



**INCENTIVOS FISCAIS NA AMAZÔNIA E DESENVOLVIMENTO  
SOCIOECONÔMICO REGIONAL: O ESTADO PROMOTOR E RENUNCIADOR\***

*TAX INCENTIVES IN THE AMAZON AND REGIONAL SOCIO-ECONOMIC  
DEVELOPMENT: THE PROMOTER AND REJECTIVE STATE*

**Ana Letícia Martins Nazareth\*\***

**Resumo:** Visando diminuir as disparidades regionais, os entes subnacionais se utilizam largamente de incentivos fiscais. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o surgimento dos incentivos fiscais na Amazônia, com ênfase naqueles utilizados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, cujos resultados demonstraram a (não) ocorrência de melhoria quanto ao desenvolvimento socioeconômico da região.

**Palavras-chave:** Incentivos fiscais. Amazônia. Desenvolvimento socioeconômico.

**Abstract:** In order to reduce regional inequalities, subnational entities make extensive use of tax incentives. In this sense, the objective of this work is to analyze the emergence of fiscal incentives in the Amazon, with an emphasis on those used by the Superintendence of Development of the Amazon, whose results demonstrated the (non) occurrence of improvement regarding the socioeconomic development of the region.

**Keywords:** Tax incentives. Amazon. Development Socioeconomic.

\* Publicado em ago. 2025.

\*\*Advogada. Pós-Graduada em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Metropolitano da Amazônia (UniFamaz). Membro da Liga Acadêmica Jurídica do Pará (LAJUPA), no Núcleo de Estudos Avançados em Direito Financeiro e Tributário. E-mail: al.nazareth@hotmail.com.



## 1 INTRODUÇÃO

O art. 3º da Carta Maior estipulou como um de seus objetivos fundamentais republicanos a redução das desigualdades sociais e regionais. É fatídico que a adoção do sistema federativo como forma de organização do Estado brasileiro foi - e ainda é - pertinente, em função das diferenças culturais e regionais presentes em todo o território. No entanto, essas diferenças ultrapassam o sentido meramente cultural e atingem questões relativas às necessidades específicas de cada ente federativo.

A dimensão territorial brasileira fez com que se tornasse imprescindível a atribuição de maior autonomia na administração política desses entes. O federalismo, que foi inspirado nos ideais norte-americanos, demonstrou-se como solução às divergências políticas e regionais. A descentralização do poder garantiu a autonomia constitucional e a união indissolúvel entre os entes, conforme o elucidado desde o início pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 1º. Todavia, as desproporções socioeconômicas entre os estados permanecem solenes desde então.

Os estados pertencentes à região amazônica são historicamente os detentores dos índices socioeconômicos mais baixos. Por conta disso, em 1966 o governo militar instituiu a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), responsável por conceder incentivos fiscais a empresas como estratégia política de desenvolver os entes abrangidos pelo território constante na Amazônia Legal.

Após a ditadura militar, instaurou-se o Estado promotor de políticas públicas finalistas do desenvolvimento socioeconômico regional, onde novamente a Amazônia foi um dos focos. Com a finalidade de cumprir o disposto pela Carta Magna, milhares de incentivos foram concedidos ao longo dos anos. Apesar disso, após décadas, os números atualmente apresentados ainda expõem desproporções regionais perante o eixo sul-sudeste.

Desse modo, o presente estudo tem como objeto analisar o contexto histórico-cultural no qual se fundou o surgimento dos incentivos fiscais na Amazônia, a partir da concepção econômica ligada ao Estado de bem-estar social que o fundamentou. Em seguida, o trabalho aborda as linhas gerais do federalismo fiscal, também determinadas pelo cenário social e econômico em que o modelo nacional foi concebido.



Por último, demonstrou-se os resultados obtidos com a concessão de benefícios empreendidos pela SUDAM desde as suas primeiras manifestações executórias, verificando a (não) efetividade de tais incentivos em face do disposto pela Constituição Federal de 1988.

O método aplicado é o explicativo, com dados quantitativos e qualitativos, cuja coleta consta em artigos científicos e sítios eletrônicos.

Ressalta-se que neste trabalho utilizam-se os termos "incentivos fiscais" e "benefícios fiscais" como sinônimos, por estar disseminada na doutrina pátria, a mesma aplicação terminológica.

## **2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

### **2. I - Teoria Keynesiana e a intervenção estatal na economia**

Ao que tudo indica, os incentivos fiscais representam a intenção do Estado em alcançar o desenvolvimento regional e reduzir a desigualdade entre os entes. É sobre essa ótica qualitativa regional que as políticas econômicas de incentivos fiscais fincaram bases legais, onde a geração de empregos e a melhoria da infraestrutura municipal e estadual com o estabelecimento dos novos empreendimentos privados foram fatores determinantes para as iniciativas governamentais iniciadas na Região Amazônica.

O federalismo fiscal não somente é afirmativo da ideia de que os entes necessitam de autonomia em sua gestão financeira, como também é afirmador da cooperação que deve perseverar entre estes pela busca da integração nacional, e consequentemente na efetivação dos objetivos constitucionais.

A concepção de solidariedade ou auxílio entre os entes iniciou após as duas grandes guerras mundiais e os seus resultados social e economicamente negativos, os quais ocasionaram disparidades socioeconômicas. O resguardo dos direitos humanos, antes discutidos de maneira ínfima, ganharam espaço no cenário mundial. A partir disso, as noções de um Estado de Bem Estar Social, onde este assume o papel de protetor dos cidadãos, criando uma série de políticas públicas, ganharam atenção de vários governos, dentre eles o governo brasileiro (OLIVEIRA, 2007).



A procura por estabilidade econômica através das políticas do *welfare state* ou *welfare economics* foram trazidas no texto constitucional pelo Poder Constituinte em 1987. A justificativa desse Estado é abrangida pelo intervencionismo na economia, que constitui um dos grandes pilares do cenário econômico brasileiro (OLIVEIRA, 2007).

Não sem fundamento, visto que a ditadura militar deixou sequelas no federalismo nacional. A concentração das competências tributárias, financeiras e administrativas da União durante os anos de período ditatorial construíram essa intervenção. Desde 1964 o enfraquecimento das esferas estaduais e municipais produziu endividamento dos entes federativos e o cerceamento de suas atuações frente ao fortalecimento de atribuições da União (REZENDE; CARNEIRO; REZENDE, 2014).

As "falhas de mercado", concepção advinda da microeconomia, e fomentada por *John Maynard Keynes*, é uma das justificadas para a intervenção político-econômica estatal, a qual, por intermédio dessa intervenção, visa melhorar a eficiência do sistema.

Segundo as teorias liberais clássicas, a livre concorrência do mercado seria suficiente para satisfazer as necessidades individuais que, por resposta, os anseios sociais logo também seriam realizados. De maneira breve, pode se inferir que a concepção liberal gira em torno do mercado ser autorregulatório do sistema social, capaz de evoluir com as demandas individuais, causando a estabilidade do sistema (LIRA, 2005). *Keynes*, contudo, pensava diferentemente. O individualismo, para ele, não seria apto a realizar as necessidades sociais de toda uma população.

Como método imprescindível a correção da crise capitalista nos anos 1930, a teoria keynesiana declara que a intervenção se faz necessária para reduzir as desigualdades socioeconômicas, onde a descentralização e a reorganização da distribuição de funções dos entes federativos são o caminho para a redução efetiva desse problema, assim como para o pleno emprego, que tomou grandes proporções com a Grande Depressão Mundial (OLIVEIRA, 2007).

Os incentivos fiscais, entretanto, revelam-se, segundo Lacombe (1969), não como intervencionismo, concepção esta que seria ampla e relativa a intervenção de modo geral no setor privado, mas sim como dirigismo fiscal, conceito esse exposto pelo autor ao analisar a obra *Problemas económicos y financieros del Estado intervencionista* de *Fritz Neumark*. Segundo Lacombe (1969) os benefícios fiscais são políticas econômicas dirigistas, onde a



Administração Pública visa induzir setores específicos de produção e consumo de determinados grupos econômicos, de modo que despertem interesse em empreender em certas localidades. Com origens no mercantilismo, o dirigismo fiscal ou econômico é a solução dada para a desigualdade regional (LACOMBE, 1969).

A intervenção propriamente dita, direta, por outro lado, o Estado assume junto à iniciativa privada o papel de regulador da economia. Conforme Assunção (2011), é no campo da intervenção por indução que a Administração Pública pode se valer de medidas político-econômicas para induzir comportamentos na economia. Os incentivos fiscais são uma dessas providências.

A Carta Maior em seu artigo 170 ao exarar sobre a ordem econômica e sua fundação na livre iniciativa, traz no inciso VII a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos princípios (ASSUNÇÃO, 2011).

Além da Constituição Federal, o próprio Código Tributário Nacional, que é de 1966, dispôs que há possibilidade de isentar apenas uma região em razão das peculiaridades nela constantes. Nota-se mais uma materialização do empenho legislativo: o reconhecimento da necessidade de se haver diferenciações nos tratamentos das várias regiões brasileiras, manifestando a nova política econômica adotada.

Certamente os incentivos fiscais já existiam antes da Constituição de 1988, mas foi apenas a partir desta que houve a criação de princípios e institutos próprios do Direito Financeiro e Tributário, normatizados e organizados de forma sistemática, sob forte influência dos Direitos Humanos, cuja finalidade foi a de gerar a capacidade dos entes federativos em criar receitas públicas próprias. Essa autonomia dada aos entes para se auto governarem foi imprescindível para o estabelecimento do federalismo fiscal.

O destaque para a função da tributação igualmente ganhou enfoque, trazendo não mais a arrecadação como principal exercício dos tributos (isto é, a mera fiscalidade), mas a extrafiscalidade como fator determinante para estruturar e regulamentar um novo sistema constitucional tributário, fundado em princípios que unem o fim arrecadatório e a proteção aos direitos humanos. Nesse ponto se pode mencionar a questão da tributação neutra como imprescindível ao funcionamento correto do mercado, o que, entretanto, entra em conflito à extrafiscalidade da tributação, pois esta gera comportamentos diferenciados dos tributos fiscais nos contribuintes.



Assim, o princípio da neutralidade fiscal tem por base a livre iniciativa, onde a interferência estatal é quase inexistente. Esse princípio parecia com a livre iniciativa e o livre mercado, em que a tributação de uma nação tampouco causa reações nas atividades econômicas (FORTES; BASSOLI, 2010). Essa conceituação não utiliza a extrafiscalidade como método de indução comportamental dos contribuintes.

Em contrapartida, os benefícios fiscais apresentam-se muito mais do que medida política para a redução das disparidades socioeconômicas, os incentivos são métodos de tributação que interferem indiretamente na economia e na forma com que o mercado funciona, gerando comportamentos específicos nos contribuintes.

A tributação em si, que ora possui caráter fiscal, ora extrafiscal, não apenas objetiva arrecadação e recursos para preenchimento dos cofres do fisco, como pretende intervir na economia por meio de tributos que visam regulamentar comportamentos dos indivíduos. Esse foi o cenário posto pela Constituição Federal em 1988.

Dessa maneira, a intervenção do Estado na economia, ou como diz Lacombe, o dirigismo econômico, claramente é perceptível através dos incentivos fiscais concedidos, os quais atestam a inferência da Administração Pública para que determinados setores privados modifiquem suas condutas e empreendam na região amazônica, trazendo os resultados que vão além da garantida receita pública.

## **2. II -Economia e desenvolvimento tardios**

As problemáticas amazônicas já eram conhecidas desde os anos 1960. Embora efetivamente o Constituinte Originário de 1987 tenha confirmado sua preocupação com a região, esse processo custou longos anos de esquecimento econômico, social e até geográfico, passando por fracassos nas políticas públicas instauradas.

As desvantagens da localidade perante as regiões centro-sul-sudeste foram uma das motivações que geraram as políticas públicas estatais de ocupar o local, considerado de baixo número habitacional. Com esse ideal, era esperado que a ocupação do território amazônico fosse compensado frente ao desequilíbrio socioeconômico pela concentração de investimentos privados nas outras regiões.



A economia amazônica chegou a ter seu auge no ciclo da exploração de borracha, entre o final do século XIX e início do século XX, assim como durante a segunda guerra mundial (MARQUES, 2013). Esse período foi significativo à economia regional, que foi justamente impulsionada por essa produção de látex. Todavia, a industrialização seguiu ritmos acelerados e a centralização dos investimentos federais, sobretudo na região sudeste, tornou gradativamente a Amazônia como sendo novamente um problema, que se deu em seguida ao fim da extração do material contido na seringueira (MARQUES, 2013).

Antes do ciclo, o nordeste, a Amazônia e o sul do Brasil tiveram a importância de suas economias forçosamente reduzidas, frente aos avanços paulistas da economia cafeeira e a industrialização (LIRA, 2005).

O crescimento da economia paulista mesmo diante da produção de borracha ainda era desproporcional, e se aprofundou mais com o fim da produção do látex. Foi somente com a Constituição Federal de 1946 que a Amazônia tomava para si pequenos pontos no texto constitucional.

A primeira Constituição Federal a tratar explicitamente do desenvolvimento socioeconômico da região amazônica foi a de 1946. O poder constituinte da época manifestou na Constituição o cuidado de inserir no orçamento público que a União despendesse 3% dos seus recursos financeiros na execução do plano de valorização da Amazônia, por pelo menos 20 anos consecutivos (OLIVEIRA, 2007, p. 42).

Segundo Lira, Silva e Pinto (2009), a Amazônia não é um espaço econômico unitário, mas sim com faces múltiplas, onde cada área específica deve ter dinamismo político, ou seja, sofrer aplicações de políticas públicas distintas para cada uma delas. O desenvolvimento atual dentro da região Amazônica é desigual, como também afirmam os autores, em razão dessa ausência de impulsionamento entre as regiões.

Planos de desenvolvimento da região norte e nordeste para o desenvolvimento mais eficaz foram elaborados em 1946 (SUDAM, 2019a). A zona franca de Manaus e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que posteriormente se tornou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), foram duas das primeiras maneiras encontradas pelo Poder Público para desenvolver a região, seja a partir da livre exportação e importação, ou com a concessão de incentivos fiscais.



A região norte, que abarca parte considerável da Amazônia, é geograficamente isolada do sudeste, onde os grandes empreendimentos costumam se fixar. Esse retraimento somente foi encerrado na década de 1960, resultante da abertura de eixos rodoviários (SUDAM, 1971). A partir desse momento, novos contatos com as outras regiões foram amadurecendo.

A diminuição das disparidades retomou forças com a promulgação da Carta de 1988. Nesse sentido, a realização dos direitos fundamentais da Constituição Federal são objetivos básicos quando se fala em desenvolvimento socioeconômico regional. Apesar disso, a busca por resultados positivos imediatos traz certo entrave, como a guerra fiscal.

Por meio dos resultados trazidos pelas empresas privadas (sobretudo as internacionais e de cunho industrial) ao assentarem seus empreendimentos em determinado local, os estados criaram e ainda dependem sobremaneira desses incentivos fiscais. Ao causar esses estímulos, os entes subnacionais visam trazer crescimento social e regional, fundamentado na concretização dos objetivos do art. 3º da Carta Maior.

Dulci (2002, p. 98), quanto ao assunto, ressaltou: "O manejo de instrumentos fiscais, pelos estados que introduziram estratégias próprias de desenvolvimento, não caracterizou até certo momento o que chamamos de guerra fiscal. Uma razão é que a hegemonia alcançada por São Paulo era tão absoluta que dificilmente seria abalada por tais iniciativas.". Isto é, embora tenham sido largamente manuseados os incentivos, tais fatos por si só não foram capazes de dissolver as desigualdades existentes. É preciso muito mais do que as medidas políticas até então adotadas para efetivamente causar impacto nessa diferença.

A implementação do modelo federativo no Brasil requer providências a fim de manter as diversidades, peculiares do vasto território brasileiro, mas de modo que haja unidade em seus objetivos máximos. A diminuição das desigualdades socioeconômicas é dever não somente dos entes que pretendem ascender positivamente, como de todos os outros sujeitos federativos. Afinal, a utilização do federalismo por si só tem esse intuito.

Destarte, não mais é possível crer que o setor econômico por si só é capaz de sanar todas as necessidades públicas, bem como a crença de que o Estado, já sobrecarregado de funções, é também suficiente para individualmente concluir essas finalidades. É fundamental que haja união dos polos para atingir essas metas. No mundo contemporâneo, a cooperatividade entre sujeitos muito se fala, mas pouco se realiza.



### **3 FEDERALISMO FISCAL E O SURGIMENTO DOS INCENTIVOS FISCAIS: SPVEA e SUDAM**

Com a instituição do Estado federado, os entes subnacionais passaram a ser detentores de autonomia financeira, de modo que não mais há a sobreposição de um ente central na arrecadação de recursos. A possibilidade dos estados e municípios arrecadarem suas próprias receitas foi estabelecida pelo sistema constitucional tributário, onde cada ente dispõe de competência aparentemente suficiente para a formação das receitas públicas.

A descentralização do poder que garantiu a autonomia dos entes, com a ressalva de que estes sejam indissolúveis, teve como finalidade, ademais, a preservação das características de cada região. Se o federalismo fiscal representa a capacidade autônoma de lograr receitas com seus próprios tributos locais, o federalismo em si expressa a manutenção das peculiaridades ímpares que só o Estado brasileiro com toda a sua dimensão geográfica é capaz de anunciar.

Vargas (2011) retrata que o federalismo fiscal identificado no Brasil segundo as teorias econômicas é denominado como de primeira geração. Esse conceito determina que o governo central (União) deve prover receitas aos governos subnacionais (Estados e Municípios), através de transferências de valores as quais complementam as receitas públicas dos entes. Esse juízo descentraliza as funções dos entes, mas mantém o dever da União em auxiliar os Estados e Municípios, o que chama de "chave" para as relações intergovernamentais.

Como já mencionado, os incentivos fiscais surgiram antes da elaboração da atual Carta Maior, mas foram acentuados com a eclosão da industrialização na década de 1930, início do governo de Getúlio Vargas. O rápido crescimento acentuou a desigualdade entre as regiões brasileiras, ocasionando o largo desenvolvimento nas regiões sul e sudeste e, conseqüentemente, o baixo desenvolvimento socioeconômico do norte e nordeste.

Com efeito, a região Amazônica exhibe muito mais que pluralidade cultural, são visíveis as disparidades socioeconômicas e especificidades. A eficácia limitada do artigo 3º da Constituição de 1988 revela a intenção trazida pelo legislador constituinte em traçar linhas



gerais as quais devem ser cumpridas pela República brasileira, considerando a redução da desigualdade como primordial.

É evidente que tão somente uma disposição legal não trará os propósitos definidos. Com o fundamento de corresponder aos objetivos dessa norma, os governos estaduais visualizaram na vinda de empresas privadas - sobretudo as internacionais e de cunho industrial - uma possibilidade de crescimento social e regional em seus estados através dos investimentos que essas pessoas jurídicas trazem ao assentarem seus empreendimentos.

A Amazônia era considerada vazia, em caráter habitacional, e deficiente na sua autossustentação, já que a atividade extrativista minerária, que era o foco (e ainda o é, em alguns entes federativos), não mais era viável (LIRA, 2005).

Um dos primeiros incentivos fiscais outorgados na Amazônia ocorreram após a criação da SPVEA. Em conjunto a Superintendência, o Banco da Amazônia S/A (BASA) foi criado com a destinação de materializar o Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia (SUDAM, 1971).

Com a Carta Magna de 1946, onde previu em seu artigo 199 o Plano de Valorização da Amazônia, iniciou-se os debates acerca de sua execução. Em 1953, em razão dos compromissos assumidos pelo Brasil perante os Estados Unidos através dos acordos de Washington, a SPVEA foi instituída. O governo norte-americano, que dependia da borracha como uma das matérias-primas necessárias para a produção de armamentos do sistema bélico (MARQUES, 2013), utilizava em grande quantidade tais recursos materiais advindos do Brasil. Contudo, mesmo anteriormente a esse fato, a produção de látex já demandava investimento do governo brasileiro devido a indústria automobilística que se instalou no país. (RAMOS, 2014).

O extrativismo de minério, que até os dias atuais é a característica forte do norte brasileiro, sobretudo no Estado do Pará, igualmente ganhou atenção do Poder Público, o qual responde por boa parte da economia regional paraense. Essa situação, no entanto, trouxe instabilidade em razão de trocas desiguais, "pois compravam seus produtos de consumo das outras regiões brasileiras a preços inflacionados e vendiam a produção local no mercado internacional sem inflação" (MARQUES, 2013, p. 168).

Segundo Marques (2013), os incentivos fiscais concedidos à região amazônica em 1963 na época pela SPVEA, a agropecuária foi o principal enfoque do investimento. O



pesquisador afirma que em 1966, aproximadamente 69% dos recursos orçamentários da Superintendência correspondiam aos incentivos fiscais, onde somente a pecuária recebera Cr\$39,1 bilhões nesse ano. Além disso, os estados do Amazonas e Pará foram os que receberam a maior parte dos benefícios.

Após 13 anos de funcionamento, ocorreu a extinção da Superintendência em 1966 em decorrência de denúncias de corrupção e desvios de recursos, além da falta de planejamento técnico na organização da entidade (MARQUES, 2013).

Com a extinção da SPVEA, surgiu a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), também em 1966, pela qual foi pautada em sua atribuição a implementação de incentivos fiscais e a responsabilidade quanto a manutenção da Amazônia Legal, que abrange nove estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, parte do Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins (SUDAM, 2019b).

Logo após, em 1967, foi aprimorada a Zona Franca de Manaus - a qual já existia desde 1957 -, fruto da Política de Integração Nacional, correspondendo a "uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário" (ARAÚJO, 2009, p. 34).

Como pôde ser evidenciado, inúmeras foram (e ainda são) as providências tomadas com finalidade de incentivar empresas privadas a investirem na Amazônia Legal. Essas políticas públicas são embasadas em teorias econômicas advindas do Estado de bem-estar social, organização político-econômica adotada pelo Brasil com a instituição do Estado Democrático de Direito em 1988.

Atualmente, a SUDAM é o único ente da Administração indireta que possui a competência para instituir tais investimentos no território amazônico com esses fins específicos de desenvolvimento. A renúncia de receita em razão dos incentivos fiscais, no entanto, é um grande problema para os entes amazônicos.

## **4 RENÚNCIA DE RECEITA E OS RESULTADOS DOS BENEFÍCIOS FISCAIS**

### **4.1 - SUDAM: a dependência dos incentivos fiscais**



A chance de desenvolvimento econômico e regional é, sem hesitar, uma grande oportunidade para os estados que entram nessa competição tributária, sobretudo com a possibilidade da criação de milhares de empregos. As renúncias de receitas, no entanto, causam impacto negativo para o ente renunciante.

O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) versa acerca da renúncia fiscal e a sua caracterização, a qual se dá principalmente por incentivos fiscais (BROLIANI, 2004). A renúncia fiscal, então, se caracteriza pela renúncia ao direito de cobrar um crédito (BROLIANI, 2004).

As renúncias de receita consistem na desistência do ente subnacional em auferir recursos os quais eram devidos (créditos pertencentes ao sujeito ativo) por pessoas jurídicas de direito privado, em função de que, futuramente, através da concessão de incentivos fiscais, poderão ser supridos os valores anteriormente renunciados. Essas apostas de investimentos advindos das entidades privadas na localidade onde foi outorgado o benefício, contudo, nem sempre são concretamente concluídas.

Dulci (2002), adverte, nesse pensamento, que a renúncia por vezes é utilizada por governos subnacionais que concedem determinada modalidade de benefício fiscal sem sequer possuírem condições de realizar esse ato, prejudicando toda a economia e receita estadual. Isto é, ao invés de utilizar esses montantes com as necessidades públicas próprias dos estados e municípios, esses entes preferem se valer da renúncia de crédito devido com o fim próximo de obter desenvolvimento regional ou local como retorno, o que não ocorre exatamente dessa forma.

Em regiões como a Amazônia, Scaff e Rocha (2012) aludem que os efeitos causados com grandes empreendimentos econômicos resultam em aumento considerável de população onde coerentemente também gera ampliação de serviços públicos que o ente federativo não está preparado financeiramente para suprir. O ente passa a pressionar as empresas que arquem com esses novos custos, de modo que isso acaba por sair mais oneroso que o próprio benefício dado.

Ademais, os incentivos fiscais beneficiariam fazendeiros e industriais durante a década de 1970 à 1990, em função da tentativa governamental de desenvolver economicamente a região amazônica. A consequência disso foi a concentração de renda em parcela mínima da população (RAMOS, 2014).



Segundo os índices apresentados pela pesquisa de Horsth, Almeida e Mendes (2017), referentes ao período seguinte à recriação da superintendência, os municípios abrangidos pela SUDAM demonstraram resultados negativos quanto as variáveis de IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) Geral e de Emprego e Renda. OIFDM "é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde.". (FIRJAN, 2019). Esse mecanismo é embasado nas estatísticas oficiais dos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde (FIRJAN, 2019).

Os benefícios fiscais em geral se dão por meio de isenções, anistias, remissões, subsídios, créditos fiscais e redução na alíquota ou na base de cálculo do crédito. A SUDAM concede os benefícios de redução fixa do IRPJ, isenção do IRPJ (Programa de Inclusão Digital), reinvestimento de 30% do IRPJ e a depreciação acelerada incentivada (SUDAM, 2019c).

O relatório da referida Superintendência, onde foi avaliado o desempenho na Amazônia dos instrumentos contidos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), concedidos no período de 2007 a 2014, verificou que durante esse intervalo 1.758 incentivos fiscais foram dados, cuja soma é em torno de R\$17,8 bilhões, os quais beneficiaram 548 empresas em 107 cidades constantes nos territórios da Amazônia Legal. A maioria dos incentivos foi com relação a redução fixa de 75% do IRPJ.

O estado do Amazonas foi o maior incentivado pela Superintendência, cujos setores abarcados foram os de alimentos, bebidas, eletrônicos e veículos (SUDAM, 2016). As empresas localizadas nos estados do Pará e Amazonas, efetivaram empreendimentos nos setores de mineração e infraestrutura, embora a maior parte igualmente tenha sido nos ramos alimentícios e eletrônicos.

Conforme as estimativas realizadas pelas empresas, os incentivos concedidos a estas foram responsáveis por gerar e/ou manter ativos cerca de 158.885 empregos, com destaque para o Amazonas, Pará e Mato Grosso. As empresas também projetaram investimentos cuja soma é de R\$62,2 bilhões (SUDAM, 2016).

Apesar dos meios estabelecidos pela Superintendência, a integração da região amazônica não trouxe significativas melhorias nos dados socioeconômicos. Horsth, Almeida e Mendes (2017) ressaltam que os municípios abarcados pela SUDAM (e SUDENE) não



acompanharam o aumento no IFDM. Os autores aduzem que a recriação da SUDAM não resultou em diferenças positivas relevantes nos anos de 2007 a 2013. A maioria dos casos, segundo os autores, apresentaram sinais negativos.". Isso porquê embora sejam estatisticamente significantes, os coeficientes são muito baixos, mesmo considerando a escala de 0 a 1 dos IFDM's, indicando que pertencer a este grupo em pouco altera os índices de desenvolvimento econômico." (2016, p. 559). A criação, como a própria recriação da SUDAM, portanto, não é ainda a solução adequada ao alavancar do desenvolvimento socioeconômico regional.

Além disso, os autores alegam que mesmo onde houve aumento, notadamente nos setores da saúde e educação, não há como afirmar que se deram em virtude da recriação da SUDAM em 2007, pois a época também foi marcada por políticas públicas norteadas pelo governo federal, tais como o bolsa família e o Programa de Saúde na Família.

Dessa maneira, ainda que não só por meio da concessão de benefícios fiscais tenha a autarquia investido nos municípios da Amazônia Legal, os resultados foram negativos para aquilo que fora proposto como seu objetivo.

Pode se concluir que nem mesmo com a recriação da SUDAM, o desenvolvimento social e econômico esperado conseguiu ultrapassar as diferenças regionais no Brasil. Inclusive em seu período anterior, onde o plano de desenvolvimento econômico regional revelou-se decadente, com inúmeros escândalos de corrupção, já se tinha a percepção das falhas em suas metodologias políticas (LIRA, 2005).

Dentro das expectativas criadas pela Superintendência, de fato os municípios obtiveram êxito no atinente as Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional, mas tampouco foi capaz de sobrepor as estruturas desiguais preponderantes. Sendo assim, Horsth, Almeida e Mendes (2017) pontuam que não houveram grandes mudanças em comparação a SUDAM antes de sua recriação em 2007. Tais fatores agregam ainda mais que a renúncia de receita não corresponde as expectativas esperadas com o manejo dos benefícios fiscais na Amazônia. Ao contrário, percebeu-se a intensificação das problemáticas já existentes.

#### **4. II - Amazônia e a concentração da produção econômica**



O desenvolvimento a passos lentos é igualmente percebido por Lira, Silva e Pinto (2009), que visualizaram a evolução fragmentada da Amazônia. Em sua pesquisa inovadora (e até o momento a única com essa acuidade), o foco se deu nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, onde demonstrou-se que o setor terciário englobou boa parte do PIB regional, respondendo por 49% em 2005, enquanto o setor industrial apresentou 25% e o agropecuário 14%. Os estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso, que além de serem os mais incentivados em âmbito fiscal, também são os que estão a frente em valores de PIB (Produto Interno Bruto)

Assim como na pesquisa desenvolvida pelos autores citados, em 2016 a hierarquia centralizatória quanto ao PIB foi preservada pelos estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso (IBGE, 2019), onde estes somados representam em torno de R\$350 bilhões, isto é, quase 76% do PIB da Amazônia Legal (próximo de R\$460 bilhões) pertencem a três dos oito estados.

O estudo, que apontou a concentração do PIB também dentro dos municípios amazônicos, atestou que as capitais dos entes Acre, Roraima e Amapá acumularam a produção econômica em até 4/5 no ano de 2005.

Rio Branco, capital do Acre, em 2016 manteve essa concentração, onde R\$8 bilhões, de um total do PIB de aproximadamente R\$13 bilhões (IBGE, 2019). Roraima, com PIB em valores aproximados de R\$11 bilhões, afirmou pela continuação da situação, ao apresentar o valor de mais de R\$8 bilhões centralizados em Boa Vista (IBGE, 2019). O Amapá, cujo PIB no mesmo ano foi mais de R\$14 bilhões, teve em sua capital, Macapá, a concentração de cerca de R\$9 bilhões desse montante (IBGE, 2019).

Os estados do Pará, Rondônia, Mato Grosso e Tocantins, no mesmo ano, manifestaram o oposto a um ponto específico. Nestes entes, a capital quase não respondeu pela grande produção local, mas sim os interiores, onde foram os principais alvos dos empreendimentos, os quais as somas de seus valores de PIB foram capazes de perpassar os valores correntes somente das capitais.

Só no Pará, os pesquisadores expressaram que metade do PIB paraense é decorrente da produção em massa de cinco municípios: Ananindeua, Belém (capital), Barcarena, Marabá e Parauapebas.

OPIB a preços correntes de Belém do Pará foi de R\$ 29.426.953,03, seguido por Parauapebas (R\$12.638.245,52), Marabá (R\$7.479.674,67), Ananindeua (R\$6.710.890,31) e



Barcarena (R\$5.012.996,94) (IBGE, 2019). Os cinco municípios concentraram quase metade do PIB paraense, cuja soma no mesmo ano foi mais de R\$138 bilhões (IBGE, 2019). Dessa maneira, igualmente se mantiveram os altos níveis centralizados de produção econômica.

Com PIB de R\$39,450 bilhões em 2016, Rondônia tem concentrado os maiores valores da produção também em apenas cinco municípios: Porto Velho, Ji-Paraná, Vilhena, Cacoal e Ariquemes (IBGE, 2019). Os pesquisadores já tinham verificado esse fato em 2005, que se manteve após onze anos.

O estado do Mato Grosso investiu principalmente no setor agrícola (em especial agropecuário), em face de suas próprias características locais, vem sendo o que apresenta maior desenvolvimento na Amazônia Legal (LIRA, SILVA e PINTO, 2009). No entanto segue na mesma corrente dos outros dois entes, com um pouco mais de desconcentração, visto que o PIB se divide entre dez municípios: Rondonópolis, Primavera do Leste, Sorriso, Campo Verde, Sinop, Campo Novo do Parecis, Sapezal e Lucas do Rio Verde, Cuiabá e Várzea Grande (LIRA, SILVA e PINTO, 2009). Em 2016, a circunstância se manteve (IBGE, 2019).

Por último, Tocantins tem seu PIB nas "mãos" de sete municípios: Palmas, Araguaína, Gurupi, Paraíso do Tocantins, Peixe, Porto Nacional e Miracema do Tocantins (LIRA, SILVA e PINTO, 2009). Novamente, em 2016, os dados do IBGE confirmaram a concentração da produção econômica mantida nessas unidades federativas (IBGE, 2019).

O estado do Amazonas de forma surpreendente detém o valor de aproximadamente R\$70 bilhões na capital, Manaus, de um total de quase R\$89 bilhões do PIB estadual.

Como evidente, a produção diversificada da economia na Amazônia Legal se concentrou não somente em três estados, como dentro deles, em poucos municípios, deixando à margem outros inúmeros entes, com PIB's de valores irrisórios, incapazes de se auto sustentar, como manda a Constituinte.

A concentração do PIB nos entes federados gera a concentração de renda nessas localidades, o que, por consequência, resulta em maior desigualdade socioeconômica, indo ao desencontro de todo o ideal perseguido pelo federalismo fiscal brasileiro, pois sobrecarrega uns e privilegia outros.

Sendo assim, a pesquisa dos autores publicada em 2009 demonstrou convergência aos resultados estatísticos de 2016 manifestados pelo IBGE. Nesse seguimento, é possível



concluir que, apesar dos instrumentos utilizados para reduzir as diferenças econômicas, os métodos empregados acabaram por se revelar intensificadores desse processo reducionista.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de políticas públicas pormenorizadas e voltadas as especificidades da região amazônica aprofundaram as problemáticas existentes. Conforme demonstrou o estudo de Lira, Silva e Pinto, há a necessidade de investir nos municípios que ficaram ignorados dentro dos setores produtivos econômicos da Amazônia, e sem qualquer vantagem diante dos mercados internacionais, nacionais e inclusive dentro de seu próprio estado.

Corroborando ao estudo, o IBGE apresentou últimos dados sobre o PIB dos municípios brasileiros até o ano de 2016, onde se pode fruir que não houve mudanças positivas no desenvolvimento da sociedade que vive no território amazônico.

Com efeito, em face do desenvolvimento socioeconômico prejudicado por esses investimentos erroneamente aplicados, ocorreria a alta concentração da produção econômica, ocasionando a redução do PIB de inúmeros municípios, os quais sequer possuem chances de ascender social e economicamente, pois "[...] têm seu dinamismo econômico ainda estruturado em segmentos econômicos tradicionais, de baixo valor agregado, e dependente do setor terciário, com elevada contribuição da administração pública" (LIRA, SILVA E PINTO, 2009, p. 168).

Embora aplicados diversos incentivos fiscais pela anterior SPVEA e posteriormente pela SUDAM, há mais de cinco décadas, além de diversas outras políticas adotadas como forma de atrair investimento empresarial na região, a Amazônia segue sendo uma das regiões com muitos dos menores avanços quanto a igualdade (material) socioeconômica no país.

Ainda que, de fato, se tenha aumentado numericamente os índices socioeconômicos da Amazônia Legal, tais montantes não foram capazes de reduzir as enormes disparidades existentes. Os instrumentos adotados pela Administração Pública demonstram-se deficientes até o momento, afirmando a necessidade de mudança das políticas usadas.



Determinados estados e/ou municípios que não conseguem suprir suas receitas públicas, como anteriormente garantiram, ainda sim concedem variados incentivos fiscais, incessantemente. O custo dessas atitudes é a precariedade e concentração de renda nas localidades em que novos empreendimentos surgem. Criaram-se novos centros urbanos inaptos a solucionar os novos problemas sociais insurgentes com o crescimento populacional.

A concentração da produção econômica na Amazônia também foi pontual ao demonstrar que mesmo dentro da região não há desenvolvimento equilibrado. Enquanto alguns entes são responsáveis pela maior parte do PIB, outros sequer movimentam atividades econômicas estatisticamente relevantes.

Não houve planejamento devidamente organizado, com previsão das consequências sociais e econômicas que o aumento da população na Amazônia ocasionaria, comprometendo, assim, o desempenho dos incentivos fiscais, que, inclusive, trouxeram devastações ambientais (ARAÚJO, 2009).

A mera ocupação do território amazônico, sem preocupações quanto a existência de suporte às novas necessidades, apenas manteve a Amazônia Legal como local de baixas condições socioeconômicas. A região amazônica continua sendo vista como um ambiente onde os investimentos privados não buscarão em primeira hipótese, senão quando houver algum tipo de benefício. Esse instrumento fiscal tornou-se imprescindível, quando deveria ser temporário ao alcançar seus fins, mas os governos estaduais e municipais ficaram completamente dependentes de seu uso.

Os benefícios fiscais, se concedidos, devem, sobretudo, analisar minuciosamente os aspectos dos entes pertencentes ao território amazônico, de tal como que sejam satisfeitas as necessidades específicas, utilizando, para isso, as vantagens existentes e, se não existentes, aí podem adentrar os incentivos.

Ao desistir dos créditos legais, o ente federativo renuncia aquilo que ele tinha direito a receber. Apesar de o demonstrativo elaborado pelos entes renunciantes ser exigência na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14, I e II, Lei nº. 101/2000), e que verdadeiramente seja apresentado dentro da lei orçamentária a previsão e a forma compensatória da perda, não restam dúvidas que esse fato por vezes prejudica o cumprimento das necessidades públicas da região. O montante que deveria retornar através de geração de emprego e aumento de renda,



em verdade se tornou problemático, e tampouco resultou positivamente aos entes que renunciaram.

As renúncias de receita por meio dos benefícios fiscais devem ser reconsideradas, portanto, verificando se efetivamente haverá viabilidade.

A situação atual requer novas discussões sobre as medidas políticas que devem ser tomadas, a fim de que não mais seja estendida a desigualdade socioeconômica, e deixada por conta somente de uma parcela da sociedade. Estado, iniciativa privada e cidadãos devem entrar nesse debate conjuntamente.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, E. S. DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL: o caso da Zona Franca de Manaus. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 33-42, jan./jun. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 set. 2019.

BROLIANI, J. N. Renúncia de Receita e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 4, n. 18, p. 51-88, out./dez. 2004.

DULCI, Otávio S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política nº 18**, p. 95-107 Jun. 2002. Disponível em Scielo: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10704.pdf>>. Acesso em 12 Abr. 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=o-que-e&c=1400100>>. Acesso em 13 out. 2019.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 13 Set. 2019.

FORTES, F. C.; BASSOLI, M. K. **ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO TRIBUTÁRIO: LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA E NEUTRALIDADE FISCAL**. Scientia iuris, Londrina, v. 14, p. 235-253, nov. 2010.

HORSTH, T. A.; ALMEIDA, F. M. de.; MENDES, W. de A.. Efeitos das recriações da SUDAM e da SUDENE no desenvolvimento socioeconômico municipal. In: **Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. "A construção da Administração Pública no Século XXI"**. João Pessoa/PB. p. 548-564, 2017.

LACOMBE, A. L. M. **Algumas Considerações Sobre (sic) os Incentivos Fiscais**. Revista Adm. de Empres., vol. 9, n. 4, p. 107-117, São Paulo/SP, out/dez. 1969.

LIRA, S. R. B. de; SILVA, M. L. M. da; PINTO, R. S. **Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no século XXI**. Nova econ., vol.19, n.1, Belo Horizonte Jan./Apr. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512009000100007>>. Acesso em: 17 Set. 2019.

LIRA, S. R. B. de. Morte e ressurreição da Sudam: Uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. 2005. **Tese (Doutorado em**



**Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido)** – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

MARQUES, G. S. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 34, p. 163–198, 2013.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte, Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n. 43, 2007.

REZENDE, A. M. R. T.; CARNEIRO, R.; REZENDE, J. V. S. **FEDERALISMO FISCAL E CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: uma análise de indicadores fiscais nos Estados de 2007 a 2012**. In: Anais do XXXVIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ, 2014.

SCAFF, F. F.; ROCHA, F. S. S. EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA - **Anotações sobre o Brasil**. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, v. 101, n. 925, p. 175–201, nov., 2012. Disponível em: Rede Virtual de Bibliotecas.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia Histórico - SUDAM**. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional/58-acesso-a-informacao/87-historico-sudam>>. Acesso em: 26 Ago. 2019.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia Perguntas frequentes - SUDAM**. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/conteudo-do-menu-superior/28-perguntas-frequentes/322-abrangencia>>. Acesso em: 29 Ago. 2019.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia Incentivos Fiscais - SUDAM**. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/incentivos-fiscais>>. Acesso em: 29 Ago. 2019.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Incentivos Fiscais Concedidos - Relatório de Avaliação 2007-2014**. Belém: 2016.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Subsídios ao Plano Regional de Desenvolvimento (1972-1974)**. Belém: 1971.

VARGAS, N. C. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, 2011.