Lei 4.869, de 1.º de dezembro de 1965¹⁶, que aprovou o Plano Diretor para os anos de 1966, 1967 e 1968, modificando alguns

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4239.htm (consulta em 20 jan. 2020).

¹⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4869.htm (consulta em 20 jan. 2020).

dispositivos da legislação anterior e, finalmente, a Lei n.º 5.508, de 11/10/68¹⁷, que veio aprovar a quarta etapa do Plano Diretor da Sudene para os anos de 1969, 1970, 1971, 1972 e 1973. Verifica-se assim, que a política de concessão de Incentivos Fiscais Regionais se mantém até os dias atuais, tendo iniciado desde a criação da Autarquia.

Com o processo de redemocratização do Brasil, especificamente, com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, foram traçados objetivos, dentre os quais se destaca a redução das desigualdades regionais, conforme foi disposto no artigo 3º, inciso III da Carta Magna (CM) de 1988¹⁸. No seu Art. 6º, caput, CF/88 (EMC-090 de 15/09/2015)¹⁹ se evidencia a pretensão de abolir o subemprego, assim como em seu artigo 170, inciso VII e VIII, também ficou evidenciado a preocupação com os direitos sociais básicos²⁰. Assim, os programas de Incentivos fiscais, principalmente nas áreas mais pobres do país, adquirem papel decisivo para o alcance desses preceitos básicos.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
VIII - busca do pleno emprego;

¹⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5508.htm (consulta em 20 jan. 2020).

¹⁸ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10731614/inciso-iii-do-artigo-3-da-constituicao-federal-de-1988> (consulta em 28 nov. 2019).

¹⁹ http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/art_6_.asp (consulta em 28 nov. 2019).

²⁰ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10660995/artigo-170-da-constituicao-federal-de-1988> (consulta em 28 nov. 2019).

De acordo com a definição do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – CONDEL/Sudene²¹, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, compete à Sudene estimular, por meio da administração de Incentivos e Benefícios Fiscais, os investimentos privados considerados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento regional na sua área de atuação²².

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas.

Na esfera federal, a concessão dos benefícios leva em conta o regime de tributação escolhido pela empresa, dessa forma, somente pessoas jurídicas optantes pelo lucro real é que podem fazer uso dos Incentivos Fiscais Regionais. Portanto, empresas optantes pelo lucro presumido ou arbitrado ficam de fora.

Os tributos federais que, historicamente, tiveram incentivos com alíquotas reduzidas são: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Programa de Integração Social (PIS); e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Nas esferas estaduais e municipais são: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estadual, e os Impostos Sobre Serviços (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ambos municipais.

Os Incentivos Fiscais Federais foram criados com a intenção de minimizar as diferenças regionais e intrarregionais, buscando como premissa a redução da pobreza, a erradicação da miséria e a geração de emprego e renda. A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 174, § 1º que o Estado, quando intervier na economia como

²¹ <http://www.sudene.gov.br/conselhodeliberativo> (consulta em 20 dez. 2019).

²² <http://www.sudene.gov.br/auditoria/tomada-de-contas-especial/58-paginas/103-competencia-e-instrumentos-de-acao-da-sudene> (consulta em 20 dez. 2019).

agente normativo e regulador, deve fiscalizar, incentivar e realizar o planejamento dessas possíveis intervenções²³.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019²⁴)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Outra forma de intervenção do Estado são os financiamentos e empréstimos com condições mais favoráveis do que as de mercado. O Brasil possui o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e, a área de atuação da SUDENE também conta com o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE. Entretanto, nesse estudo não serão abordadas essas formas de intervenção.

Existem cinco formas para apuração do IR das pessoas jurídicas no Brasil, sendo: lucro real; lucro presumido; lucro arbitrado; simples nacional; e empreendedor individual.

A apuração do IRPJ pela sistemática do lucro real determina que o contribuinte deva recolher, sobre os valores que efetivamente lucrou, um valor de 15% (quinze por cento) se o lucro não foi superior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com um adicional de 10% (dez por cento) sobre o valor do lucro que exceder os R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), nos termos do artigo 228, e parágrafo único do Regulamento do Imposto de Renda - RIR / 99²⁵.

Art. 228. O imposto a ser pago mensalmente na forma desta Seção será determinado mediante a aplicação, sobre a base de cálculo, da alíquota de quinze por cento (Lei nº 9.430, de 1996, art. 2º, § 1º).

²³ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10659673/paragrafo-1-artigo-174-da-constituicao-federal-de-1988> (consulta em 23 dez. 2019).

²⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm (consulta em 24 dez. 2019).

²⁵ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11905548/paragrafo-1-artigo-228-do-decreto-n-3000-de-26-de-marco-de-1999> (consulta em 26 dez. 2019).

Parágrafo único. A parcela da base de cálculo, apurada mensalmente, que exceder a vinte mil reais ficará sujeita à incidência de adicional do imposto à alíquota de dez por cento (Lei nº 9.430, de 1996, art. 2º, § 2º)²⁶.

Para o cálculo do tributo sob a égide do lucro presumido, deve o empresário utilizar uma forma diferente de apuração do IRPJ, presumindo que as receitas constituem o lucro para aquele exercício, aplicando diferentes alíquotas, a depender da origem da receita ser em relação à prestação de serviços ou comercialização de produtos. Nessa modalidade, não se leva em consideração as despesas obtidas, presumindo que todo o apurado pela empresa deve ser o seu lucro, de acordo com as regras contidas nos artigos 518 e 519, do RIR / 99.

Art. 518²⁷. A base de cálculo do imposto e do adicional (541 e 542), em cada trimestre, será determinada mediante a aplicação do percentual de oito por cento sobre a receita bruta auferida no período de apuração, observado o que dispõe o § 7º do art. 240 e demais disposições deste Subtítulo (Lei no 9.249, de 1995, art. 15, e Lei no 9.430, de 1996, Art. 1º e 25, e inciso I).

Art. 519²⁸. Para efeitos do disposto no artigo anterior, considera-se receita bruta a definida no art. 224 e seu parágrafo único. § 1º Nas seguintes atividades, o percentual de que trata este artigo será de (Lei no 9.249, de 1995, art. 15, § 1º): I - um inteiro e seis décimos por cento, para atividade de revenda, para consumo, de combustível derivado de petróleo, álcool etílico carburante e gás natural; II - dezesseis por cento para a atividade de prestação de serviço de transporte, exceto o de carga, para o qual se aplicará o percentual previsto no caput; III - trinta e dois por cento, para as atividades de: a) prestação de serviços em geral, exceto a de serviços hospitalares; b) intermediação de negócios; c) administração, locação ou cessão de bens, imóveis, móveis e direitos de qualquer natureza. § 2º No caso de serviços hospitalares aplica-se o percentual previsto no caput. § 3º No caso de atividades diversificadas, será aplicado o percentual correspondente a cada atividade (Lei no 9.249, de 1995, art. 15, § 2º). § 4º A base de cálculo trimestral das pessoas jurídicas prestadoras de serviços em geral cuja receita bruta anual seja de até cento e vinte mil reais, será determinada mediante a aplicação do percentual de dezesseis por cento sobre a receita bruta auferida no período de apuração (Lei no 9.250, de 1995, art. 40, e Lei no 9.430, de 1996, art. 1º). § 5º O disposto no parágrafo anterior não se aplica às pessoas jurídicas que prestam serviços hospitalares e de transporte, bem como às sociedades prestadoras de serviços de profissões legalmente regulamentadas (Lei no 9.250, de 1995, art. 40, parágrafo único). § 6º A pessoa jurídica que houver utilizado o percentual de que trata o § 5º, para apuração da base de

²⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9430.htm (consulta em 26 dez. 2019).

²⁷ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11857884/artigo-518-do-decreto-n-3000-de-26-de-marco-de-1999> (consulta em 27 dez. 2019).

²⁸ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11857838/artigo-519-do-decreto-n-3000-de-26-de-marco-de-1999> (consulta em 27 dez. 2019).

cálculo do imposto trimestral, cuja receita bruta acumulada até determinado mês do ano-calendário exceder o limite de cento e vinte mil reais, ficará sujeita ao pagamento da diferença do imposto postergado, apurado em relação a cada trimestre transcorrido. § 7o Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a diferença deverá ser paga até o último dia útil do mês subsequente ao trimestre em que ocorreu o excesso.

A opção pela sistemática de lucro real ou pelo lucro presumido deve ser realizada pela empresa uma vez ao ano, observando a tendência de suas receitas, e ambas as formas não dispensam o contribuinte da manutenção da escrituração contábil apropriada. Existe vantagem da opção pelo lucro presumido quando a empresa possui lucro maior que o percentual colocado na legislação para essa forma de apuração, tendo em vista que, independentemente do percentual de lucro real, a empresa só pagará IRPJ sobre o lucro que informou de forma presumida. Entretanto, essa modalidade de apuração do IRPJ determina que a empresa deva recolher o tributo, mesmo que não tenha obtido lucro, ou seja, na hipótese de que suas despesas tenham sido superiores às suas receitas, denominado de prejuízo.

O Regulamento do Imposto de Renda - RIR / 99 traz limitações para a adesão à forma de apuração pelo lucro real e pelo lucro presumido. Sendo assim, as empresas não podem optar pelo lucro presumido quando possuam receita bruta total, no ano calendário anterior, superior a 48 (quarenta e oito) milhões de reais, como disposto no artigo 14, da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998²⁹.

Art. 14. Estão obrigadas a apuração do lucro real as pessoas jurídicas: I - cuja receita total, no ano-calendário anterior seja superior ao limite de R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais), ou proporcional ao número de meses do período, quando inferior a 12 (doze) meses; (Redação dada pela Lei no 10.637, de 2002) II - cujas atividades sejam de bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras de títulos, valores mobiliários e câmbio, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, empresas de arrendamento mercantil, cooperativas de crédito, empresas de seguros privados e de capitalização e entidades de previdência privada aberta; III - que tiverem lucros, rendimentos ou ganhos de capital oriundos do exterior; IV - que, autorizadas pela legislação tributária, usufruam de benefícios fiscais relativos a isenção ou redução do imposto; V - que, no decorrer do ano-calendário, tenham efetuado pagamento mensal pelo

²⁹ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9718-27-novembro-1998-372109-publicacaooriginal-1-pl.html> (consulta em 27 dez. 2019).

regime de estimativa, na forma do art. 2º da Lei nº 9.430, de 1996; VI - que explorem as atividades de prestação cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, mercadológica, gestão de crédito, seleção e riscos, administração de contas a pagar e a receber, compras de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de prestação de serviços (factoring). VII - que explorem as atividades de securitização de créditos imobiliários, financeiros e do agronegócio. (Incluído pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010³⁰).

Devem optar pelo lucro real as empresas que: atuem como instituições bancárias; tenham recebido lucros, rendimentos ou ganhos de capital oriundo do exterior; usufruam de benefícios fiscais relativos à isenção ou redução do imposto; explorem as atividades de fundos de investimentos e créditos; sociedades por ações; e sociedades com participação, em seu capital, de entidades da administração pública.

O Lucro Arbitrado, como a expressão revela, não é uma opção do contribuinte, uma vez que deve ser aplicado pelo Fisco (órgão responsável pelo controle e fiscalização das leis tributárias) quando aquele não efetua a correta escrituração de sua contabilidade, de forma acidental ou intencional. Nesses casos, quando se conhece a receita bruta sonegada, é aplicada a alíquota normal, acrescida de um percentual de 20% (vinte por cento) sobre esta receita, ou seja, o dobro do adicional normalmente aplicado, para efeito punitivo do contribuinte, conforme determina o artigo 16, da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995³¹:

Art. 16. O lucro arbitrado das pessoas jurídicas será determinado mediante a aplicação, sobre a receita bruta, quando conhecida, dos percentuais fixados no art. 15, acrescidos de vinte por cento.

Parágrafo único. No caso das instituições a que se refere o inciso III do art. 36 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, o percentual para determinação do lucro arbitrado será de quarenta e cinco por cento.

³⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm (consulta em 27 dez. 2019).

³¹ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11668249/artigo-16-da-lei-n-9249-de-26-de-dezembro-de-1995> (consulta em 30 dez. 2019).

Quando não se pode determinar um valor para a receita bruta da empresa, o Fisco pode arbitrar um valor para esta, aplicando as regras inseridas no artigo 51, da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995³²:

Art. 51. O lucro arbitrado das pessoas jurídicas, quando não conhecida a receita bruta, será determinado através de procedimento de ofício, mediante a utilização de uma das seguintes alternativas de cálculo:

I - 1,5 (um inteiro e cinco décimos) do lucro real referente ao último período em que pessoa jurídica manteve escrituração de acordo com as leis comerciais e fiscais, atualizado monetariamente;

II - 0,04 (quatro centésimos) da soma dos valores do ativo circulante, realizável em longo prazo e permanente, existentes no último balanço patrimonial conhecido, atualizado monetariamente;

III - 0,07 (sete centésimos) do valor do capital, inclusive a sua correção monetária contabilizada como reserva de capital, constante do último balanço patrimonial conhecido ou registrado nos atos de constituição ou alteração da sociedade, atualizado monetariamente;

IV - 0,05 (cinco centésimos) do valor do patrimônio líquido constante do último balanço patrimonial conhecido, atualizado monetariamente;

V - 0,4 (quatro décimos) do valor das compras de mercadorias efetuadas no mês;

VI - 0,4 (quatro décimos) da soma, em cada mês, dos valores da folha de pagamento dos empregados e das compras de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem;

VII - 0,8 (oito décimos) da soma dos valores devidos no mês a empregados;

VIII - 0,9 (nove décimos) do valor mensal do aluguel devido.

§ 1º As alternativas previstas nos incisos V, VI e VII, a critério da autoridade lançadora, poderão ter sua aplicação limitada, respectivamente, às atividades comerciais, industriais e de prestação de serviços e, no caso de empresas com atividade mista, ser adotados isoladamente em cada atividade.

§ 2º Para os efeitos da aplicação do disposto no inciso I, quando o lucro real for decorrente de período-base anual, o valor que servirá de base ao arbitramento será proporcional ao número de meses do período-base considerado.

§ 3º Para cálculo da atualização monetária a que se referem os incisos deste artigo, serão adotados os índices utilizados para fins de correção monetária das demonstrações financeiras, tomando-se como termo inicial a data do encerramento do período-base utilizado, e, como termo final, o mês a que se referir o arbitramento.

§ 4º Nas alternativas previstas nos incisos V e VI do caput, as compras serão consideradas pelos valores totais das operações, devendo ser incluídos os valores decorrentes do ajuste a valor presente de que trata o inciso III do art. 184 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. (Incluído pela Lei nº 12.973, de 2014) (Vigência).

³² <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11643216/artigo-51-da-lei-n-8981-de-20-de-janeiro-de-1995> (consulta em 30 dez. 2019).

Após arbitrar um valor para a receita bruta da empresa fiscalizada, deve o tributante aplicar as mesmas regras de alíquota contidas no artigo 16, da Lei nº 9.249/95, expostas no parágrafo anterior.

O Simples Nacional, foi criado pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006³³, com o objetivo de fornecer tratamento tributário diferenciado, com a redução da carga tributária suportada pelas microempresas e empresas de pequeno porte. As empresas que atuem no setor de comércio, indústria, prestação de serviços e locação de bens móveis, e que tenham faturamento até R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais), podem optar pelo Simples Nacional, recolhendo de forma unificada os seguintes tributos: IRPJ; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP; Contribuição Patronal Previdenciária – CPP; Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (quando devido); e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS (quando devido). Entretanto, esse estudo apenas faz menção a essas formas de tributação, por não ser seu objetivo principal.

Apesar do enquadramento no Simples Nacional ser bem atrativo para as empresas, existem regras rígidas que vedam a adesão a essa sistemática de apuração tributária pelas empresas elencadas no artigo 17, da LC nº 123/2006³⁴:

Art. 17. Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou a empresa de pequeno porte: I - que explore atividade de prestação cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, gestão de crédito, seleção e riscos, administração de contas a pagar e a receber, gerenciamento de ativos (asset management), compras de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de prestação de serviços (factoring); II - que tenha sócio domiciliado no exterior; III - de cujo capital participe entidade da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual ou municipal; IV - (REVOGADO); V - que possua débito com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ou com as Fazendas Públicas Federal, Estadual ou Municipal, cuja exigibilidade não

³³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm (consulta em 21 jan. 2020).

³⁴ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10669529/artigo-17-lc-n-123-de-14-de-dezembro-de-2006> (consulta em 21 jan. 2020).

esteja suspensa; VI - que preste serviço de transporte intermunicipal e interestadual de passageiros; VI - que preste serviço de transporte intermunicipal e interestadual de passageiros, exceto quando na modalidade fluvial ou quando possuir características de transporte urbano ou metropolitano ou realizar-se sob fretamento contínuo em área metropolitana para o transporte de estudantes ou trabalhadores; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito); VII - que seja geradora, transmissora, distribuidora ou comercializadora de energia elétrica; VIII - que exerça atividade de importação ou fabricação de automóveis e motocicletas; IX - que exerça atividade de importação de combustíveis; X - que exerça atividade de produção ou venda no atacado de: a) cigarros, cigarrilhas, charutos, filtros para cigarros, armas de fogo, munições e pólvoras, explosivos e detonantes; b) bebidas a seguir descritas: b) bebidas não alcoólicas a seguir descritas: (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito 1 - alcoólicas; (Vide Lei Complementar nº 155, de 2016) Vigência 2 - refrigerantes inclusive águas saborizadas gaseificadas; 2. (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) 3 - preparações compostas, não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados), para elaboração de bebida refrigerante, com capacidade de diluição de até 10 (dez) partes da bebida para cada parte do concentrado; 3. (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) 4 - cervejas sem álcool; c) bebidas alcoólicas, exceto aquelas produzidas ou vendidas no atacado por: (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito 1. Micro e pequenas cervejarias; (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito 2. Micro e pequenas vinícolas; (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito 3. Produtores de licores; (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito 4. Micro e pequenas destilarias; (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito; XI - que tenha por finalidade a prestação de serviços decorrentes do exercício de atividade intelectual, de natureza técnica, científica, desportiva, artística ou cultural, que constitua profissão regulamentada ou não, bem como a que preste serviço de instrutor, de corretor, de despachante ou de qualquer tipo de intermediação de negócios; XI - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito); XII - que realize cessão ou locação de mão-de-obra; XIII - que realize atividade de consultoria; XIII - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito); XIV - que se dedique ao loteamento e à incorporação de imóveis. XV - que realize atividade de locação de imóveis próprios, exceto quando se referir a prestação de serviços tributados pelo ISS. XVI - com ausência de inscrição ou com irregularidade em cadastro fiscal federal, municipal ou estadual, quando exigível. § 1º As vedações relativas a exercício de atividades previstas no caput deste artigo não se aplicam às pessoas jurídicas que se dediquem exclusivamente às atividades referidas nos §§ 5o-B a 5o-E do art. 18 desta Lei Complementar, ou as exerçam em conjunto com outras atividades que não tenham sido objeto de vedação no caput deste artigo. I ao XXVIII (REVOGADO); § 2o Também poderá optar pelo Simples Nacional a microempresa ou empresa de pequeno porte que se dedique à prestação de outros serviços que não tenham sido objeto de vedação expressa neste artigo, desde que não incorra em nenhuma das hipóteses de vedação previstas nesta Lei Complementar. § 3o (VETADO). § 4º Na hipótese do inciso XVI do caput, deverá ser observado, para o MEI, o disposto no art. 4o desta Lei Complementar. § 5o As empresas que exerçam as atividades previstas nos itens da alínea c do inciso X do caput deste artigo deverão obrigatoriamente ser registradas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e obedecerão também à regulamentação da Agência

Nacional de Vigilância Sanitária e da Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto à produção e à comercialização de bebidas alcoólicas. (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito Seção III Das Alíquotas e Base de Cálculo.

O Simples Nacional representa um grande avanço na proteção dos interesses dos contribuintes de pequeno porte e que sem receber estes incentivos, provavelmente, terminariam por encerrar suas atividades ou permanecer na informalidade. Essa regra veio para a proteção dos interesses desses contribuintes, conforme é previsto na própria Constituição Federal.

A última forma referenciada de apuração tributária para as pessoas jurídicas no Brasil foi introduzida na LC nº 123/2006, através da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008 – LC nº 128/2008³⁵, sendo denominada de Micro Empreendedor Individual - MEI. Esta Lei Complementar retirou milhões de pequenos negociantes da informalidade, oferecendo vantagens fiscais e securitárias aos optantes, além de benefícios como a gratuidade de profissionais contábeis durante o primeiro ano de adesão. Nesta modalidade de pessoa jurídica, a carga tributária é reduzida ao pagamento mensal de 5% (cinco por cento) do salário mínimo para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, acrescidos de R\$ 5,00 (cinco reais) se o empreendedor for prestador de serviços e R\$ 1,00 (um real) se o mesmo atuar como comerciante ou indústria (manufatura).

O pagamento desses valores assegura ao empreendedor individual cobertura aos diversos benefícios previdenciários, a exemplo: auxílio-doença; aposentadoria por idade; salário maternidade; pensão por morte à sua família e auxílio reclusão. Outro benefício é a contratação de um funcionário com baixo custo, devendo o empreendedor recolher, apenas, 3% (três por cento) para a previdência e 8% (oito por cento) ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Esta modalidade de empresa está dispensada (isenta) do pagamento dos tributos normalmente suportados, até mesmo pelos optantes do Simples Nacional, como IRPJ, COFINS, PIS/PASEP, entre outros.

³⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp128.htm (consulta em 22 jan. 2020).

1.1. Incentivos fiscais como instrumento de redução de desigualdades regionais

Tanto na literatura nacional quanto internacional, existem grandes divergências quanto à eficiência e eficácia dos Incentivos Fiscais Regionais. A discordância se mantém na possibilidade deste instrumento de desenvolvimento influenciar de forma positiva na diminuição das desigualdades regionais e intrarregionais, sendo a controvérsia bastante antiga e que tem continuado até os dias atuais.

A literatura faz referência a efeitos considerados negativos e outros apontados como positivos. Os estudos consultados discordam se os Incentivos Fiscais Regionais, utilizados como instrumento de atração de investimentos poderiam, realmente, sanar as desigualdades sociais existentes entre as diversas regiões do país e discordam, ainda, se o instrumento não seria capaz de, inclusive, ampliar as desigualdades intrarregionais.

O tema Incentivo Fiscal como instrumento de desenvolvimento, apesar de ser bastante polêmico, constitui um fenômeno atual e importante na conformação do mercado econômico global e nas políticas de todo o mundo. Vale ressaltar que o atual momento econômico do Brasil, com a crise fiscal que foi agravada pela Pandemia da COVID19, evidencia a necessidade de novos e contínuos estudos na tentativa de dirimir as dúvidas existentes, bem como propor novas formas ou formatos de incentivos.

A controvérsia sobre os Incentivos Fiscais persiste desde a década de quarenta, cuja literatura ressalta que os Incentivos Fiscais podem desempenhar um papel importante nas reduções das desigualdades regionais. Prebisch (1949) afirmou que esses instrumentos de desenvolvimento poderiam ser importantes em um processo de atração de investimentos para determinadas regiões.

Em consonância parcial com as afirmações de Prebisch (1949), Soderstern (1979) afirmou que políticas de substituição de importações também empregam incentivos fiscais no intuito de atrair investimentos e empregos, entretanto, a consequência seria a concentração de capital, a pouca utilização de mão de obra e o desperdício de recursos tributários, apesar de alguma industrialização marginal. Convém ressaltar que parte da literatura mundial divergente reitera que esse tipo de

arranjo fiscal tende a concentrar suas inversões em capital, o que resultaria em uma baixa geração de empregos e alta concentração de renda.

Nurkse (1957) salienta que os incentivos fiscais não são suficientes para gerar crescimento significativo, baseado no fato de que os Incentivos Fiscais não seriam eficientes em virtude da baixa competitividade dos produtos da indústria e de um mercado interno incipiente, além da pequena produtividade. Para o autor, o aumento da produtividade média conseguida com investimentos em tecnologia, infraestrutura e regras claras é fundamental para um país que tem graves problemas de desigualdades sociais e de desenvolvimento.

O economista americano Hirschman (1967), avaliando a experiência brasileira de desenvolvimento regional, que teve como instrumento os incentivos fiscais, afirmou que o impulso de industrialização, provocado pelo mecanismo do Art. 34 regulamentado e pela Lei que aprovou o primeiro plano-diretor da Sudene, (Lei nº 3.995 de 14 de dezembro de 1961) e do artigo 18, da que sancionou o programa para 1963-1965, Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, tornou-se conhecido no Brasil pelo nome de Incentivos Fiscais do Artigo 34/18 ou simplesmente Artigo 34/18, foi o passo mais significativo para o progresso que jamais ocorreu no Nordeste do Brasil. O autor ainda concluiu que a eficiência provada do mecanismo do crédito fiscal, no estímulo do desenvolvimento industrial do Nordeste brasileiro, deve fazer com que tal instrumento específico de política econômica torne-se do interesse daqueles que, em outros países, preocupam-se com o desenvolvimento.

Albuquerque & Holanda (1975), em trabalho elaborado por técnicos da Divisão de Incentivos Fiscais – DIFIS, do Banco do Nordeste – BNB e da Sudene, reporta que o Art. 34/18 foi criado com o fim específico de impulsionar o desenvolvimento do Nordeste e demonstrou possuir notáveis características de eficiência econômica e flexibilidade operacional e que os seus benefícios foram sendo progressivamente ampliados até abranger a região amazônica e as áreas setoriais de pesca, reflorestamento e turismo. O estudo reporta ainda que poucos instrumentos de política econômica, em nosso país, terão desempenhado tão importante papel quanto o sistema de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, mais conhecido, em sua origem, como sistema 34/18.

Segundo Smith (1996) a segurança jurídica de um sistema tributário eficiente e justo deve, também, além de promover a liberdade para empreender e consumir, ser a chave para o florescimento de uma nação próspera. Ressalta, ainda, que um ambiente institucional bem fundamentado com a geração de externalidades positivas, por parte do governo, é fundamental para o esquema chamado de Smithiano. A leitura de sua obra indica que os Incentivos fiscais não seriam sequer cogitados em se constatando os requisitos imaginados por ele para o desenvolvimento econômico.

George (1999) assinala que, na Inglaterra, a política de renúncias fiscais utilizada por Margareth Thatcher no período de 1979 a 1990 de nada ou pouco influenciou os investimentos do período e tiveram como saldo o aumento da concentração de renda.

Prado et al. (2003) apontam, de forma teórica e empírica, que os incentivos fiscais são acessórios na tomada de decisão de investir, contratar empregados, criar tecnologias e desenvolver mercados. Os autores afirmam, ainda, que o principal fator de desenvolvimento passa por questões como infraestrutura adequada, carga tributária pequena, racional e de fácil cobrança, além do recolhimento e da disponibilidade adequada de fatores de produção.

Em seus estudos, Cavalcanti (2006) descreveu um fenômeno dinâmico, com efeitos assimétricos, e que pode gerar crises ou enriquecimentos dos agentes econômicos e dos próprios países envolvidos na globalização. Afirma, ainda, que esse fator pode ser observado em países de todos os níveis de industrialização e desenvolvimento, incluindo também os países com maior grau de desenvolvimento. Evidenciou que muitos são os casos de Estados com evidentes crises fiscais e que, possivelmente, foram causadas pela concessão desenfreada e injustificada de Incentivos Fiscais e de políticas neoliberais. Seus estudos também verificam que o grau de crescimento dos países menores, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento depende da outorga de Incentivos Fiscais, que acabam compensando suas debilidades econômicas.

Os benefícios fiscais representam desonerações ou renúncia de receitas e precisa estar de acordo com os objetivos da República Federativa do Brasil, de modo que se tenha uma busca pela redução da desigualdade e o fomento do desenvolvimento regional para que se reduza a pobreza, evidenciando que não é

constitucionalmente prevista a concessão de incentivos que visem apenas ao benefício de determinadas categorias e não possuam um cunho social³⁶. Em contraponto às muitas críticas sobre o emprego de Incentivos Fiscais como instrumento de desenvolvimento regional, principalmente pela doutrina econômica, na literatura consultada verificou-se que essa prática continua existindo em todo o mundo e vem sendo apontada como responsável por diversos países terem alcançado melhorias em seus sistemas econômicos, colocando como exemplos, a Alemanha, os Estados Unidos da América, China, Espanha e o Reino Unido.

Elali (2008), em seus estudos, afirmou que, por meio dos incentivos tributários e subsídios diretos, os diversos agentes econômicos consideram investir nesses países, alocando seus recursos que antes permaneceriam nos países de origem e que, com essa migração do capital financeiro e dos investimentos, sobrevém a possibilidade de possivelmente diminuir o crescimento desses países investidores. Conclui, ainda, que a alocação de recursos no âmbito internacional fica cada dia mais dependente dos regimes de tributação existentes no mundo. Sendo assim, as empresas podem ter sua sede na Alemanha ou nos Estados Unidos da América ou em qualquer outro país, mantendo uma cadeia produtiva em diferentes partes do globo. Essa possível migração do capital financeiro e dos investimentos internos, além de, possivelmente, diminuir o crescimento desses países, pode ainda acarretar a diminuição da produção e do consumo interno, reduzindo, com efeito imediato, as receitas com tributação.

O Brasil celebra tratados internacionais de livre comércio e integra órgãos de controle como: a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e a Organização Mundial do Comércio - OMC, o que pode suscitar cobranças externas e conseqüentemente mudanças no seu regime de tributos. Ao fazer parte desses organismos internacionais, o Estado brasileiro se compromete a estar de acordo com seus regimes de controle de tributação. Dessa forma, o governo brasileiro precisa planejar corretamente suas políticas econômicas e tributárias a fim de conduzir de forma equilibrada a sua participação no processo de livre comércio e de globalização,

³⁶ <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8648/1/A%20Caracteriza%C3%A7%C3%A3o.pdf>
(consulta em 18 maio 2020).

podendo gerar problemas fiscais internacionais e, conseqüentemente, em caso de penalizações, distorções econômicas e sociais³⁷.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, que representa os interesses dos países desenvolvidos, faz recomendações contra os mecanismos fiscais e define o fenômeno global de concorrência fiscal internacional, entendendo que essa concorrência fiscal é prejudicial para os próprios países desenvolvidos. Descreve, ainda, que o capital financeiro e o investimento internacional são bases fundamentais na evolução dos sistemas econômicos dos demais países e que esses países têm que reduzir seus problemas econômicos e sociais, criando ambientes mais favoráveis para o mercado global³⁸.

De outro ponto, a Organização Mundial do Comércio - OMC analisa e controla os subsídios e incentivos fiscais, visando evitar interferência dos diversos países no comércio internacional. Sua regulamentação se estrutura para evitar as práticas abusivas por parte de diferentes países, inclusive os mais desenvolvidos, como Estados Unidos, Alemanha, Japão, Brasil, China, dentre outros. Na realidade, ocorre que os casos submetidos ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC realizam o controle de práticas desleais no comércio mundial³⁹.

No Brasil a utilização de Incentivos Fiscais para o desenvolvimento de regiões específicas, vem ocasionando questionamentos, como é o caso da Lei Kandir. O governo que instituiu a Lei Kandir visava, na época, atrair capitais internacionais e controlar a taxa de câmbio associando a estabilização monetária às exportações de produtos primários e semielaborados.

Freitas et al (2000) e Santos (2011) observam que os incentivos Fiscais concedidos através da Lei Kandir, além de não estimular a competitividade para as economias locais também acabaram reafirmando o modelo de desenvolvimento extremamente dependente da exportação de commodities. Relatam que esse

³⁷ <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10564/Organizacoes-internacionais> (consulta em 20 junho 2020).

³⁸ <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8beca3817318ec14> (consulta em 20 junho 2020).

³⁹ https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100004&lang=pt (consulta em 20 junho 2020)

incentivo fiscal representa uma associação tributária que desestimula a agregação de valor às commodities agrícolas, afirmando que os empresários rurais, por possuírem uma série de incentivos tributários e creditícios, são desestimulados a verticalizar sua produção. Afirmam que esse incentivo gera divisas para o país, entretanto sem contribuir, de forma efetiva, para a geração de emprego e desenvolvimento da indústria. Apesar da importância desse incentivo fiscal para a área de atuação da Autarquia, por não ser o objetivo desse estudo, o tema não será aprofundado.

A partir dessa breve contextualização, o estudo passa a dispor sobre as condições para os empreendimentos, considerados prioritários na área de atuação da Sudene, obterem o direito à fruição dos Incentivos Fiscais; sobre os critérios para sua admissibilidade e, sobre a forma de reconhecimento a esse direito.

1.2. Condições para obtenção do Incentivo Fiscal de Redução de 75% IRPJ na área de atuação da SUDENE

É de competência da Sudene, conforme o Art. 4º da Lei Complementar nº 125, de 03-01-2007⁴⁰, disposto em seu parágrafo IX - estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do Art. 43 da Constituição Federal⁴¹ e na forma da legislação vigente.

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

⁴⁰ <http://www.sudene.gov.br/auditoria/tomada-de-contas-especial/58-paginas/103-competencia-e-instrumentos-de-acao-da-sudene> (consulta em 02 mar. 2020).

⁴¹ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10707136/paragrafo-2-artigo-43-da-constituicao-federal-de-1988> consulta em 02 mar. 2020).

As pessoas jurídicas interessadas na obtenção de incentivos fiscais na área de atuação da SUDENE deverão realizar o cadastro e protocolo eletrônico de pleitos utilizando o Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais – SIBF. O cadastro do pleito deverá ser realizado por usuário representante da empresa requerente e que esteja previamente autorizado. Após o cadastramento e anexação da documentação necessária, a empresa requerente deverá enviar a consulta prévia à SUDENE, mediante protocolo eletrônico. Antes de realizar o protocolo de forma eletrônica, o pleito deverá ser assinado digitalmente pela empresa requerente, mediante o uso de seu certificado digital (e-CNPJ). O protocolo eletrônico deverá ser realizado em dias úteis, durante o horário de expediente da SUDENE, das 08h às 17h. As instruções para o cadastro e autorização de usuários, bem como as demais informações necessárias ao uso do SIBF, estão disponíveis no próprio sistema que poderá ser acessado no Sítio eletrônico da Sudene.

A principal condição para um empreendimento obter o direito à redução de 75% do IRPJ é estar localizada na área de atuação da Sudene, entretanto, as atividades econômicas e os empreendimentos objetos do incentivo devem pertencer aos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional, conforme definido no Decreto nº 4.213, de 26.4.2002⁴². O decreto define os setores da economia e os empreendimentos considerados prioritários para que estes possam solicitar o Incentivo Fiscal, inclusive de reinvestimento, de que tratam os arts. 1º, 2º e 3º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001 e alterada pela Lei nº 13.799, de 3 de janeiro de 2019⁴³.

Art. 1º Este Decreto define os empreendimentos prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, para fins dos benefícios de redução do imposto de renda, inclusive de reinvestimento, de que tratam os arts. 1º, 2º e 3º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001.

Art. 2º São considerados prioritários para fins dos benefícios de que trata o art. 1º, os empreendimentos nos seguintes setores:

⁴² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4213.htm (consulta em 23 jan. 2020).

⁴³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13799.htm (consulta em 03 jan. 2019).

- I - de infraestrutura, representados pelos projetos de energia, telecomunicações, transportes, instalação de gasodutos, produção de gás, abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- II - de turismo, considerando os empreendimentos hoteleiros, centros de convenções e outros projetos, integrados ou não a complexos turísticos, localizados em áreas prioritárias para o desenvolvimento regional;
- III - da agroindústria vinculados à agricultura irrigada, piscicultura e aquicultura;
- IV - da agricultura irrigada, da fruticultura, em projetos localizados em polos agrícolas e agroindustriais objetivando a produção de alimentos e matérias primas agroindustriais, voltados para os mercados internos e externos;
- V - da indústria extrativa de minerais metálicos, representados por complexos produtivos para o aproveitamento de recursos minerais da região;
- VI - da indústria de transformação, compreendendo os seguintes grupos:
 - a) têxtil, artigos do vestuário, couros e peles, calçados de couro e de plástico e seus componentes;
 - b) produtos farmacêuticos, considerados os farmoquímicos e medicamentos para uso humano;
 - c) fabricação de máquinas e equipamentos (exclusive armas, munições e equipamentos bélicos), considerados os de uso geral, para a fabricação de máquinas-ferramenta e fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico;
 - d) minerais não-metálicos, metalurgia, siderurgia e mecânico;
 - e) químicos (exclusive de explosivos) e petroquímicos, materiais plásticos, inclusive produção de petróleo e seus derivados;
 - f) de celulose e papel, desde que integrados a projetos de reflorestamento; de pastas de papel e papelão;
 - g) material de transporte;
 - h) madeira, móveis e artefatos de madeira; e
 - i) alimentos e bebidas;
- VII - da eletroeletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, componentes e autopeças; e
- VIII - da indústria de componentes (microeletrônica).

A Lei nº 13.799, de 3 de janeiro de 2019, que alterou a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, fixou novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), revisitou também a Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, que dispõe sobre os depósitos para reinvestimento efetuados pelas empresas em operação nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam.

Art. 1º Os arts. 1º e 3º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, a partir do ano-calendário de 2000, as pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2023 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, enquadrado em setores da

atuação da extinta SUDENE será reconhecido pela unidade da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda a que estiver jurisdicionada a pessoa jurídica, instruído com o laudo expedido pelo Ministério da Integração Nacional.

§ 1º O chefe da unidade da Secretaria da Receita Federal decidirá sobre o pedido em cento e vinte dias contados da respectiva apresentação do requerimento à repartição fiscal competente.

§ 2º Expirado o prazo indicado no § 1º, sem que a requerente tenha sido notificada da decisão contrária ao pedido e enquanto não sobrevier decisão irrecurável, considerar-se-á a interessada automaticamente no pleno gozo da redução pretendida.

§ 3º Do despacho que denegar, parcial ou totalmente, o pedido da requerente, caberá impugnação para a Delegacia da Receita Federal de Julgamento, dentro do prazo de trinta dias, a contar da ciência do despacho denegatório.

§ 4º Torna-se irrecurável, na esfera administrativa, a decisão da Delegacia da Receita Federal de Julgamento que denegar o pedido.

§ 5º Na hipótese do § 4º, a repartição competente procederá ao lançamento das importâncias que, até então, tenham sido reduzidas do imposto devido, efetuando-se a cobrança do débito.

§ 6º A cobrança prevista no § 5º não alcançará as parcelas correspondentes às reduções feitas durante o período em que a pessoa jurídica interessada esteja em pleno gozo da redução de que trata o § 2º.

2. Metodologia

De acordo com Belloni, I. et al. (2007) a avaliação das políticas públicas consiste na análise de uma atividade específica, fatos ou coisas que permitem compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, visando estimular o seu aperfeiçoamento.

Marconi & Lakatos (2010), informam que a pesquisa bibliográfica e as análises de dados proporcionam uma avaliação correta de temas específicos, como o de uma política pública, o que evidencia uma nova visão sobre a política estudada, geralmente chegando a conclusões inovadoras, o que proporciona evolução em sua sistemática de desenvolvimento e, principalmente, melhorias no formato de sua aplicação.

Ressaltamos que a gestão dos Incentivos Fiscais está subordinada à Coordenação de Incentivos Especiais da Diretoria de Fundos e Incentivos Especiais e, possui procedimentos técnicos já consagrados que se encontram dispostos no sítio eletrônico da Sudene. Todavia, é importante salientar que possíveis alterações propostas na sua sistemática legal e regulamentação, mesmo que advindas de estudos, análises e avaliações profundas na sua base de dados, em sua sistemática, números e em seu regimento, estão subordinados ao Conselho Deliberativo da Sudene - CONDEL.

O estudo inicialmente realizou uma revisão de literatura, em que se evidenciou que a história dos Incentivos Fiscais demonstra um processo de contínua renovação na sua metodologia, no seu desenvolvimento, bem como de frequentes modificações na sua sistemática normativa e legal. Analisou as características da política pública de Incentivos Fiscais Regionais, de Incentivos Fiscais de Redução de 75% do imposto sobre renda e adicionais não restituíveis, a partir de pesquisa documental, análise da legislação pertinente e contextualização sobre o tema e, principalmente, utilizando o extenso banco de dados da Sudene, disposto no seu Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais – SIBF.

Os dados constantes do SIBF foram armazenados a partir do ano de 2011 e vão até o ano de 2019. As informações propostas para as avaliações por este estudo receberam o devido tratamento, tendo sido analisadas no período de 2011 a 2019 e, em algumas etapas, também foram analisadas em três períodos separadamente, sendo o primeiro de 2011 a 2013, o segundo de 2014 a 2016 e, por fim, o período de 2017 a 2019.

Utilizando o referido banco de dados, o estudo analisou o alcance territorial dessa política pública de incentivo fiscal de Redução do Imposto de Renda Pessoa Jurídica – RIPJ nas Regiões Geográficas Intermediárias e Municípios-Centros, apontados no PRDNE, nos Estados e Municípios da área de atuação da Sudene, o que permitiu entender o alcance dessa política de forma estratificada.

Nesse sentido, foram avaliados o alcance territorial dos incentivos concedidos nas modalidades implantação e modernização total, nos períodos de 2011 a 2019 e, separadamente, em três períodos distintos e em conjunto, sendo os períodos de 2011 a 2013, 2014 a 2016 e 2017 a 2019.

As análises no SIBF identificaram, ainda, quais os setores econômicos prioritários foram mais incentivados pela política pública de Incentivo Fiscal de Redução do Imposto Pessoa Jurídica – IRPJ, nos últimos 9 anos, ou seja, no período de 2011 a 2019.

Também foram avaliados os dados contidos no SIBF referentes à geração de emprego por atividades prioritárias e mais especificamente por estados da área de atuação da Sudene, dessa forma, foi possível entender a abrangência da atual política pública de incentivo fiscal que objetiva a diminuição dos índices de desemprego, com

aumento de geração de renda e diminuição das disparidades regionais na área de atuação da Sudene.

O estudo ainda analisou a taxa de efetivação da Demanda e, todas as avaliações processadas trazem subsídios para uma discussão ampla e que venha propor soluções para elevar o número de benefícios naqueles Estados, Municípios e Regiões Geográficas Intermediárias e suas Cidades Polo menos incentivadas, bem como, analisar os setores econômicos considerados prioritários para cada região específica.

3. Análises dos Resultados

3.1. Introdução

Este capítulo pretende mostrar um panorama dos resultados obtidos com a aplicação dos benefícios fiscais referidos neste documento.

Para isso, foram trabalhados os dados de emprego gerado e investimento coletados na base do Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) referentes ao período de 2010 a 2020), por unidade da federação e município e por setor de atividade econômica, segundo classificação do IBGE.

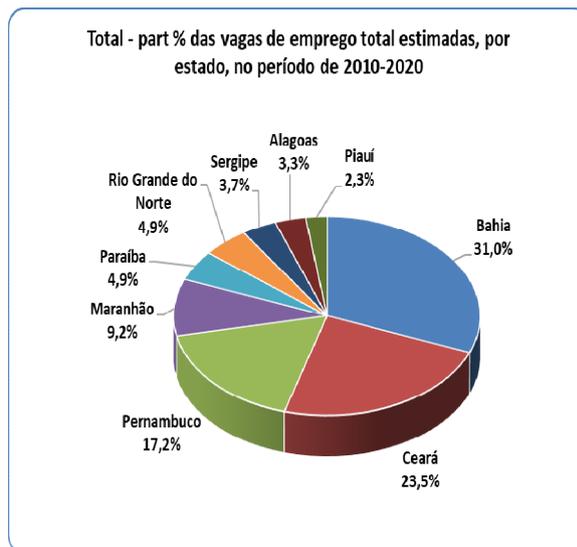
3.2. Vagas de Emprego Total e por Setor Econômico

Em se confirmando as informações coletadas na base SIBF, no período de 2010 a 2020 foram criadas na Região Nordeste, em função da política de incentivos, 1,7 milhões de vagas de emprego.

Por setor de atividade econômica, a Indústria de Transformação foi responsável pela criação de cerca de 2/3 das vagas de emprego. Os Serviços, considerando infraestrutura e informática, proporcionaram 23,5%. As restantes vagas (8,0%) ficaram divididas, principalmente, entre Agricultura e Indústria Extrativa Mineral. Os Serviços Industriais de Utilidade Pública, que contemplam o Abastecimento de Água e a Energia Elétrica, responderam por 0,4% e a Construção Civil gerou em termos absolutos 92 vagas.

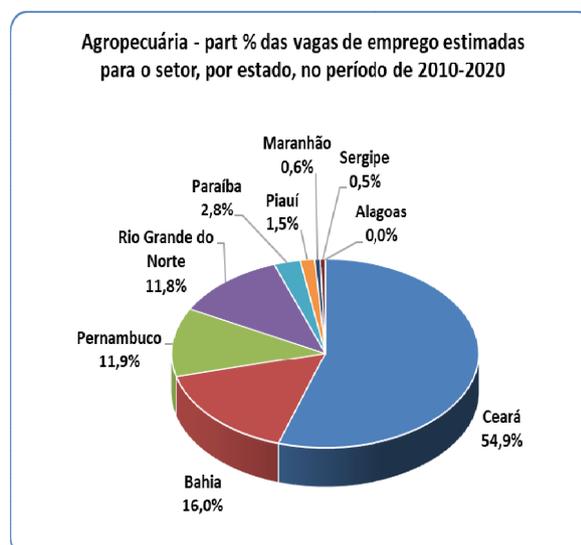
3.2.1. Vagas de Emprego Total

Em função da política de incentivos, a Região Nordeste gerou 1,7 milhões de vagas de emprego, no período de 2010 a 2020. Desse total, 70% das vagas foram geradas nas três principais economias da região (CE, PE e BA), ficando os demais estados responsáveis pela geração das restantes vagas, conforme informado no gráfico.



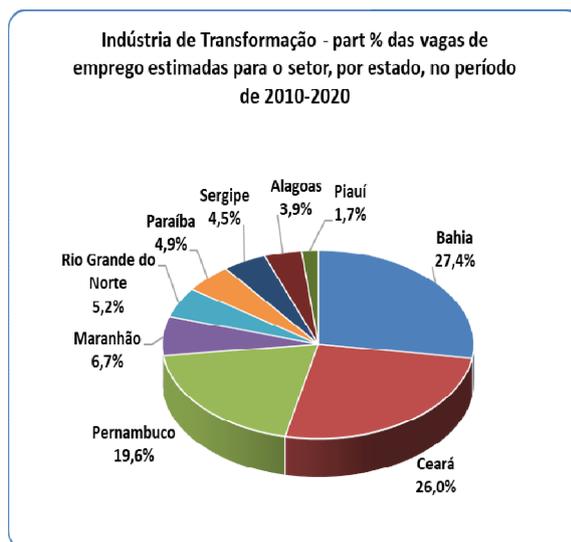
3.2.2. Vagas de Emprego na Agropecuária

A Agricultura respondeu por cerca de 63 mil vagas de emprego, ou 3,7% do total. Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte, no conjunto, geraram cerca de 95% dessas vagas na atividade. Somente o Ceará proporcionou a criação de mais da metade das vagas.



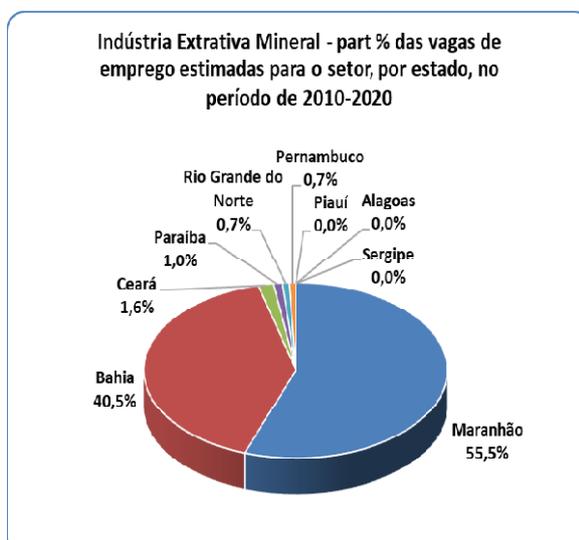
3.2.3. Vagas de Emprego na Indústria de Transformação

A Indústria de Transformação, a mais importante, contribuiu com cerca de 1,2 milhões de vagas, ou 68,5% do total do emprego criado na região, no período de análise. Mais de 2/3 dessas vagas, foram criadas nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco.



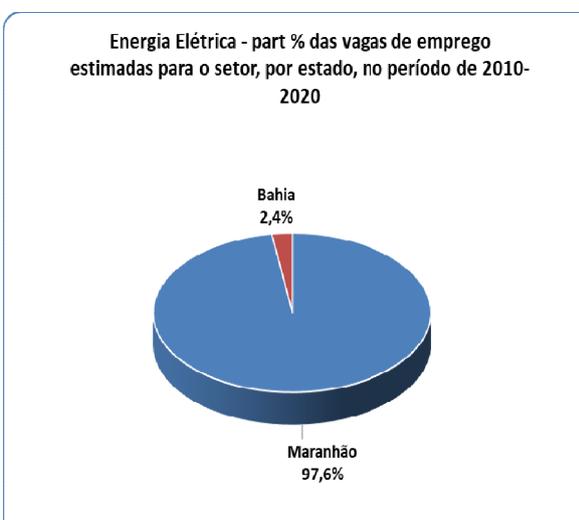
3.2.4. Vagas de Emprego na Indústria Extrativa Mineral

A geração de emprego na Indústria Extrativa Mineral, foi de quase 66 mil vagas, ou 3,9% do total, muito semelhante à da Agricultura. E, assim como na Agricultura, com o Ceará, também nesta atividade se percebe a importância que ela representa na economia do Maranhão.



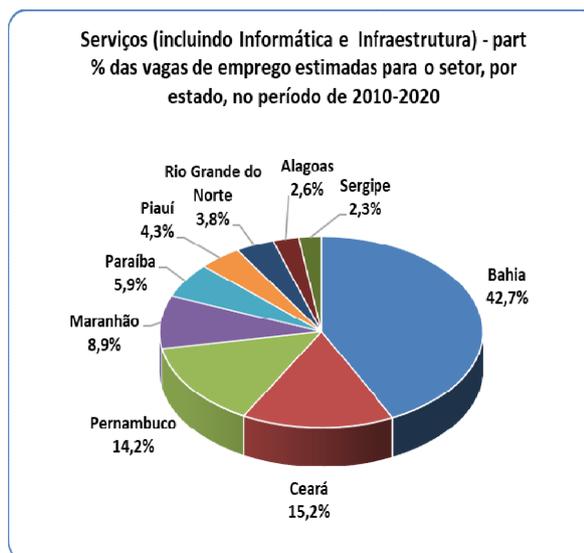
3.2.5. Vagas de Emprego nos Serviços Industriais de Utilidade Pública (Energia Elétrica)

A Energia Elétrica (SIUP) participou com 5,4 mil vagas, ou 0,4% do emprego total. Dessa participação, a quase totalidade de vagas oferecidas estavam localizadas no Maranhão (97,6%). A Bahia respondeu com 2,4%.



3.2.6. Vagas de Emprego nos Serviços (Infraestrutura e informática)

Os Serviços, neste caso composto basicamente por infraestrutura e informática, é a segunda atividade que mais contribuiu com a geração de emprego, no Nordeste, no período de análise: cerca de 400 mil vagas, ou 23,5% do total. Bahia, Ceará e Pernambuco, em conjunto, responderam por 72% das vagas no setor



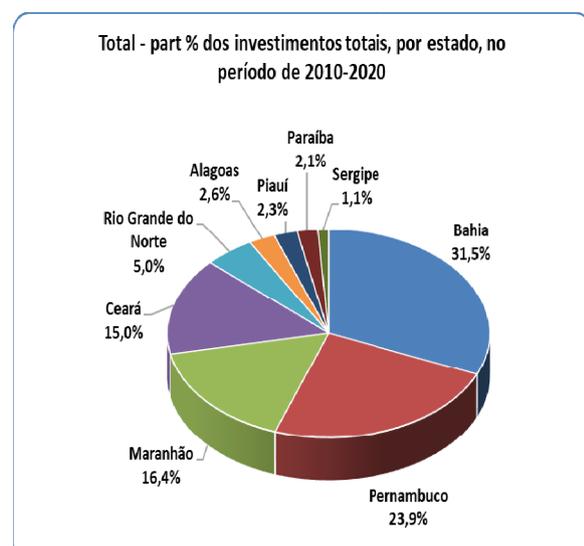
3.3. Investimento Total e por Setor Econômico

No período de 2010 a 2020, foi investido na Região Nordeste, o montante de 231,3 bilhões de reais, como contrapartida dos projetos ao recebimento dos benefícios fiscais tratados neste documento.

Por setor de atividade econômica, a Indústria de Transformação foi beneficiada com 49,7% desse aporte e os Serviços, com 48,6%. A Indústria Extrativa Mineral ficou em terceiro, com 1,4%, e, a Agricultura, com 0,2%. Os demais setores não foram contemplados.

3.3.1. Investimento Total

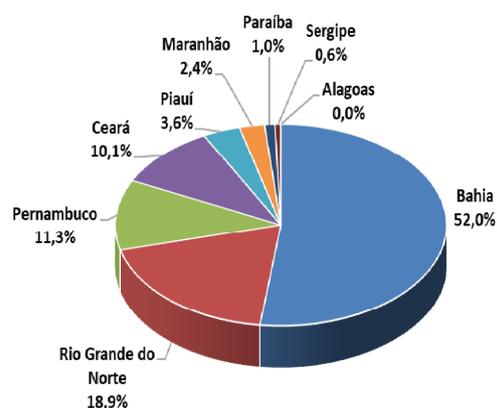
No conjunto, as três maiores economias da região (CE, PE e BA) foram beneficiadas com cerca de 70% da destinação total dos investimentos (231,3 bilhões de reais). Mas, neste ranking, o Maranhão ocupou o terceiro lugar, puxado pela importância que possui na destinação dos investimentos à Indústria Extrativa Mineral.



3.3.2. Investimento na Agropecuária

A Agricultura da região recebeu 570 milhões de reais, ou 0,2% do total de investimentos, no período de análise. No conjunto, as três maiores economias da região (CE, PE e BA) receberam cerca de 70% do aporte total na atividade. Mas aqui, o Rio Grande do Norte ocupa o segundo lugar puxado pela importância que vem adquirindo na atividade

Agropecuária - part % dos investimentos no setor, por estado, no período de 2010-2020

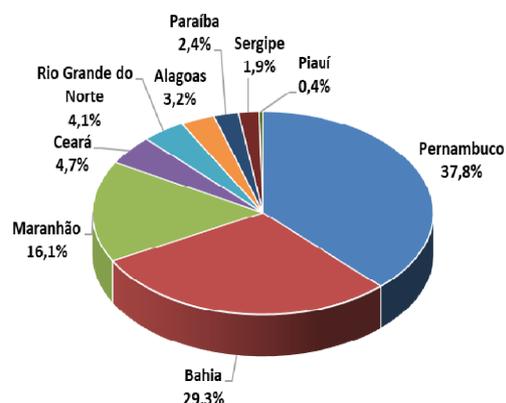


3.3.3. Investimento na Indústria de Transformação

A Indústria de Transformação, recebeu perto de 115 bilhões de reais, ou 49,7% do volume total de investimentos realizados na região Nordeste, no período de 2010 a 2020.

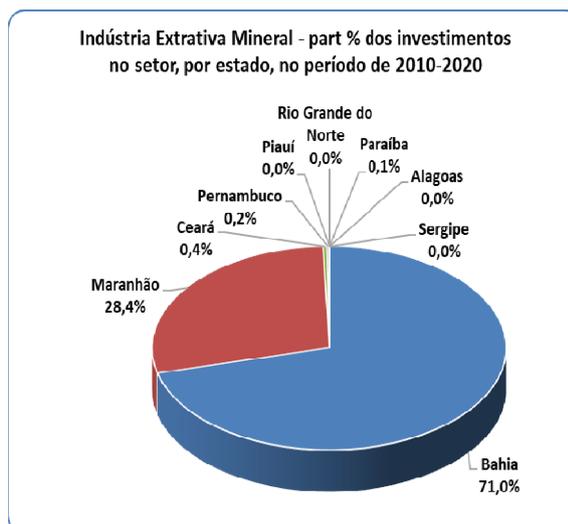
Desse total, Pernambuco, recebeu 37,8%; Bahia, 29,3%; Maranhão, 16,1% e Ceará, 4,7%, perfazendo cerca de 90%.

Indústria de Transformação - part % dos investimentos no setor, por estado, no período de 2010-2020



3.3.4. Investimento na Indústria Extrativa Mineral

Na Indústria Extrativa Mineral, dois estados são basicamente hegemônicos: Bahia e Maranhão. Dos 3,3 bilhões investidos em projetos classificados na atividade, o primeiro recebeu 2,4 bilhões e o segundo próximo de um bilhão. Muito pouco sobrou para os demais.

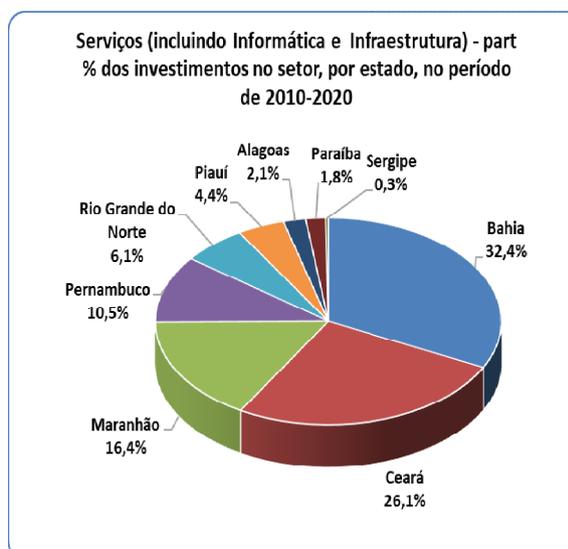


3.3.5. Investimento Serviços (Infraestrutura e informática)

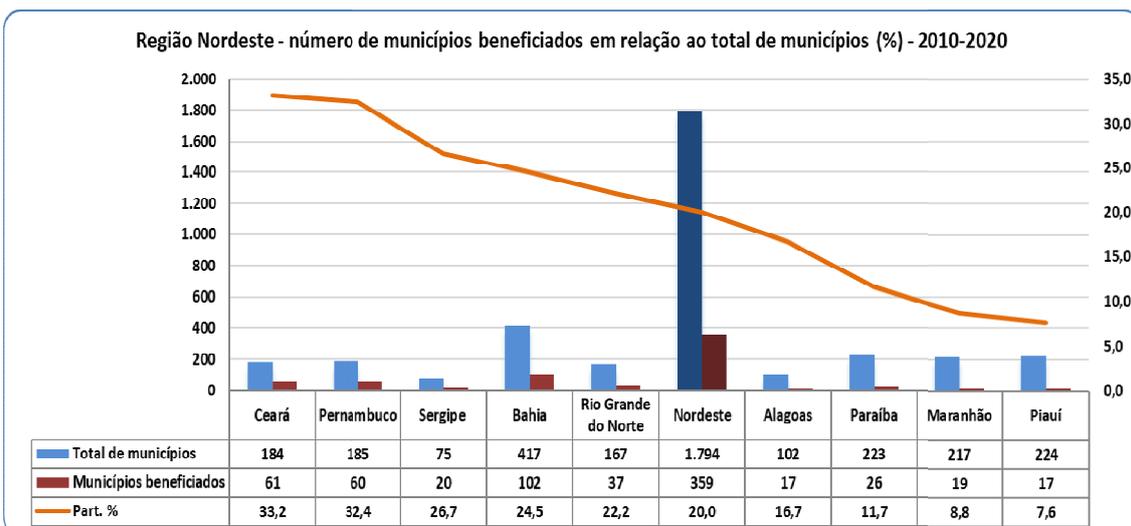
O setor dos Serviços, composto basicamente pela infraestrutura e informática, divide, quase literalmente, com a Indústria de Transformação a destinação dos investimentos: próximo de 113 bilhões de reais, ou 48,6% do total investido.

É interessante constatar que nesta atividade os investimentos tiveram um espriamento maior, quebrando um pouco a hegemonia do Ceará, Pernambuco e Bahia.

Nota-se uma diluição das taxas de participação normalmente bem mais representativas, assumidas pelos três estados em contrapartida às posições ocupadas pelo Maranhão, em terceiro lugar, e Rio Grande do Norte, em quinto lugar.



3.4. Número de municípios beneficiados pelos projetos em relação ao total dos municípios



O gráfico representa o número de municípios beneficiados pelos projetos em relação ao total dos municípios do respectivo estado.

No período de 2010 a 2020, a Região Nordeste teve 20% dos seus municípios como destinatários dos projetos.

Nesse período, com melhores participações, estiveram o Ceará, com 61 municípios beneficiados de um universo de 184 municípios; Pernambuco, com 60 municípios beneficiados de um universo de 185 municípios; Sergipe, com 20 municípios beneficiados de um universo de 75 municípios; Bahia, com 102 municípios beneficiados de um universo de 417; e, Rio Grande do Norte, com 37 municípios beneficiados de um universo de 167 municípios.

Com participações inferiores à da região ficaram Alagoas, com 17 municípios beneficiados de um total de 102 municípios; Paraíba, com 26 municípios beneficiados de um total de 223 municípios; Maranhão, com 19 municípios beneficiados de um total de 217 municípios; e, Piauí com 17 municípios beneficiados de um total de 224 municípios.

3.5. Emprego e Investimento por Município e Setor Econômico

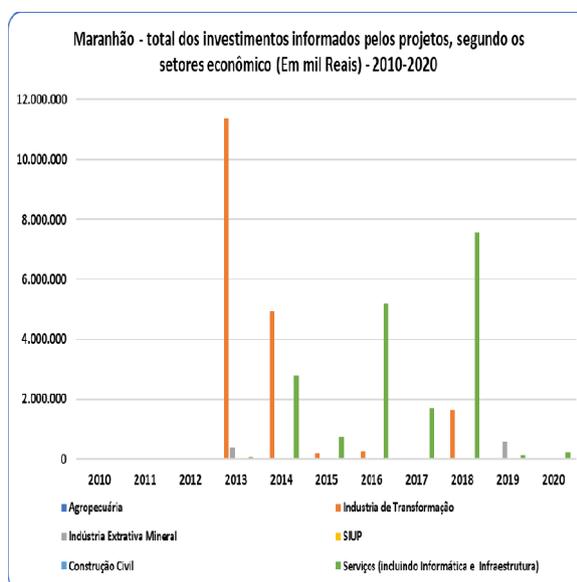
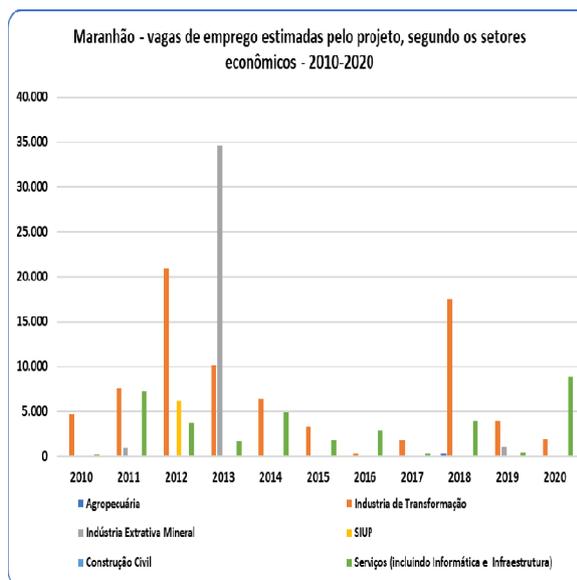
Este subcapítulo retrata as situações dos estados da Região Nordeste, em relação às vagas de emprego e investimento, por setor de atividade econômica e município, dos projetos beneficiados com incentivos fiscais, cujas informações foram coletadas na base SIBF, no período de 2010 a 2020.

3.5.1. Maranhão

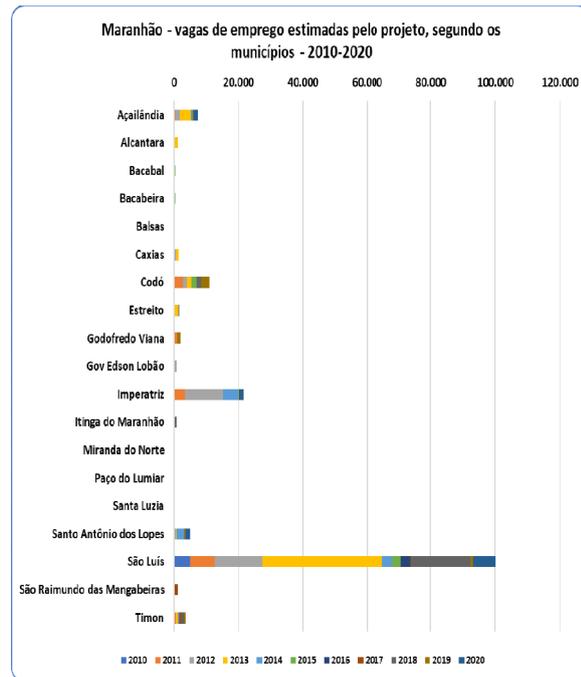
No período de 2010 a 2020, foram criadas no Maranhão pouco mais de 157 mil vagas de emprego, metade delas criadas na Indústria de Transformação (49,8%). Em segundo ficou a Indústria Extrativa Mineral, com 23,3%; em terceiro, os Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura), com 22,7%; em quarto, a Energia Elétrica, com 3,9%; e, por último, a Agricultura, com 0,2%

A importância da Indústria Extrativa Mineral no estado, fica evidente quando se observa a situação em 2013, no gráfico

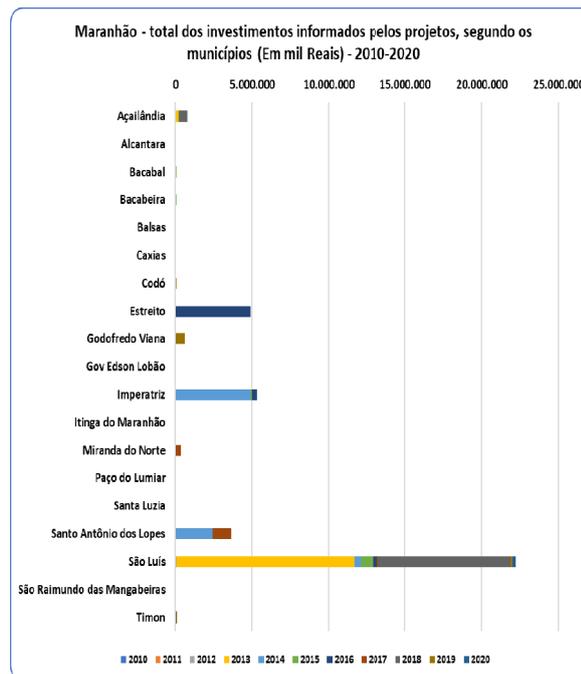
No período de 2010 a 2020, foram investidos no Maranhão o montante de cerca de 38 bilhões de reais. O valor foi quase integralmente dividido entre a Indústria de Transformação, com 48,8% e os Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura), com 48,6%. A Indústria Extrativa Mineral recebeu 2,5%



No período de 2010 a 2020, das 157 mil vagas de emprego, distribuídas pelos 19 municípios dos projetos, cinco municípios (São Luís, Imperatriz, Codó, Açailândia e Santo Antônio dos Lopes), nesta ordem, retiveram 92% das vagas

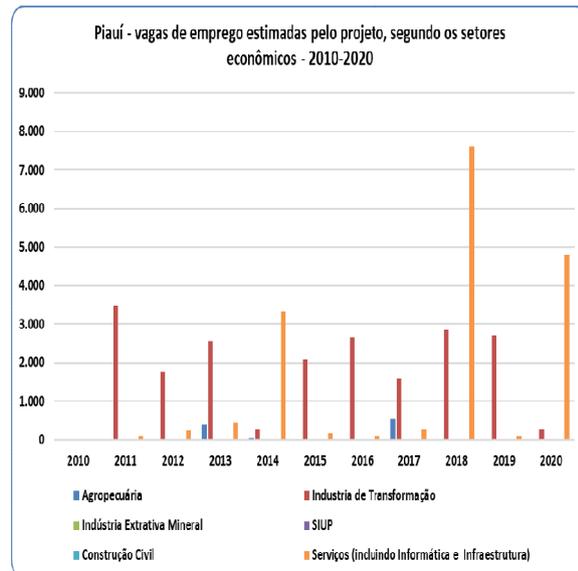


No período de 2010 a 2020, dos cerca de 38 bilhões de reais distribuídas pelos 19 municípios dos projetos, cinco municípios (São Luís, Imperatriz, Estreito, Santo Antônio dos Lopes e Açailândia), nesta ordem, retiveram 97% dos recursos

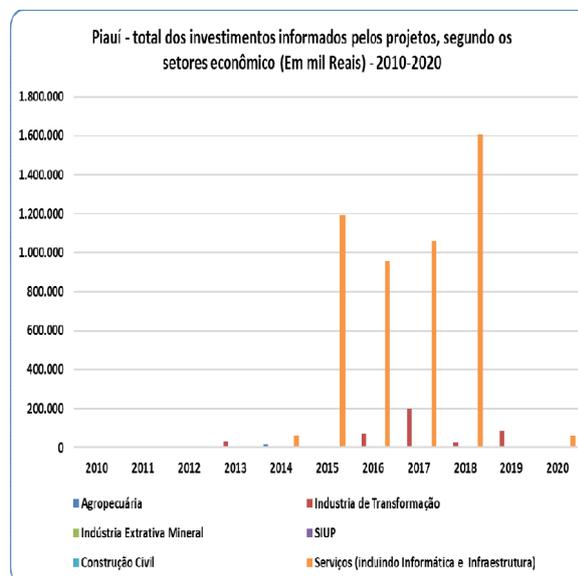


3.5.2. Piauí

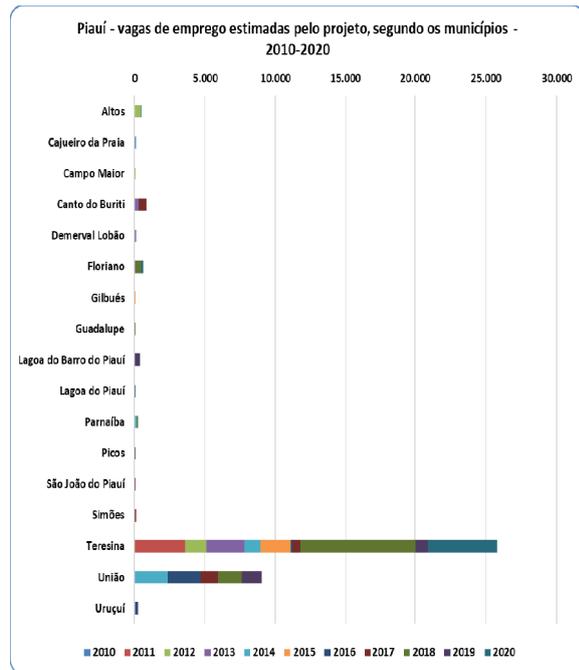
No período de 2010 a 2020, foram criadas no Piauí pouco mais de 38 mil vagas de emprego, mais da metade delas criadas na Indústria de Transformação, com 52,7%. Em segundo ficaram os Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura), com 44,8%; e, em terceiro, a Agricultura, com 2,5%.



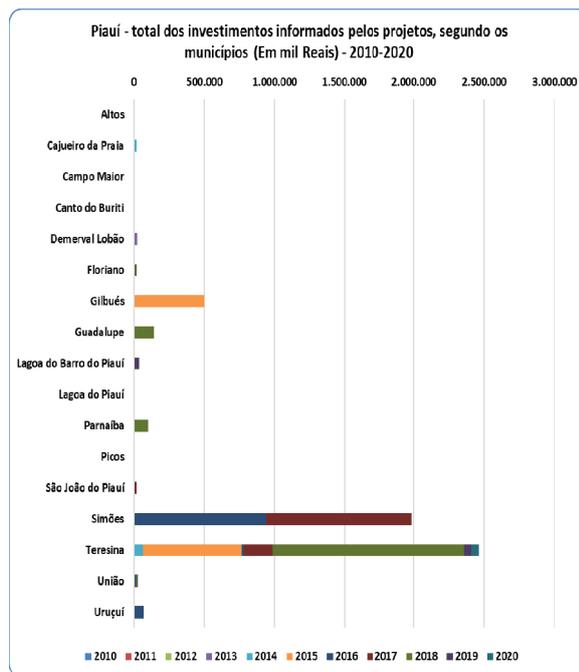
No período de 2010 a 2020, foram investidos no Piauí o montante de cerca de 5,4 bilhões de reais. O valor foi quase integralmente aplicado nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura), com 91,4%. A Indústria de Transformação ficou em segundo, com 8,2%; e, por último, a Agricultura, com 0,4%.



No período de 2010 a 2020, das 38 mil vagas de emprego, distribuídas pelos 17 municípios dos projetos, cinco municípios (Teresina, União, Canto do Buriti, Floriano e Altos), nesta ordem, ofereceram 96% das vagas

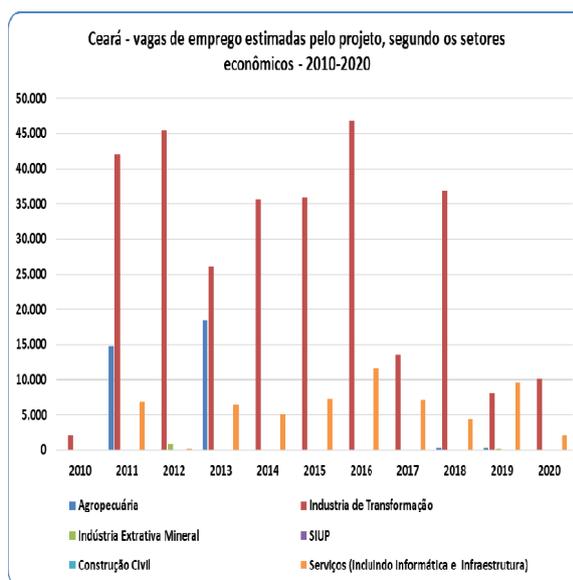


No período de 2010 a 2020, dos cerca de 5,4 bilhões de reais, distribuídos pelos 17 municípios dos projetos, 96% dos recursos foram aplicados nos municípios de Teresina, Simões, Gilbués, Guadalupe e Parnaíba, nesta ordem

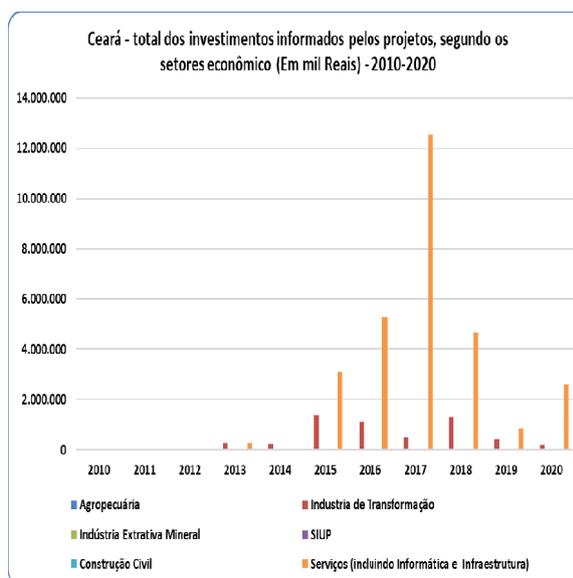


3.5.3. Ceará

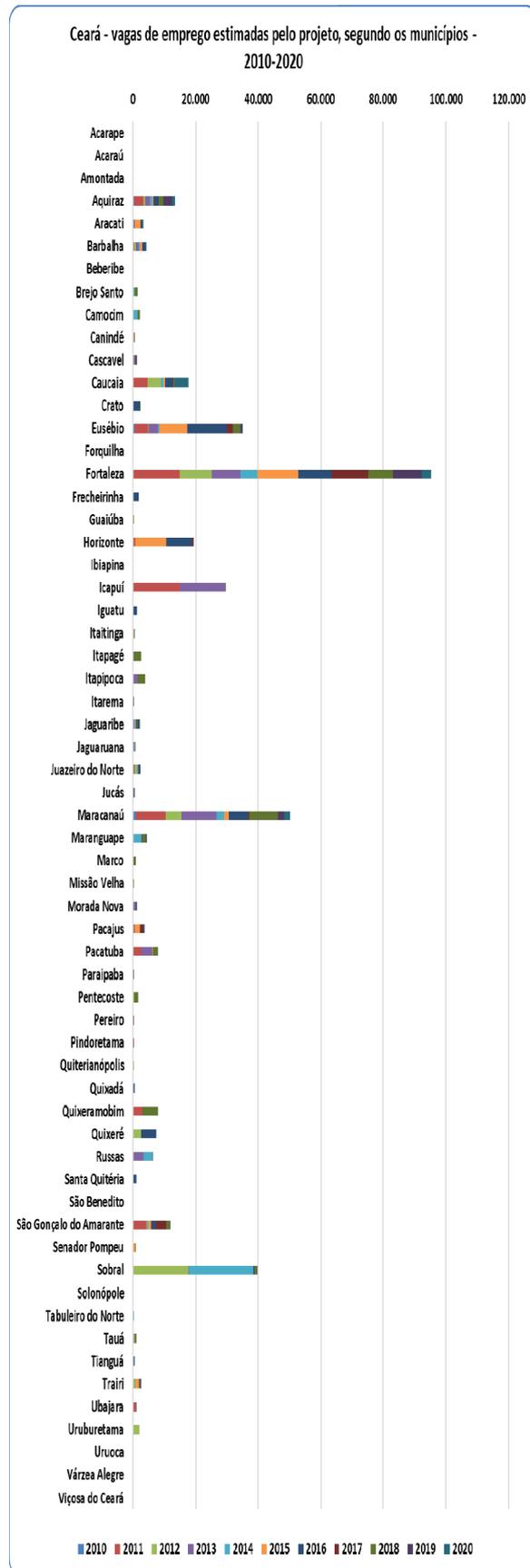
No período de 2010 a 2020, foram criadas no Ceará quase 400 mil vagas de emprego: 75% delas na Indústria de Transformação; 15,3% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); 8,6% na Agricultura; e, 0,3% na Indústria Extrativa Mineral.



No período de 2010 a 2020, foram investidos no Ceará perto de 35 bilhões de reais. Deste valor, 84,3% foi investido nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); 15,5% na Indústria de Transformação; e, 0,2% na Agricultura.



No período de 2010 a 2020, das quase 400 mil vagas de emprego, distribuídas pelos 61 municípios dos projetos, cinco municípios (Fortaleza, Maracanaú, Sobral, Eusébio e Icapuí), nesta ordem, disponibilizaram 63% das vagas

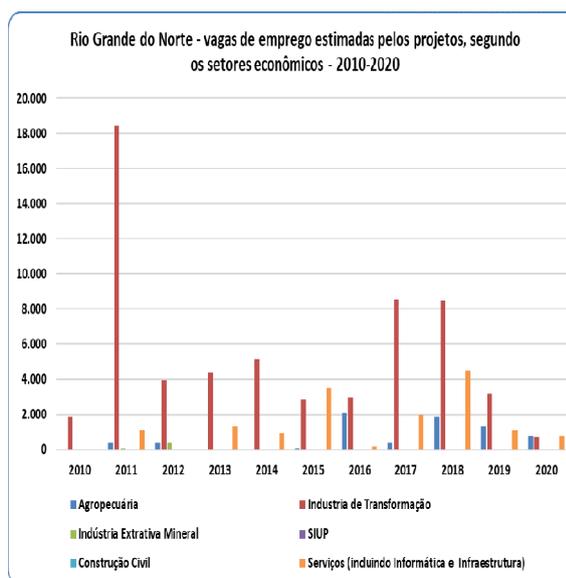


No período de 2010 a 2020, dos cerca de 35 bilhões de reais, distribuídos pelos 61 municípios dos projetos, 84% dos recursos foram aplicados nos municípios de São Gonçalo do Amarante, Tianguá, Fortaleza, Maracanaú e Aquiraz, nesta ordem

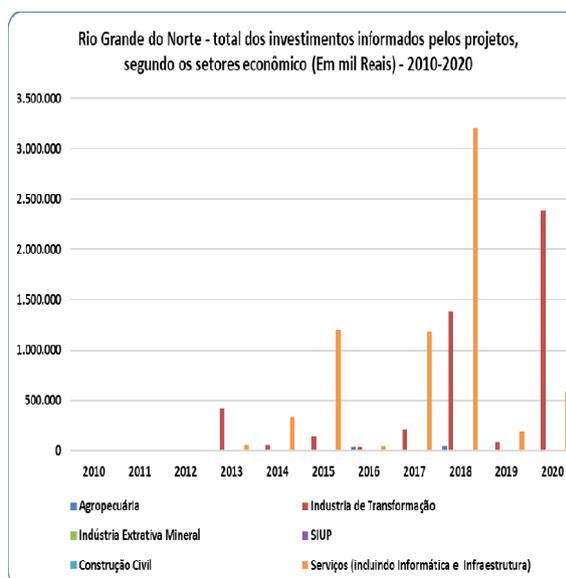


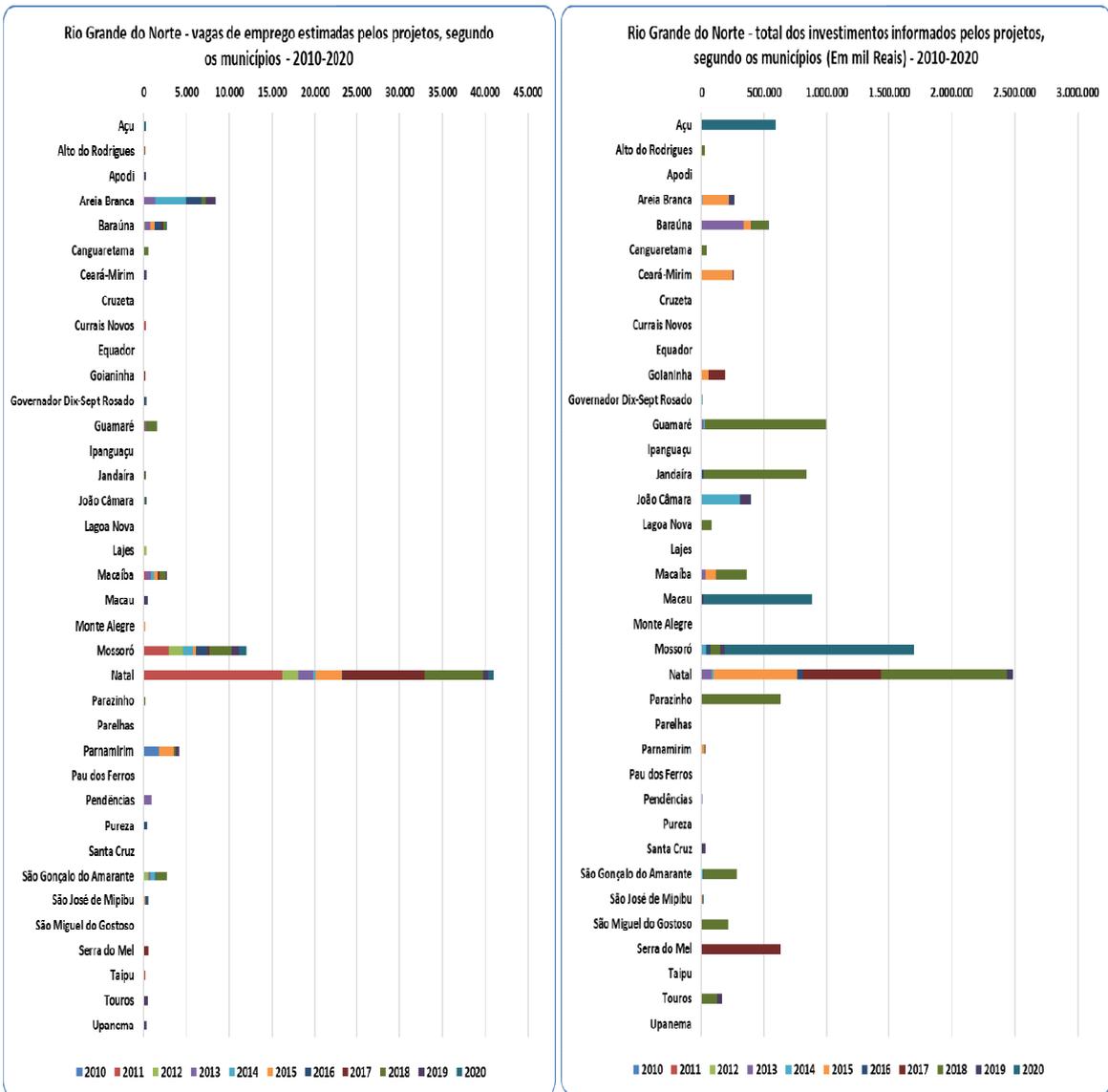
3.5.4. Rio Grande do Norte

No período de 2010 a 2020, foram criadas no Rio Grande do Norte perto de 84 mil vagas de emprego: 72% delas na Indústria de Transformação; 18% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); 8,8% na Agricultura; e, 0,6% na Indústria Extrativa Mineral.



No mesmo período, foram investidos no Rio Grande do Norte perto de 12 bilhões de reais. Deste valor, 58,4% foi investido nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); 40,6% na Indústria de Transformação; e, 0,9% na Agricultura.



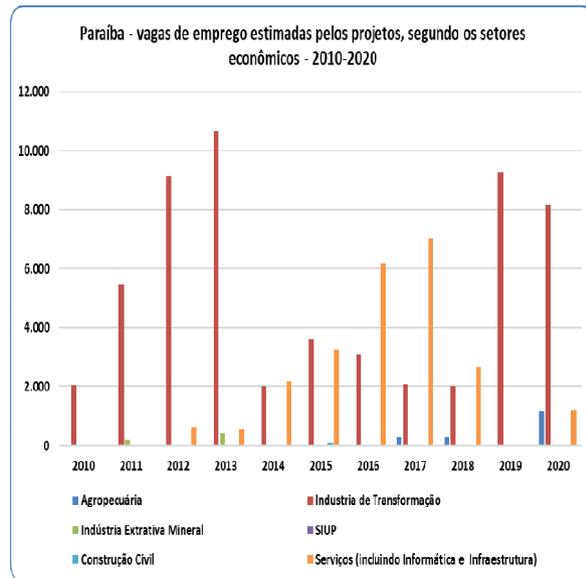


No período de 2010 a 2020, das quase 84 mil vagas de emprego, distribuídas pelos 37 municípios beneficiados pelos projetos, cinco municípios (Natal, Mossoró, Areia Branca, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante), nesta ordem, disponibilizaram perto de 82% das vagas

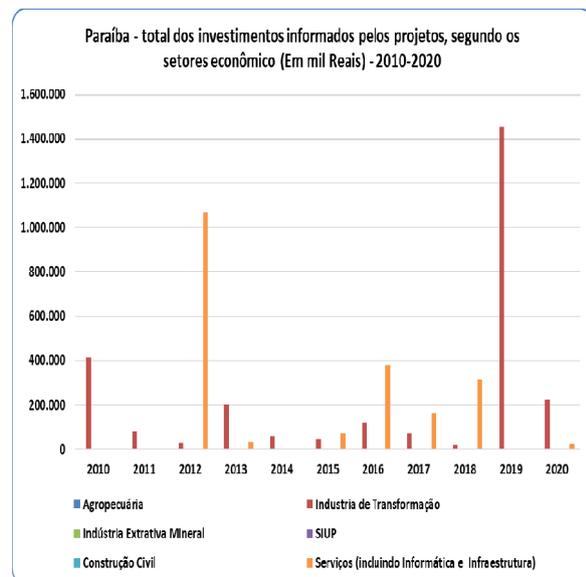
No mesmo período, dos cerca de 12 bilhões de reais, distribuídos pelos 37 municípios, 59% dos recursos foram aplicados nos municípios de Natal, Mossoró, Guamaré, Macau e Jandaíra, nesta ordem

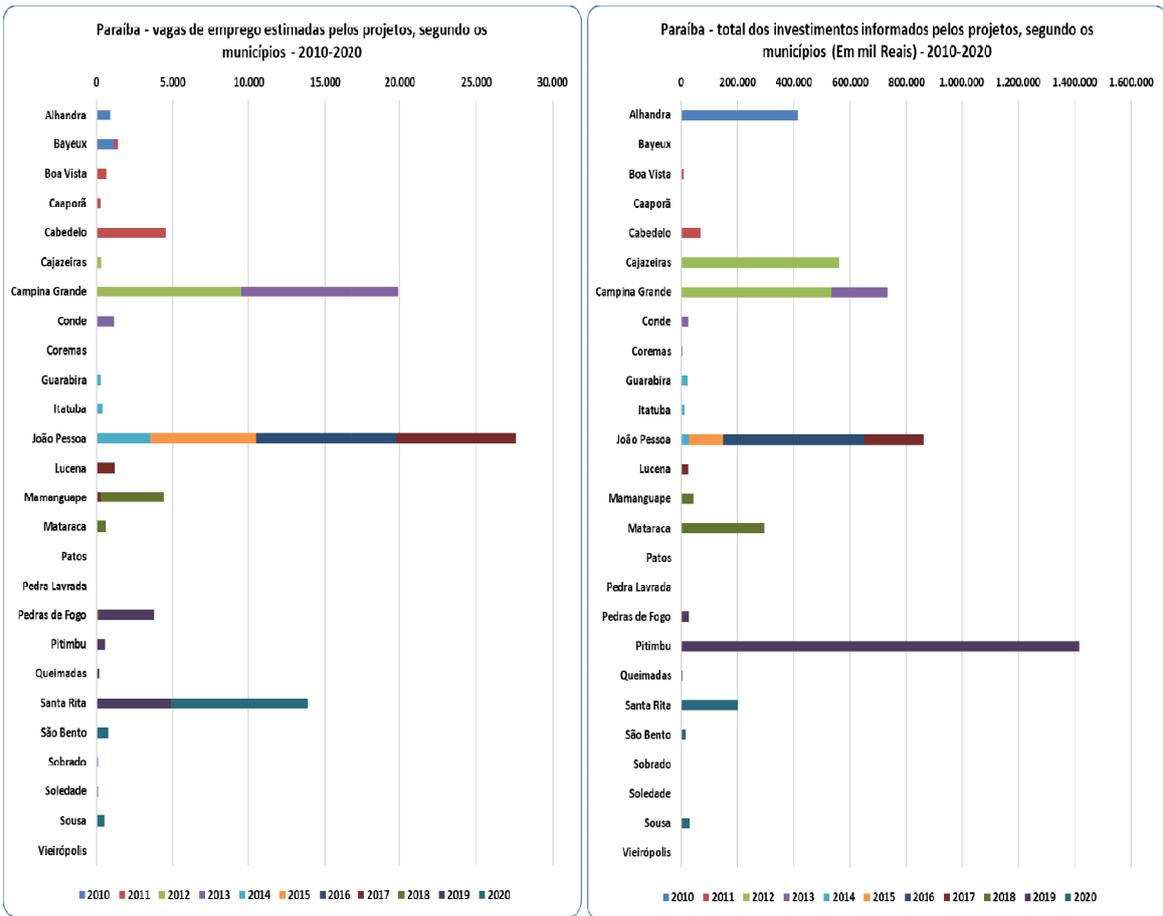
3.5.5. Paraíba

No período de 2010 a 2020, foram criadas na Paraíba perto de 84 mil vagas de emprego: 69% delas na Indústria de Transformação; 28% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); 2,1% na Agricultura; e, 0,8% na Indústria Extrativa Mineral. A Paraíba foi o único estado da região que contabilizou criação de vagas de emprego na Construção Civil (95 vagas)



No mesmo período, foram investidos na Paraíba perto de 5 bilhões de reais. Desse valor, 57% foi investido na Indústria de Transformação; 43%, nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); e, 0,1% na Agricultura.



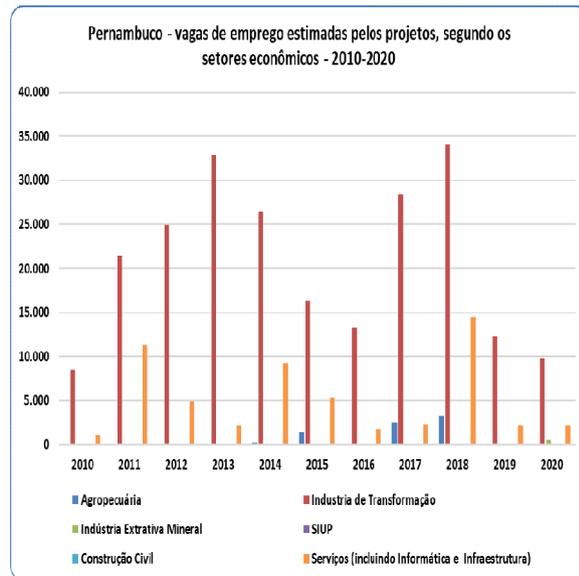


No período de 2010 a 2020, das quase 84 mil vagas de emprego, distribuídas pelos 26 municípios beneficiados pelos projetos, 84% foram geradas em cinco municípios: João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita, Cabedelo e Mamanguape, nesta ordem

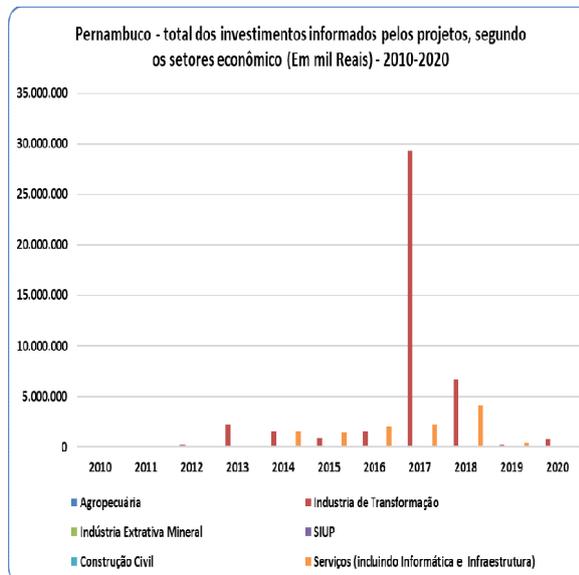
No mesmo período, dos cerca de 5 bilhões de reais, distribuídos pelos 26 municípios, pouco mais de 83% dos recursos foram aplicados nos municípios de Pitimbu, João Pessoa, Campina Grande, Cajazeiras e Alhandra, nesta ordem

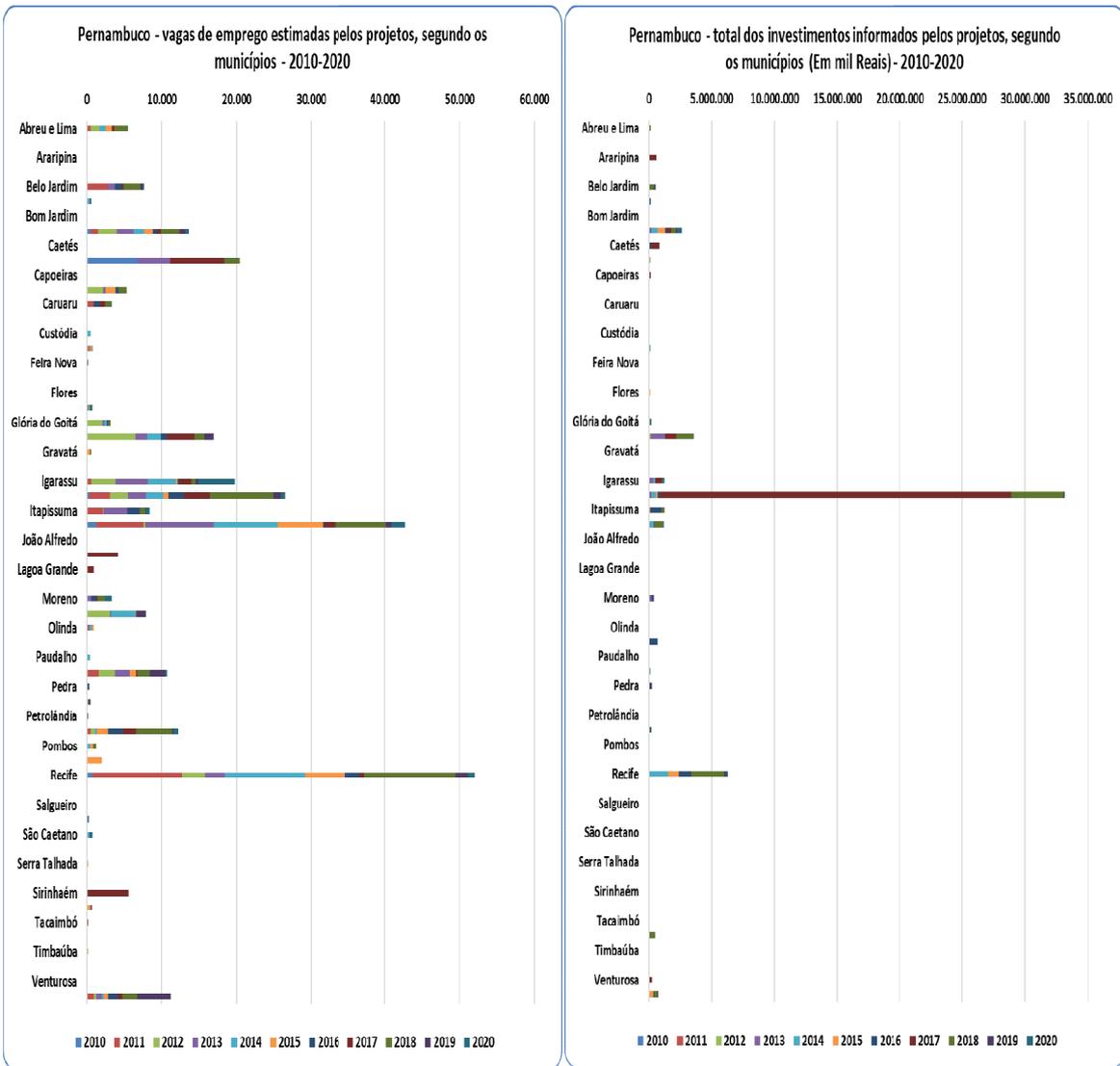
3.5.6. Pernambuco

No período de 2010 a 2020, foram criadas em Pernambuco pouco menos de 293 mil vagas de emprego. 78% delas, na Indústria de Transformação; 19,4% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); 2,5% na Agricultura; e, 0,2% na Indústria Extrativa Mineral.



No mesmo período, foi investido em Pernambuco cerca de 55 bilhões de reais. Desse montante, 78,5% na Indústria de Transformação; 21,4% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); e, 0,1% na Agricultura



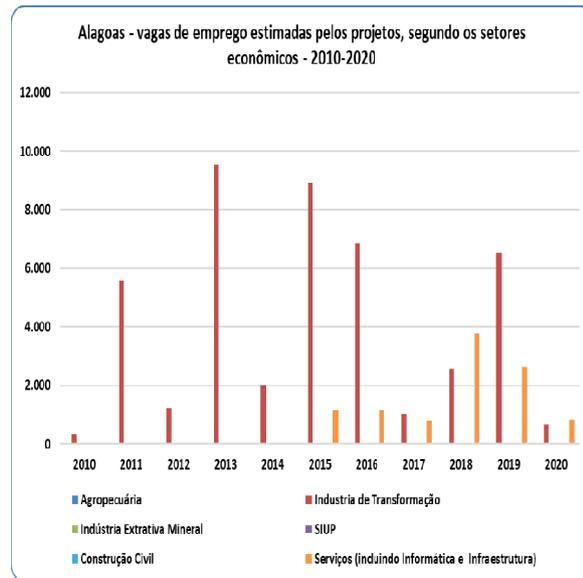


No período de 2010 a 2020, das 293 mil vagas de emprego distribuídas pelos 60 municípios beneficiados pelos projetos, 55,1% delas foram criadas em Recife, Jaboatão dos Guararapes, Ipojuca, Camutanga e Igarassu, nesta ordem

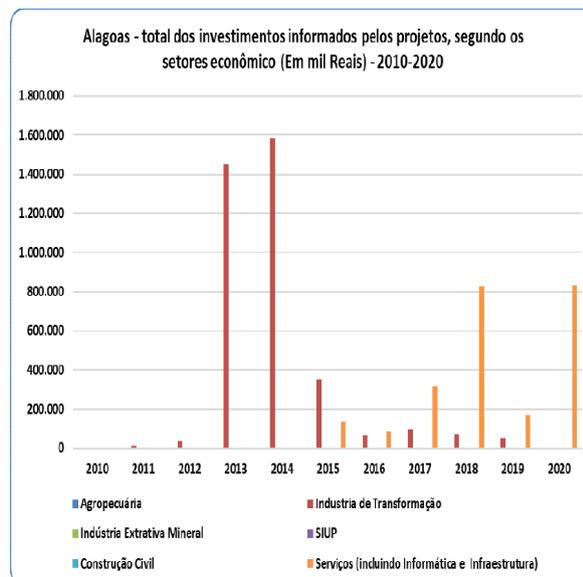
No mesmo período, dos pouco mais de 55 bilhões de reais investidos nos 60 municípios beneficiados pelos projetos, 84,5% dos recursos foram aplicados nos municípios de Ipojuca, Recife, Goiana, Cabo de Santo Agostinho e Igarassu, nesta ordem

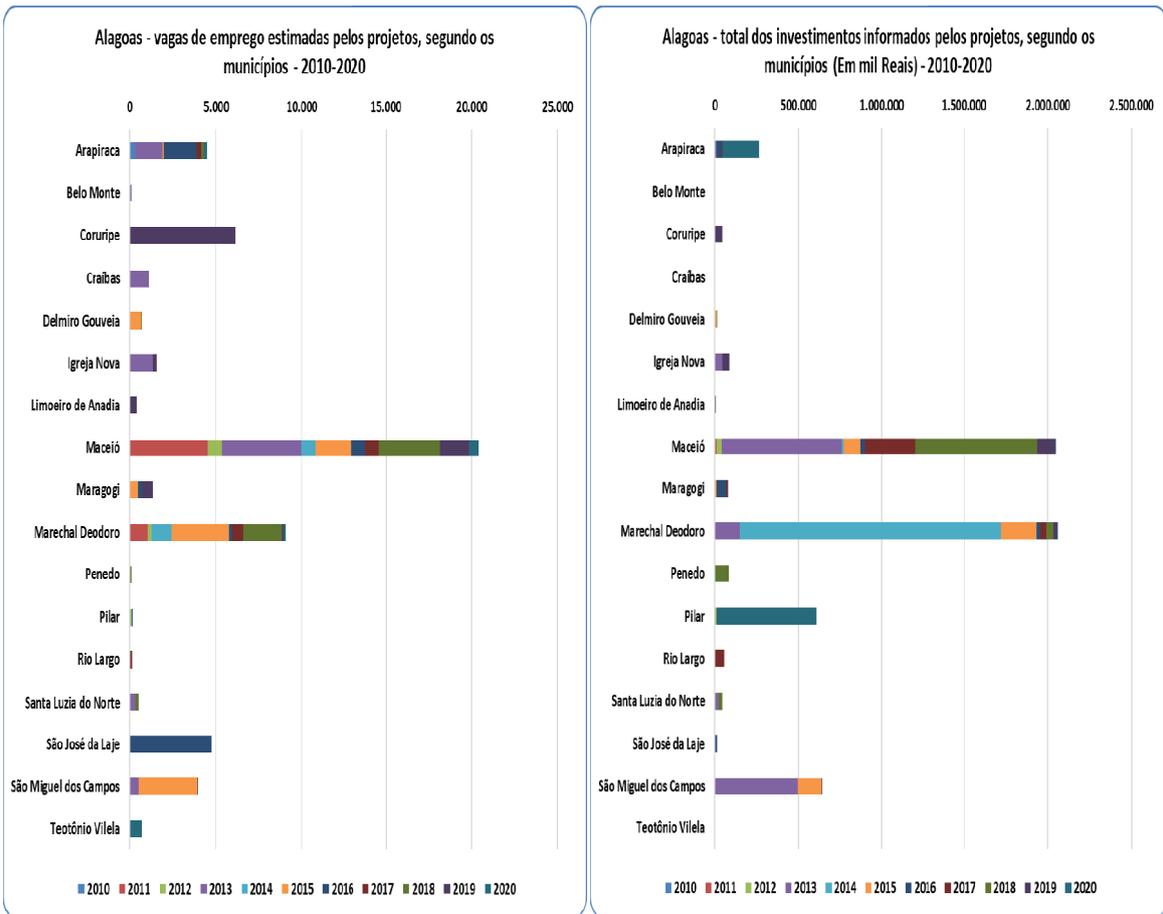
3.5.7. Alagoas

No período de 2010 a 2020, os projetos de investimento proporcionaram a criação de cerca de 56 mil vagas de emprego, em Alagoas. 81,4% delas, na Indústria de Transformação; e, 18,6% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura).



No mesmo período, foi investido em Alagoas cerca de 6 bilhões de reais. Desse montante, 61,2% na Indústria de Transformação; e, 38,8% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura)



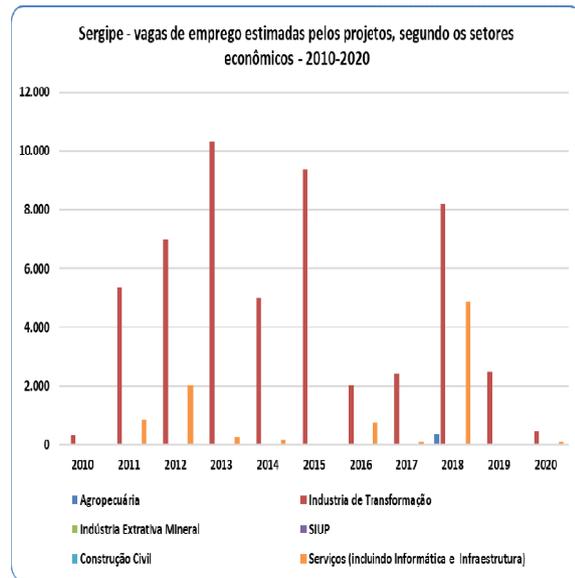


No período de 2010 a 2020, foram criadas cerca de 56 mil vagas de emprego, nos 17 municípios beneficiados pelos projetos. Desse quantum, 80,7% foram criadas em Maceió, Marechal Deodoro, Coruripe, São José da Laje e Arapiraca, nesta ordem.

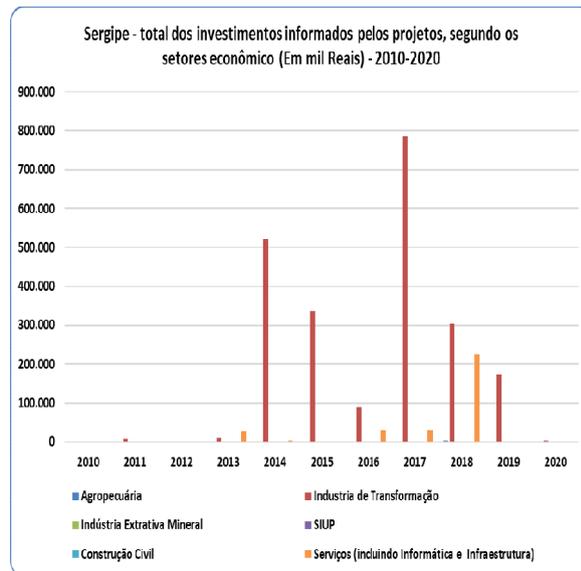
No mesmo período, dos cerca de 6 bilhões de reais investidos nos 17 municípios, 92,8% dos recursos foram aplicados nos municípios de Marechal Deodoro, Maceió, São Miguel dos Campos, Pilar e Arapiraca, nesta ordem

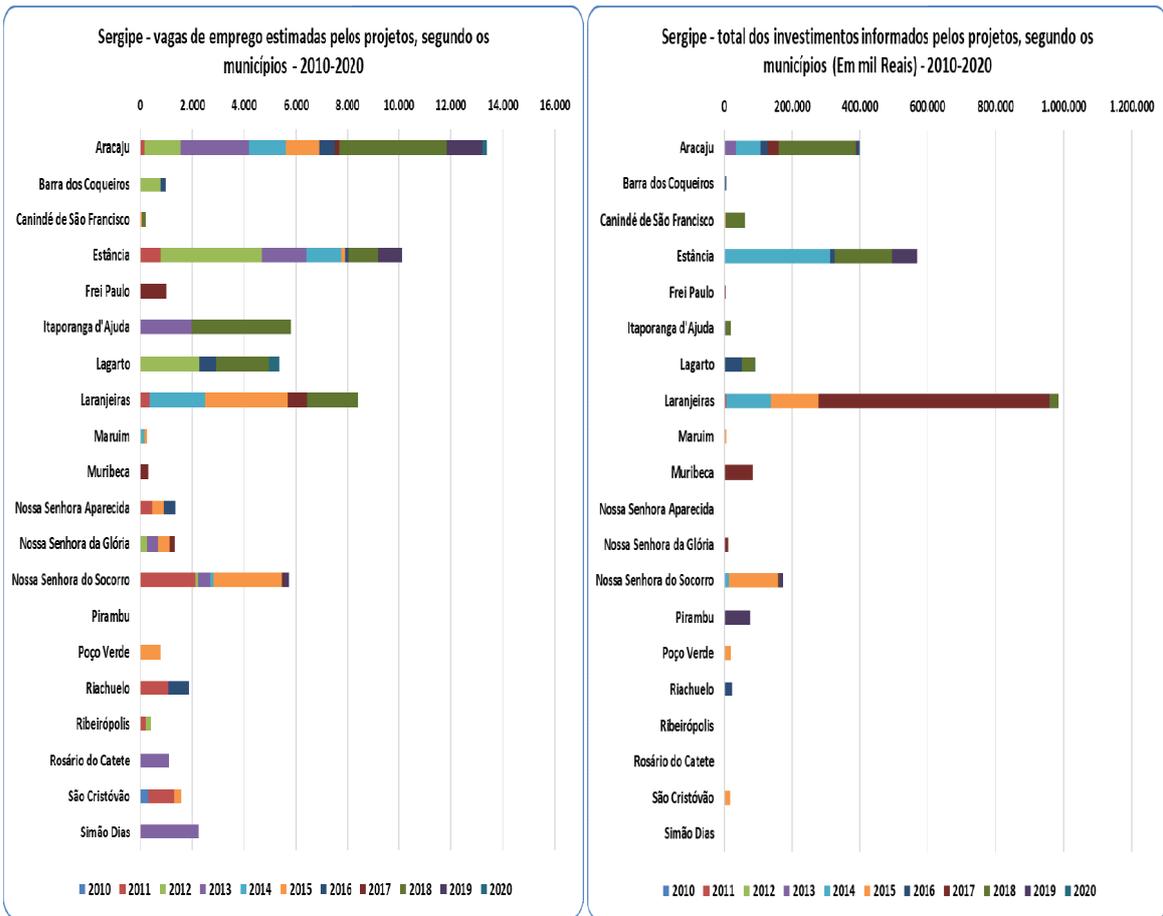
3.5.8. Sergipe

No período de 2010 a 2020, foram criadas em Sergipe, pouco mais de 62 mil vagas de emprego. 84,9% delas, na Indústria de Transformação; 14,5% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); e, 0,5% na Agricultura.



No mesmo período, foi investido em Sergipe cerca de 2,6 bilhões de reais. Desse montante, 87,5% na Indústria de Transformação; 12,4% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); e, 0,1% na Agricultura.



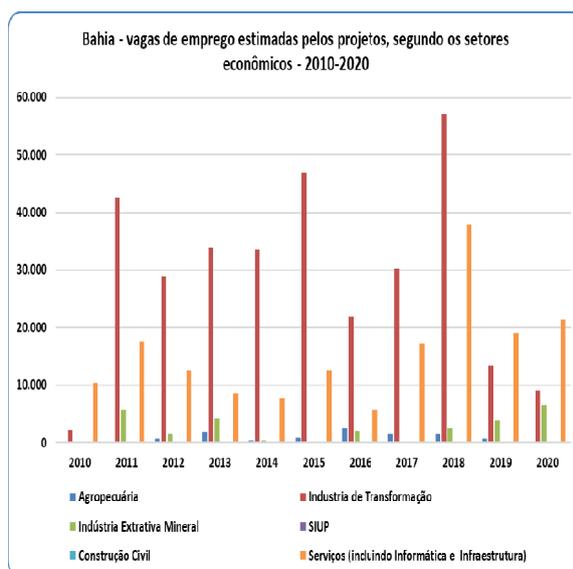


No período de 2010 a 2020, foram criadas em Sergipe, pouco mais de 62 mil vagas de emprego, distribuídas pelos 20 municípios beneficiados pelos projetos de investimento. Desse total, 69,7% delas, foram criadas em Aracaju, Estância, Laranjeiras, Itaporanga d'Ajuda e Nossa Senhora do Socorro, nesta ordem

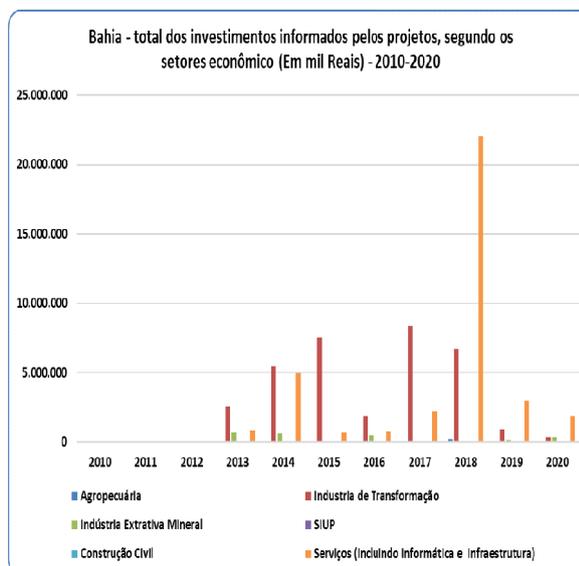
No mesmo período, dos cerca de 2,6 bilhões de reais investidos nos 20 municípios, 86,8% dos recursos foram aplicados nos municípios de Laranjeiras, Estância, Aracaju, Nossa Senhora do Socorro e Lagarto, nesta ordem

3.5.9. Bahia

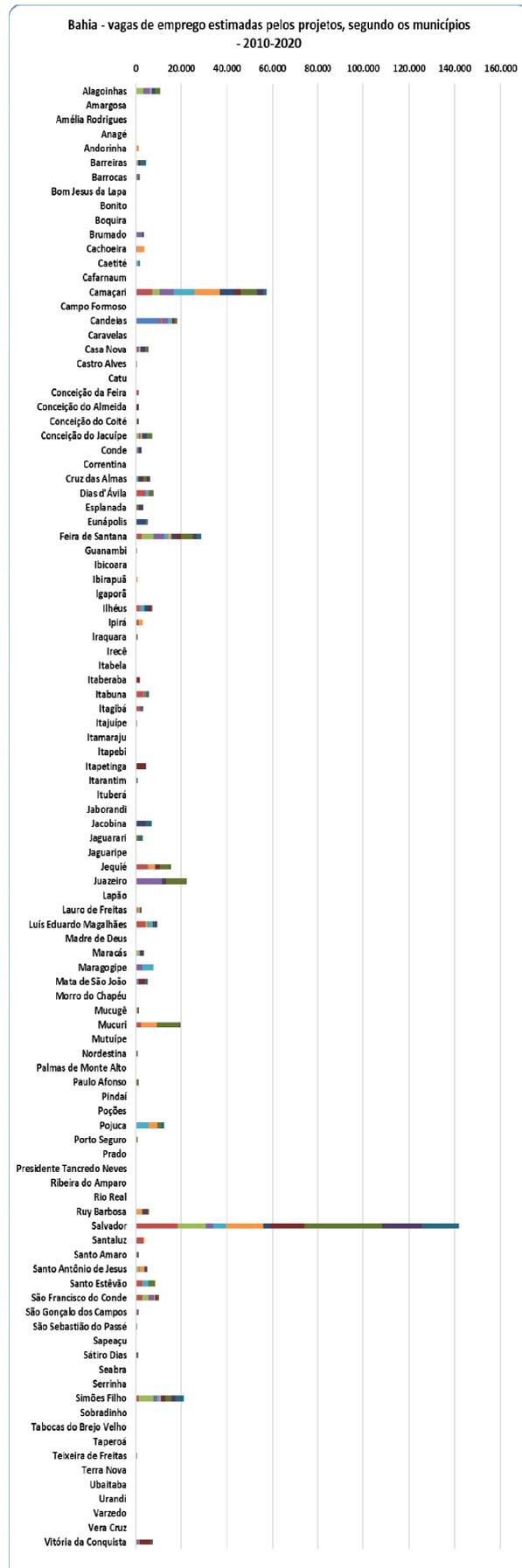
No período de 2010 a 2020, foram criadas na Bahia, pouco mais de 527 mil vagas de emprego. Desse quantum, 60,6% na Indústria de Transformação; 32,4% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); 5,1% na Indústria Extrativa Mineral; e, 1,9% na Agricultura.



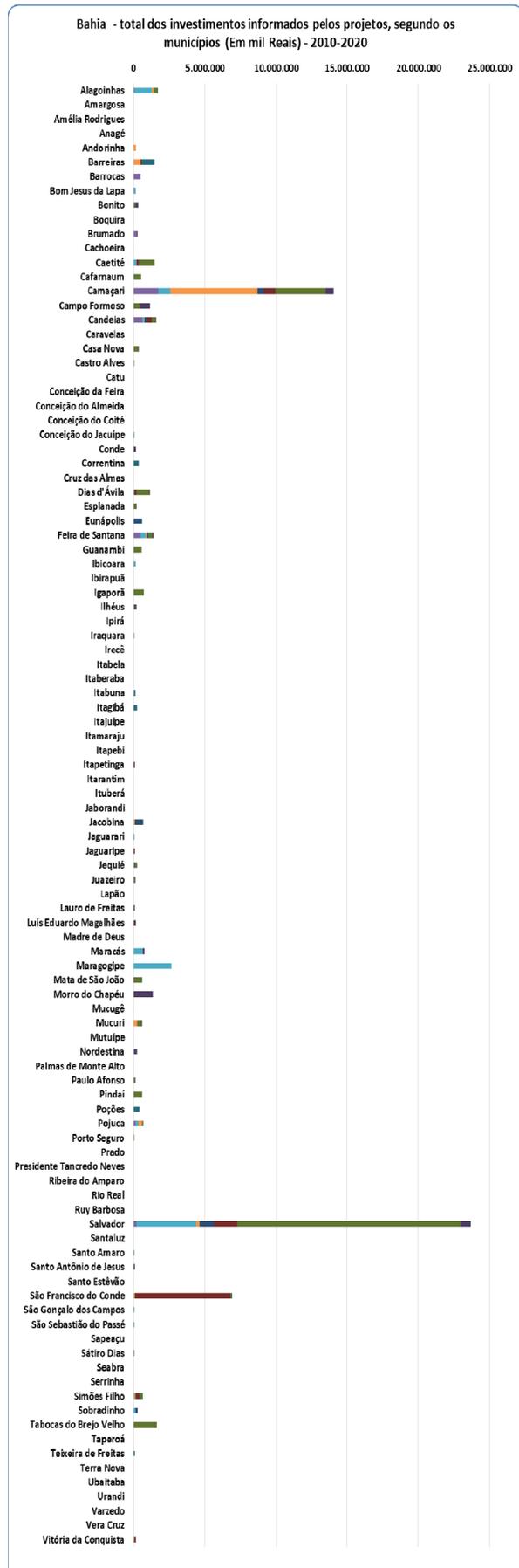
No mesmo período, foram investidos na Bahia, cerca de 73 bilhões de reais. A distribuição desse montante seguiu a seguinte ordem: 50% nos Serviços (incluindo Informática e Infraestrutura); 46,3% na Indústria de Transformação; 3,2% na Indústria Extrativa Mineral; e, 0,4% na Agricultura.



No período de 2010 a 2020, foram criadas na Bahia, pouco mais de 527 mil vagas de emprego, distribuídas pelos 102 municípios beneficiados pelos projetos de investimento. Desse total, 51,4% foram criadas em Salvador, Camaçari, Feira de Santana, Juazeiro e Simões Filho, nesta ordem



No mesmo período, dos cerca de 73 bilhões de reais investidos nos 60 municípios beneficiados pelos projetos, na Bahia, 67,3% dos recursos foram aplicados nos municípios de Salvador, Camaçari, São Francisco do Conde, Maragogipe e Alagoinhas, nesta ordem



4. Considerações Finais

O incentivo fiscal é um instrumento que permite aos governos promoverem o desenvolvimento econômico e social, a partir do estímulo à atividade empresarial, especialmente a ligada ao setor industrial. São benefícios relacionados à carga tributária, concedidos pela administração pública para atrair empresas para determinados espaços geográficos, no intuito de elevar esses locais a níveis normalmente mais elevados do que aqueles em que se encontram.

A ideia foi inspirada na experiência do Mezzogiorno e visava compensar no curto prazo o investimento privado pela decisão de se instalar em locais em que a carência na infraestrutura básica, capacitação profissional, educação, ciência e tecnologia, tornariam desinteressante essa decisão.

Entretanto, o que se conclui pelos resultados obtidos na análise dos dados é que a decisão de investir sofre permanente influência das vantagens de localização com enorme poder de atração, impedindo que os investimentos se distribuam de forma equitativa no espaço.

De onde se depreende que não se pode atribuir unicamente à política de incentivos fiscais a missão de elevar o estágio de desenvolvimento das regiões mais carentes, sob pena dessas regiões ficarem presas a um círculo vicioso que tende a perpetuar a sua desigualdade regional.

Tem de haver uma atenção especial em outras políticas como na industrial - a Região Nordeste contribui com cerca de 10% do Valor da Transformação Industrial (VTI) nacional. O Sudeste responde por 58%, São Paulo, sozinho, por 1/3. Sudeste e Sul somados, respondem por 80% do VTI nacional) e, principalmente na social. Ainda que esta dimensão não tenha sido abordada no documento, os números mostram que no campo social, o Nordeste carece de uma atenção particularmente efetiva. No campo econômico, os resultados são mais expressivos, permitindo que região acompanhe o desempenho do país, em muitos períodos até em níveis superiores.

5. Referências bibliográficas

Albuquerque, J. L. e Holanda, N. Orientações sobre a nova sistemática de incentivos fiscais com base no Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR. Fortaleza, 1975. Arquivo Sudene (A - 83/60).

Belloni, Isaura; Magalhães, Heitor e Sousa, Luiza C. Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas. 4ª edição, São Paulo, Cortez, 2007.

Cavalcanti, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o Papel do Estado frente à Atividade Econômica. Revista Trimestral de Direito Público, nº 20, 1997. P. 70-74.

Cavalcanti, Francisco de Queiroz Bezerra. Considerações Sobre Incentivos Fiscais e Globalização. In: Martins, Ives Gandra da Silva; Elali, André; Peixoto, Marcelo (Coord.). Incentivos Fiscais: Questões Pontuais na Esfera Federal, Estaduais e Municipais. São Paulo: MP, 2006.

DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (Org) Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006

Elali, André de Souza Dantas (2008). Concorrência Fiscal Internacional: a concessão de incentivos fiscais em face da integração econômica internacional. Tese de Doutorado, apresentada na Universidade Federal de Pernambuco- UFPE, CCJ. Direito, 2009.

Freitas, Silene Maria; Barbosa, Marisa Zeferino; Franca, Terezinha J. F. Cadeia de produção de soja no Brasil: o caso do óleo. Informações Econômicas, São Paulo, v. 30, n. 12, p. 30-41, 2000. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/LerRea.php?codTexto=13040> (consulta em 17 de fev. 2020).

George, Susan. A short history of neoliberalism. In: Conference on Economic Sovereignty, In A Globalizing World, 1999, Bangkok. Annals. Bangkok: TNI, 1999. p. 26. Disponível em: <https://www.tni.org/en/article/short-history-neoliberalism> (consulta em 18 de fev. 2020).

Hirschman, Albert. Desenvolvimento Industrial do Nordeste Brasileiro: O Mecanismo do Crédito Fiscal do Art. 34/18, Revista Brasileira de Economia, dezembro de 1967.

Lakatos, Eva Maria & Marconi, Marina de Andrade. Fundamentos da Metodologia Científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, M.C.; DAVID, M.D. (Org) A atualidade do pensamento de Celso Furtado. São Paulo: Francis, 2008

Nurkse, Ragnar. Problemas da formação de capital em países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1957.

Prado, Sérgio; Quadros, Waldemir; Cavalcanti, Carlos Eduardo G. Partilha de recursos na Federação brasileira. São Paulo: Ed. Fapesp, 2003.

Prebisch, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. Revista Brasileira de Economia, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

Santos, Dannielle Almeida. A Lei Kandir e o desenvolvimento de Mato Grosso: uma investigação do período 1990-2009. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2011.

Smith, Adam. Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

Soderstern, B. Economia internacional. Rio de Janeiro: Ed. Interciência, 1979.

Souza, Paulo de Tarso de Moraes. Política de Incentivos ao Setor Privado Administrada pela Sudene (1959 – 1969). Arquivo Sudene (A - 77/66).

SUDENE. Diferenças Regionais: um olhar para o Nordeste do Brasil, no período 2002-2014. Recife, PE. 2017