

Relatório de Avaliação Executiva

**INCENTIVOS FISCAIS
ADMINISTRADOS PELA
SUDAM**



Belém 2023

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luiz Inácio Lula da Silva - Presidente

**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL –
MIDR**

Antônio Waldez Góes da Silva - Ministro

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM

Paulo Roberto Galvão da Rocha – Superintendente

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO

Aline Dias Rossy - Diretor

**DIRETORIA DE GESTÃO DE FUNDOS, DE INCENTIVOS FISCAIS E DE
ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS**

Jorge Frota Pereira Júnior – Diretor

DIRETORIA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Aharon Alcolumbre – Diretor

DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS

Jorgiene dos Santos Oliveira - Diretor

**COORDENAÇÃO-GERAL DE AVALIAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E DE
INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO**

Sérgio Felipe Melo da Silva – Coordenador-Geral

COORDENAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE FUNDOS E INCENTIVOS

Naara Jayze de Souza Soares – Coordenadora

**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS
COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E DE
INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA DOS
INCENTIVOS FISCAIS ADMINISTRADOS PELA SUDAM**

**BELÉM
2024**

2023 © Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM
Tv. Antônio Baena, 1113 – Marco. Belém – Pará – Brasil
CEP: 66.093-082
cgavi@sudam.gov.br
www.sudam.gov.br

EQUIPE TÉCNICA - Elaboração e Revisão

Rodrigo Portugal da Costa – Economista CAFI/CGAVI/DPLAN

Naara Jayze da Costa Soares – Coordenadora CAFI/CGAVI/DPLAN

Sérgio Felipe Melo da Silva – Coordenador-Geral CGAVI/DPLAN

NORMALIZAÇÃO: Biblioteca da Sudam

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Relatório de avaliação executiva dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM / Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. - Belém: SUDAM, 2023.

1. Incentivos Fiscais – Amazônia 2. Avaliação – Relatório I.
Título. II. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.

CDU – 336.027 (811)

Ficha catalográfica: Maria Selma de C. Pereira – CRB-2/864

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
METODOLOGIA.....	7
DESCRIÇÃO GERAL	12
1. Nome e finalidade da política.....	12
2. Quando a política foi instituída?	12
3. A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores?Em caso afirmativo, informar de quais políticas ela é derivada.....	12
4. Quais são as normas que definem a política?.....	13
5. Quais são as instituições públicas e privadas que participam da execução da política? Qual a abrangência territorial da política?	14
DIAGNÓSTICO.....	16
6. Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?.....	16
7. Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.	17
8. Apresentar hipóteses para a interpretação acerca dos indicadores relacionados ao problema e às causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política.	20
9. Apresentar se há outras ações no âmbito da SUDAM/MDR ou de outros ministérios/órgãos de governo que também se destinam à resolução do mesmo problema. Quais as diferenças entre essas ações e a política em avaliação? Há propostas de coordenação entre essas políticas?	24
• Objetivo das superintendências e área de abrangência	26
• Estabilidade institucional, atribuições e enquadramento dos incentivos	28
• Comparação de valores dos incentivos fiscais e governança	29
DESENHO.....	32
10. Há modelo lógico elaborado? Se sim, quando ele foi elaborado?.....	32
11. Apresente modelo lógico da política caso já tenha sido elaborado,ou desenvolva modelo lógico em conjunto com representantes do órgão gestor da política.....	33
12. Existe cronograma para a realização de medição dos indicadores?Como isso ocorre?	34
13. Quais são os indicadores acompanhados no âmbito da política?Associar os indicadores aos componentes do modelo lógico.....	35
14. Os indicadores encontrados corroboram as hipóteses anteriormente estabelecidas ou sinalizam fraquezas em alguma(s) das hipóteses referentes aos componentes do modelo lógico?.....	36
15. Quais são as hipóteses e a racionalidade por trás desse modelológico? Descrever essas hipóteses	39
16. Os incentivos existentes levam a comportamentos esperados por parte dos envolvidos na política?.....	43

17. Há medidas que levam a comportamentos indesejados por partidos envolvidos na política?.....	46
18. A política é universal ou focalizada? Se for focalizada, quais são os critérios de elegibilidade?.....	49
19. Como é a demanda pela política? Os bens e serviços ofertados pela política atendem à demanda da sociedade?	50
IMPLEMENTAÇÃO.....	52
20. Os bens ou serviços são efetivamente entregues aos beneficiários? Como isso tem sido acompanhado pela gestão política?	52
21. Existem mecanismos de supervisão da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?.....	54
22. Se a política possui restrição de acesso, há mecanismos de controle da elegibilidade dos beneficiários? Esses mecanismos são efetivos?	55
23. Na divulgação da política, as informações são efetivamente direcionadas ao público alvo? Como?	57
24. Há gestão de riscos na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016?.....	57
GOVERNANÇA	58
25. Os princípios previstos no art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 são observados na governança da política pública?.....	58
26. A estrutura de governança contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política pública por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades, e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?	60
27. A liderança exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?.....	65
28. A estrutura de governança permite participação social em algumas das etapas da sua execução?.....	66
RESULTADOS	67
29. Entre os indicadores apresentados na etapa de desenho existem indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?	67
30. Os resultados previstos foram alcançados? Por quê?	69
31. Há alguma forma de o usuário final da política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?.....	70
IMPACTO	71
32. Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos ministérios setoriais sobre a política?.....	71
33. Caso exista um número razoável de avaliações (por exemplo, mais de três ou quatro), apresentar um resumo ou meta-análise (se o número de avaliações for elevado) dos resultados encontrados nessas avaliações de impacto.	72
34. Caso essas avaliações sejam escassas, apresentar análise das avaliações de impacto existentes, verificando se haveria ganhos (em termos de robustez) de se realizar nova avaliação de impacto ou se outros indicadores e metas de resultado e impacto deveriam ser avaliados;.....	79
35. Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política?	81

EXECUÇÃO	83
38. O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?	85
39. A política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade)?	85
40. É possível reduzir gastos na política sem afetar o número de empresas beneficiadas? É viável uma redução de gastos?	86
41. Há "impactos cruzados" em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?	87
EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE	88
42. O custo por produto na política está muito diferente daquele observado nas políticas consideradas de excelência?	88
43. A despesa planejada por beneficiário está muito diferente da realizada?	89
44. Há políticas similares com relação produto-insumo muito diferente?	91
45. Na política em questão, há uma diversidade muito grande na relação produto-insumo entre os entes que a ofertam?	91
46. Se possível, ou se já houver estimativas, comparar indicador de retorno econômico da política (custo-benefício ou custo-efetividade, por exemplo) com o de políticas alternativas que atuam sobre o mesmo problema.	91
MANIFESTAÇÃO DO SETOR DE ANÁLISE DE INCENTIVOS FISCAIS E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO	93
REFERÊNCIAS	96

INTRODUÇÃO

A Avaliação Executiva dos incentivos fiscais administrados pela Sudam faz parte do primeiro ano do ciclo avaliativo definido pela autarquia através da Resolução Dicol/Sudam nº 654, de 14 de dezembro de 2022, que aprovou o Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais.

Foi realizado um amplo panorama sobre 10 temas inerentes à política de incentivos fiscais administrados pela Sudam, os quais são: Descrição Geral, Diagnóstico, Desenho, Implementação, Governança, Resultados, Impacto, Execução, Economia e Economicidade, além de recomendações sobre os principais achados.

O estudo parte das questões norteadoras definidas pelo Guia Prático de Avaliação *Ex Post* aprovado pelo Governo Federal em 2018 e que deram base para a primeira avaliação contida no manual de avaliação da SUDAM.

A metodologia empregada para resposta às perguntas parte de uma análise histórica dos incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional administrados pela instituição, uma vez que foram criados em 1962, atravessaram diversas fases e produziram diferentes resultados no território.

Diante do exposto, a presente avaliação executiva se divide em 10 tópicos, voltados para cada uma das etapas da avaliação e ao final são realizadas recomendações para o aperfeiçoamento da política de incentivos fiscais.

METODOLOGIA

Conforme consta no Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais da Sudam, aprovado pela Resolução DICOL/SUDAM nº 654/2022, o início do ciclo de avaliação dos incentivos fiscais pela Sudam começa pela realização da avaliação executiva, que possibilita a identificação de pontos de aprimoramento na execução da política pública, bem como a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos.

A Avaliação Executiva é composta de 10 (dez) tópicos, conforme a seguir.

- 1) Descrição geral:** Apresenta o histórico da política, das normas definidoras, das instituições envolvidas e suas principais características;
- 2) Diagnóstico do problema:** A seção busca identificar a que a política de incentivos fiscais se propõe e qual a sua lógica de atuação. Ela faz um comparativo entre o diagnóstico da criação dos incentivos com a lógica atual de intervenção estatal. Sugere-se identificar o problema e em seguida identificar suas causas e consequências, tendo como referencial a lógica da criação da política;
- 3) Desenho:** A etapa apresenta o modelo lógico da política de incentivos fiscais, identificando indicadores que permitam mensurar os componentes de atuação. Busca-se demonstrar o acompanhamento em relação às etapas anteriormente definidas e a lógica inerente à ação pública;
- 4) Implementação:** Esta fase apresenta uma breve descrição de como foi a implementação da política, ressaltando as dificuldades e os desvios do que foi planejado inicialmente. Relaciona-se também a identificação de práticas de gestão de risco e controle interno na implantação;
- 5) Governança:** A etapa se propõe a investigar mecanismos de liderança, estratégia e controle, com vistas à condução da política. O guia de elaboração está descrito no art. 3º do Decreto nº 9.203/2017, de forma a verificar se a política de incentivos está tendo capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência. Todavia, ressalta-se que o objetivo é a condução da política, não restrito aos esquemas de controle, condição necessária, mas não suficiente para a governança;

- 6) Resultados:** É a fase de exame e análise dos indicadores apresentados no desenho da política, como uma forma de acompanhamento pela sociedade sobre os principais resultados, se a lógica se concretiza e quais os seus desdobramentos e problemas;
- 7) Impactos:** Demonstra a relação de causalidade da política com os resultados. É a fase mais robusta, pois leva em consideração uma revisão bibliográfica sobre o tema através de textos publicados pela academia e pelo setor público. Pelo caráter introdutório da avaliação executiva, ainda que se trate de tópico referente a impactos, os modelos estatísticos não são executados, contudo, é possível indicar potenciais avaliações a serem realizadas (disponibilidade de dados, potenciais grupos de controle e escala de impacto) e que poderão ser abordadas na avaliação complementar;
- 8) Execução:** Explicita o quanto de subsídios foram dispendidos para a política de incentivos fiscais da Sudam, os chamados gastos tributários. É um panorama do custo da política para o setor público;
- 9) Economicidade e eficiência:** É uma fase que levanta insights iniciais sobre o tema, buscando relações custo-benefício nas etapas do modelo lógico e um parâmetro de políticas similares para efeitos comparativos;
- 10) Recomendações:** Após o passo a passo, é possível identificar gargalos e possíveis melhorias para a política de incentivos, dando um panorama sobre a forma de atuação pública. Nesse sentido, a seção de recomendações traça as conclusões da avaliação executiva, sugerindo aprimoramentos e evoluções.

Os 10 tópicos sucintamente apresentados podem também ser acessados no Guia Prático de Avaliação ex post e são os itens a serem desenvolvidos na Avaliação Executiva. Para efeitos didáticos e metodológicos, o quadro abaixo demonstra as questões orientadoras a serem respondidas em cada um dos itens avaliativos.

Quadro 1 – Questões orientadoras a serem respondidas na Avaliação

Executiva

TEMA	QUESTÕES ORIENTADORAS
Descrição Geral	1. Nome e finalidade da política.
	2. Quando a política foi instituída?
	3. A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores? Em caso afirmativo, informar de quais políticas ela é derivada.
	4. Quais são as normas que definem a política?
	5. Quais são as instituições públicas e privadas que participam da execução da política? Qual a abrangência territorial da política?
Diagnóstico	6. Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?
	7. Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.
	8. Apresentar hipóteses para a interpretação acerca dos indicadores relacionados ao problema e às causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política.
	9. Apresentar se há outras ações no âmbito da Sudam/MDR ou de outros ministérios/órgãos de governo que também se destinam à resolução do mesmo problema. Quais as diferenças entre essas ações e a política em avaliação? Há propostas de coordenação entre essas políticas?
Desenho	10. Há modelo lógico elaborado? Se sim, quando ele foi elaborado?
	11. Apresente modelo lógico da política caso já tenha sido elaborado, ou desenvolva modelo lógico em conjunto com representantes do órgão gestor da política.
	12. Existe cronograma para a realização de medição dos indicadores? Como isso ocorre?
	13. Quais são os indicadores acompanhados no âmbito da política? Associar os indicadores aos componentes do modelo lógico.
	14. Os indicadores encontrados corroboram as hipóteses anteriormente estabelecidas ou sinalizam fraquezas em alguma(s) das hipóteses referentes aos componentes do modelo lógico?
	15. Quais são as hipóteses e a racionalidade por trás desse modelo lógico? Descrever essas hipóteses.
	16. Os incentivos existentes levam a comportamentos esperados por parte dos envolvidos na política?
	17. Há medidas que levam a comportamentos indesejados por parte dos envolvidos na política?

	18. A política é universal ou focalizada? Se for focalizada, quais são os critérios de elegibilidade?
	19. Como é a demanda pela política? Os bens e serviços ofertados pela política atendem a demanda da sociedade?
Implementação	20. Os bens ou serviços são efetivamente entregues aos beneficiários? Como isso tem sido acompanhado pela gestão política?
	21. Existem mecanismos de supervisão da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?
	22. Se a política possuir restrição de acesso, há mecanismos de controle da elegibilidade dos beneficiários? Esses mecanismos são efetivos?
	23. Na divulgação da política, as informações são efetivamente direcionadas ao público alvo? Como?
	24. Há gestão de riscos na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016?
Governança	25. Os princípios previstos no art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 são observados na governança da política pública?
	26. A estrutura de governança contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política pública por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades, e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?
	27. A liderança exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?
	28. A estrutura de governança permite participação social em algumas das etapas da sua execução?
Resultados	29. Entre os indicadores apresentados na etapa de desenho existem indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?
	30. Os resultados previstos foram alcançados? Por quê?
	31. Há alguma forma de o usuário final política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?
Impacto	32. Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos ministérios setoriais sobre a política

	33. Caso exista um número razoável de avaliações (por exemplo, mais de três ou quatro), apresentar um resumo ou meta-análise (se o número de avaliações for elevado) dos resultados encontrados nessas avaliações de impacto.
	34. Caso essas avaliações sejam escassas, apresentar análise das avaliações de impacto existentes, verificando se haveria ganhos (em termos de robustez) de se realizar nova avaliação de impacto ou se outros indicadores e metas de resultado e impacto deveriam ser avaliados
	35. Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política?
Execução	36. Qual é o orçamento da política de incentivos fiscais?
	37. A execução orçamentária foi realizada conforme o planejado?
	38. O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?
	39. A política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade)?
	40. É possível reduzir gastos na política sem afetar o número de empresas beneficiadas? É viável uma redução de gastos?
	41. Há "impactos cruzados" em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?
Eficiência e Economicidade	42. O custo por produto na política está muito diferente daquele observado nas políticas consideradas de excelência?
	43. A despesa planejada por beneficiário está muito diferente da realizada?
	44. Há políticas similares com relação produto-insumo muito diferente?
	45. Na política em questão, há uma diversidade muito grande na relação produto-insumo entre os entes que a ofertam?
	46. Se possível, ou se já houver estimativas, comparar indicador de retorno econômico da política (custo-benefício ou custo-efetividade, por exemplo) com o de políticas alternativas que atuam sobre o mesmo problema.
Recomendações	Listar as recomendações da avaliação.

Fonte: Adaptado do Guia Prático de Avaliação *ex post*.

A Avaliação Executiva, fornecendo uma visão panorâmica da política pública de incentivos fiscais administrados pela Sudam, permitirá identificar as partes mais frágeis na cadeia de valor, sinalizando um norte no que diz respeito ao aprofundamento do processo avaliativo nas fases que a sucederão, notadamente na Avaliação Complementar.

DESCRIÇÃO GERAL

A Avaliação Executiva é pautada em questões norteadoras que visam construir uma visão geral da política pública analisada, neste caso, os incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

Nesse sentido, o tópico realiza uma compilação sobre as características gerais dos incentivos fiscais, conforme o Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais e as respostas descritas nas subseções abaixo.

1. Nome e finalidade da política.

Incentivos fiscais administrados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) com a finalidade de induzir investimentos produtivos na região amazônica.

2. Quando a política foi instituída?

A política de incentivos para a Amazônia foi instituída pelas Leis nº 4.069-B, de 19 de junho 1962 e nº 4.239, de 27 de junho de 1963, que concediam isenção total ou redução do imposto de renda e adicionais não restituíveis às indústrias da Amazônia Legal.

3. A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores? Em caso afirmativo, informar de quais políticas ela é derivada.

A atual política é a sucessão de políticas anteriores. Os incentivos fiscais para o desenvolvimento regional foram instituídos pelas Leis nº 4.069-B, de 19 de junho 1962 e nº 4.239, de 27 de junho de 1963, que alinhavam inicialmente parte dos incentivos fiscais ao Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste elaborado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Na Amazônia, a mesma legislação também se aplicava e foram ampliados os incentivos fiscais para a região, à época administrados pela Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), antecessora da SUDAM.

Em 1966, foi concebida a “Operação Amazônia” para articular as ações federais na região, que criou a SUDAM a partir da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, mesmo normativo que aprovou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. O plano tinha por instrumentos os incentivos fiscais,

regulamentados e consolidados pela lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966, ainda no bojo da “Operação Amazônia”.

Ao longo do tempo, normativos importantes foram refinando os incentivos fiscais para a região; e historicamente, os instrumentos estiveram alinhados aos Planos de Desenvolvimento da Amazônia¹, que estipulavam diretrizes gerais e setores prioritários para o desenvolvimento, conforme descrito na Resolução nº 7.077, de 16 de agosto de 1991 da SUDAM, no qual o art. 31 define que os projetos de incentivos fiscais e financeiros seriam enquadrados de acordo com as prioridades setoriais e espaciais definidas pelo Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) vigente.

Portanto, os incentivos fiscais administrados pela Sudam estiveram relacionados às políticas públicas definidas pelos Planos de Desenvolvimento da Amazônia.

4. Quais são as normas que definem a política?

Em 1969, o Decreto-Lei nº 756 prorrogou os incentivos fiscais administrados pela SUDAM até 1982, e legislações seguintes os prorrogaram até 1997. Neste ano, a lei nº 9.532, de 10 de novembro de 1997, estipulou a gradativa diminuição do percentual concedido pela Sudam. Até 2003 seria de 75% de redução de imposto de renda para pessoas jurídicas, até 2008 de 50% e até 2013 de 25%. Após este ano, os incentivos seriam extintos.

Contudo, conforme deduziu o relatório dos incentivos fiscais de 2006 do Ministério da Integração Nacional – MI (BRASIL, 2006), a aprovação da lei gerou um conflito entre políticas públicas. De um lado, estavam aquelas de redução de impacto fiscal, mais restritivas, e de outro, políticas de desenvolvimento regional, mais expansionistas em termos de gastos públicos, mas que possuíam previsão constitucional (art. 43 CF/88).

Visto o imbróglio, a solução adotada foi a aprovação das atuais legislações dos incentivos a partir de 2001, a saber:

- a) Medida Provisória 2.199-14, de 24 de agosto de 2001 que manteve o percentual de incentivos fiscais em 75%. As atualizações prorrogaram o

¹ A biblioteca da Sudam fez uma compilação dos planos desenvolvidos desde os anos 1950 disponíveis no endereço: <https://bit.ly/3KFoNE9>

instrumento até 2023;

- b) Decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002, que define os setores prioritários da política de incentivos fiscais para a Amazônia;
- c) Resolução nº 93 de 13 de agosto de 2021, que aprova o Regulamento dos Incentivos Fiscais administrados pela SUDAM.

Assim, em 2022 a SUDAM oferta como modalidades de incentivos fiscais, os seguintes benefícios para os estabelecimentos sediados na Amazônia:

- A. Redução Fixa de 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ);
- B. Isenção do IRPJ para atividades de fabricação de itens inclusos no programa de inclusão digital;
- C. Reinvestimento de 30% do imposto devido em projetos de modernização ou complementação de equipamento.

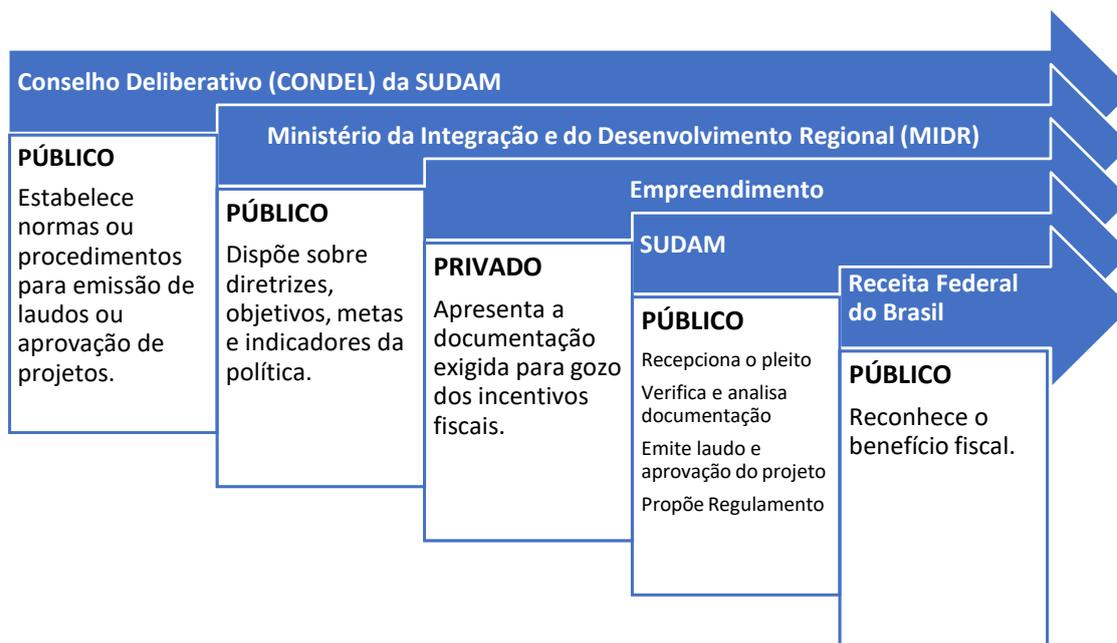
Nas modalidades A e B, os projetos devem versar sobre implantação, ampliação, diversificação ou modernização (total ou parcial) das linhas de produção; os estabelecimentos beneficiários devem estar produzindo ou operando com utilização superior a 20% da capacidade real instalada; e a vigência deve ser de 10 anos. Ademais, os projetos aprovados para os benefícios devem estar enquadrados nos setores prioritários definidos no Decreto nº 4.212/2002.

5. Quais são as instituições públicas e privadas que participam da execução da política? Qual a abrangência territorial da política?

A abrangência da política de incentivos fiscais administrados pela Sudam, conforme a Medida Provisória 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, é a área de atuação da SUDAM, que abrange os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º, de acordo com o art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007.

O organograma abaixo mostra as instituições participantes da política de incentivos fiscais administrados pela Sudam:

Figura 1 – Instituições participantes da execução da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM.



Fonte: Adaptado de SUDAM (2016).

O Conselho Deliberativo da SUDAM (CONDEL/SUDAM) estabelece normas e procedimentos para a emissão de laudos ou aprovação de projetos. O Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) dispõe sobre diretrizes, objetivos, metas e indicadores da política. O empreendimento apresenta a documentação exigida e a SUDAM recepciona o pleito, emitindo laudo de aprovação do projeto. Em seguida a Receita Federal do Brasil (RFB) reconhece o benefício fiscal.

DIAGNÓSTICO

A presente seção busca realizar um comparativo entre o diagnóstico da criação dos incentivos com a lógica atual de intervenção estatal, de modo a identificar os principais problemas e suas causas.

Para isso, utiliza questões norteadores conforme sugerido no manual de avaliação dos incentivos fiscais administrados pela Sudam.

6. Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?

Políticas de desenvolvimento para a Amazônia com o foco de reduzir as desigualdades regionais estão constitucionalizadas desde o art. 199 da Constituição de 1946, quando a União reservou recursos para despesas no plano de valorização da Amazônia, culminando na criação da SPVEA em 1953.

Contudo, o estudo seminal que diagnostica a necessidade de políticas de desenvolvimento regional para o Brasil foi formulado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959 (SUDENE, 1967), dando base para a criação de incentivos fiscais com foco regional e das superintendências de desenvolvimento regional.

O diagnóstico foi de que regiões como o Nordeste tinham estruturas altamente arcaicas, rurais e subdesenvolvidas. E uma das saídas seria a industrialização, atraindo indústrias concentradas em São Paulo para gerar valor agregado, emprego, renda, infraestrutura, crescimento e, conseqüentemente, desenvolvimento.

Especificamente na Amazônia, os planos de valorização ou desenvolvimento a partir dos anos 1960 adotaram o diagnóstico² do GTDN. Assim, diversos estudos identificaram problemas e oportunidades econômicas, com ênfase na indústria para a Amazônia, a exemplo de Mendes Filho (1964) no estudo sobre a industrialização da juta e da SPVEA (1965) com

² Apesar de haver estudos realizados anteriormente pela SPVEA para embasar o I Plano Quinquenal (1955-1959).

a descrição dos setores e incentivos fiscais na região. Tais pesquisas deram elementos para a reformulação dos incentivos fiscais na Amazônia a partir da Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966 (Operação Amazônia) e para os Planos de Desenvolvimento posteriores.

Entre os planos, destacam-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) e o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZONIA) dos anos 1970 como orientadores da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM, que segundo o superintendente da instituição à época, Hugo de Almeida, estavam conectados aos estudos globais, espaciais e setoriais realizados pela SUDAM, que identificaram os setores madeireiro e pecuário como dinamizadores da economia no curto prazo (ALMEIDA, 1974, p. 11).

Os planos deveriam estar articulados à política de incentivos e segundo avaliação encontrada sobre os incentivos fiscais administrados pela SUDAM nos anos 1970 (NAEA, 1976, p. 8-9), os incentivos representavam a renúncia de parte ou do total devido pelas empresas em imposto de renda, com a finalidade de induzir investimentos na região.

Segundo a mesma avaliação, as deduções tinham a função de canalizar recursos de capital e tecnologia do setor privado das regiões mais desenvolvidas para projetos na Amazônia Legal, menos desenvolvida.

Para isso, contavam com as modalidades propostas pela Lei nº 5.174/1966, a partir da qual empresas instaladas ou em atração poderiam ampliar, modernizar ou aumentar a industrialização de matérias primas regionais. Os objetivos foram modificados pelo Decreto-lei nº 1.564/1977 que ampliou as possibilidades para projetos de implantação, modernização, ampliação e diversificação das linhas produtivas dos empreendimentos instalados ou em instalação.

Nota-se que tais modalidades continuam vigentes até os normativos atuais.

7. Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.

O problema enfrentado pela política de incentivos fiscais administrados pela Sudam são as desigualdades regionais da Amazônia em relação ao Brasil.

As causas da Amazônia possuir um nível de desenvolvimento inferior ao restante do Brasil foram apontadas por Almeida (1974; 1978), que destacava a baixa qualificação da mão de obra, o pequeno adensamento populacional, a existência de uma economia arcaica, a pouca integração ao mercado nacional, o baixo aproveitamento dos recursos naturais, falta de recursos financeiros e a industrialização incipiente.

Todas as causas do baixo nível de desenvolvimento deveriam ser enfrentadas por uma Política de Desenvolvimento Regional articulada institucional e financeiramente, da qual a política de incentivos fiscais era um de seus instrumentos.

Portanto, os incentivos fiscais são direcionados para agir sobre parte das causas e não sobre sua totalidade.

Como visto, o diagnóstico inicial do GTDN propunha uma estratégia de industrialização, a partir do aproveitamento das vantagens comparativas e adensamento/integração do mercado regional ao nacional. Assim, os incentivos fiscais teriam por finalidade: a) induzir investimentos na região; e b) atrair recursos privados das regiões mais desenvolvidas para a Amazônia. A concepção era enfrentar causas econômicas para o problema do subdesenvolvimento³.

Em quase 60 anos, a política produziu desdobramentos sobre a região. Quanto aos incentivos administrados pela SUDAM, destacaram-se o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM), um fundo fiscal-financeiro no qual as empresas depositavam no Banco da Amazônia S.A. parte do imposto de renda devido com possibilidade de restituição posterior caso investissem na Amazônia; e a redução/isenção do imposto de renda e quaisquer adicionais não restituíveis, por meio da qual as empresas tinham seu imposto reduzido/isento caso investissem em linhas de produção na Amazônia Legal.

O FINAM⁴ deixou de receber novos projetos em 2001, à época da

³ Apesar do diagnóstico, vale ressaltar que nas primeiras décadas de vigência dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM, foram concedidos benefícios a projetos de serviços básicos, como saneamento, educação e saúde, com baixo número de projetos aprovados em relação ao setor industrial e agropecuário, conforme descrito em Almeida (1978, p. 32).

⁴ Contudo, a lógica do ainda vigente reinvestimento de 30% do IRPJ é bem similar à do antigo FINAM.

reformulação dos incentivos fiscais, enquanto a isenção/redução sobre o imposto de renda, atualmente no imposto sobre a renda das pessoas jurídicas (IRPJ), se consolidou enquanto instrumento de indução de polos produtivos, baseados em três pilares, de acordo com a avaliação realizada pelo MI em 2006 (BRASIL, 2006, p. 20):

- a) Enquadramento às diretrizes e prioridades da política na região;
- b) Arelamento ao produto incentivado e não à empresa que o produz;
- c) Destinação dos recursos oriundos do resultado da própria empresa ao processo produtivo, isto é, apenas empresas lucrativas gozam dos incentivos de IRPJ.

Diante do exposto, para captar os resultados gerais dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM, foram analisadas cinco avaliações em diferentes pontos no tempo:

- 1) Os incentivos fiscais na Amazônia: análise da situação atual e projeção, face ao crescimento da demanda dos recursos oriundos da lei nº 5.174, de 27/10/66 realizada em 1968 (SUDAM, 1968);
- 2) Avaliação dos efeitos gerados pela política de incentivos fiscais instituídos pela lei nº 5.174 de 27.10.1966 realizado pelo NAEA em 1976 (NAEA, 1976);
- 3) Avaliação dos incentivos fiscais realizado pela Sudam em 1993 (SUDAM, 1993);
- 4) Relatório de Avaliação: Redução do Imposto de Renda na Amazônia e no Nordeste realizado pelo Ministério da Integração Nacional em 2006 (BRASIL, 2006); Incentivos Fiscais Concedidos: Relatório de avaliação 2007 – 2014 realizado pela Sudam em 2016 (SUDAM, 2016).

Os resultados gerais mostraram:

1. *Concentração espacial e setorial de projetos e de investimentos:* Ao longo do tempo, os investimentos foram atraídos e induzidos para a Amazônia, mas concentrados no Pará, Amazonas (setor industrial) e Mato Grosso (setor agropecuário) sugerindo que a formação de polos produziu disparidades intra-regionais;
2. *Impactos regionais:* Na formação de um mercado regional, os investimentos, bem como o emprego e renda gerada variaram o conforme

o período analisado. Assim, não se pode identificar uma causalidade entre incentivo, investimento, emprego e/ou compras locais, mas pode-se afirmar que após o início da política, foram consolidados os polos industriais em Manaus, minerais no sudeste do Pará e agropecuários no Mato Grosso;

3. *Custo e benefício*: As avaliações desde os anos 1990 buscaram criar indicadores de custo-benefício, mas destacaram a dificuldade de mensuração do custo real da política e o retorno tributário/social/econômico para as regiões;
4. *Desvinculação dos incentivos fiscais ao planejamento regional*: Nas avaliações do NAEA (1976) e do MI (BRASIL, 2006) foram demonstradas a vinculação legal dos incentivos aos planos regionais de desenvolvimento. Ademais, em 1976 é demonstrado que o projeto aprovado deveria conter metas de utilização de insumos regionais, absorção de mão de obra e verticalização da produção (integração regional), fato que as avaliações mais recentes não discutiram.

Portanto, as avaliações executadas mostraram os efeitos sobre a economia regional, mas ampliaram a lógica original para além dos objetivos de formação de um mercado regional e atração e indução de investimentos privados. Nestes, as avaliações se mostraram positivas em diferentes magnitudes e metodologias. Entretanto, elas citam problemas mais robustos que levam a dificuldades de planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política, que resvalam e ampliam os objetivos iniciais.

8. Apresentar hipóteses para a interpretação acerca dos indicadores relacionados ao problema e às causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política.

O problema das desigualdades da Amazônia em relação ao Brasil continuam persistentes, tanto que estão firmados na Constituição Federal de 1988, no art. 3º, III e art. 170, VII. A norma constitucional também previu a utilização de redução de tributos como forma de incentivo para o desenvolvimento regional, conforme o art. 43, § 2º, III da Constituição.

O principal indicador para mensuração da redução das desigualdades regionais é o Produto Interno Bruto (PIB). Caso as diferenças entre os PIBs e/ou PIBs *per capita* regionais tenham diminuído, as disparidades seriam reduzidas.

A estruturação está relacionada às causas construídas nos anos 1960 e 1970, com forte viés econômico. Contudo, na Amazônia, as causas se modificaram e a temática ambiental e social ganhou relevância.

Houve forte migração e aumento populacional, reduzindo a necessidade de adensamento da população; aumento de unidades de ensino público e privado nas capitais e no interior, elevando a oferta de mão de obra qualificada; foram construídos eixos fluviais e rodoviários com o restante do país, elevando a integração física; investimentos em polos, reduzindo o baixo valor adicionado na economia; recursos financeiros foram regionalmente alocados (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO), aumentando a oferta de crédito, além de outros fatores que modificaram as causas originais do subdesenvolvimento da Amazônia.

Atualmente, os incentivos fiscais devem estar articulados aos diagnósticos e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e ao Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). O PRDA 2020-2023 diagnosticou como principal variável para mensuração do desenvolvimento socioeconômico, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que na Amazônia foi inferior ao restante do país.

As causas dos níveis inferiores de IDH-M são dadas pela menor expectativa de vida, educação e renda, e o plano apresenta estratégias econômicas e sociais para enfrentamento do problema focado na redução das desigualdades regionais. Ou seja, redirecionam a política de desenvolvimento regional para metas econômicas e sociais, o que demanda desenhos e objetivos inovadores aos historicamente delimitados aos incentivos fiscais administrados pela SUDAM, essencialmente ligado a estratégias econômicas.

Nota-se que aos objetivos originais de indução e captação de investimentos foi adicionado o objetivo de manutenção dos investimentos, visto os efeitos já produzidos. Ademais, também foi adicionado o objetivo de fomento às exportações ao objetivo de formação e integração ao mercado interno.

Outro fator é a delimitação dos incentivos fiscais a 03 tipos, todos sobre IRPJ, ao passo que Almeida (1978) citava a existência de no mínimo 07 tipos nos anos 1970, entre deduções a pessoas físicas e isenções/reduções sobre o imposto de importação e sobre produtos industrializados.

Dessa forma, problematiza-se se os tipos e objetivos atuais são suficientes para atuar como instrumento do PRDA e da PNDR? Se continuam dentro da lógica de redução das causas das desigualdades regionais na Amazônia. Qual o espaço na política? Onde atua?

Assim, a partir dos problemas e das causas originais e atuais diagnosticados pelo PRDA, foi realizada uma comparação à normatização vigente, suscitando aspectos de planejamento, execução e monitoramento e avaliação acerca dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM, conforme delimitado abaixo:

Figura 2 - Problemas de planejamento, execução e avaliação e monitoramento dos incentivos fiscais.

Planejamento do desenvolvimento regional	Execução	Monitoramento e Avaliação
<ul style="list-style-type: none"> Planos regionais elaborados não foram aprovados pelo Congresso Nacional, como determinou o art. 48, IV da Constituição Federal de 1988; Setores prioritários foram fixados pelo decreto nº 4.212/2002, portanto, estão desalinhados aos planos regionais e nacionais mais recentes; O atual PRDA define metas de educação e saúde, que não estão contemplados nos setores prioritários vigentes. No anos 1970, havia o ramo de serviços básicos, que abrangia o setor educacional, além de outros do setor terciário da economia (ALMEIDA, 1974, p. 23); Até 2001, os setores prioritários eram aprovados pelo Conselho Deliberativo (CONDEL) da SUDAM e institucionalizados por regulamento interno da instituição, o que atualmente seria a Resolução CD/CONDEL/SUDAM nº 93 de 13 de agosto dezembro de 2021, dando autonomia a instituição; Redução do número de setores prioritários, mas pouca clareza na sua definição: O art. 83 da resolução nº 7.077/1991 definia 17 setores, no qual somente a indústria de transformação possuía 37 alíneas. O Decreto nº 4.212/2002 delimitou 13 setores e 09 alíneas para a indústria de transformação, não padronizados em regras aceitas como a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) ou a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM); O programa de inclusão digital não é definido dentro do modelo de governança da SUDAM, do PRDA ou da PNDR. 	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de metas para a concessão de incentivos fiscais. A resolução nº 1.676/1974, que regulamentava o FINAM, previa que o projeto submetido teria que cumprir percentuais de absorção intensiva de mão de obra e de beneficiamento de matéria-prima regional; Atualmente, os incentivos são concedidos sem contrapartidas legais; O percentual exigido de 20% de capacidade instalada enquadra os incentivos aos empreendimentos instalados, restringindo o objetivo de captação de novas empresas; Somente grandes empreendimentos podem usufruir dos incentivos fiscais, uma vez que se restringem aos optantes pelo lucro real, conforme definido pelo art. 129 da instrução normativa SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002; Falta de punição a descumprimento à prestação de informações; Falta de integração com políticas estaduais, municipais e federais, como as formuladas pela SUFRAMA. Os incentivos dependem de resultado positivo (lucro) e não subsidiam os custos de implantação. Há a concessão de incentivos a indústrias intensivas em capital, que exploram matéria prima predominantemente localizada na região 	<ul style="list-style-type: none"> Base de dados limitada por CNPJ e/ou por linha incentivada, vide as justificativas contidas em SUDAM (2016) para implantação da cesta de indicadores de avaliação, aprovada pela Resolução Sudam nº 07, de 10 de março de 2015; Dificuldade de identificação dos empreendimentos quanto ao CNPJ matriz ou filial; Base de dados interinstitucional, uma vez que a Receita Federal do Brasil possui informações pertinentes; Resultados quanto às linhas incentivadas são de difícil mensuração, a exemplo, da dificuldade dos empreendimentos responderem quantos empregos gerados na linha. Pouca literatura pertinente sobre avaliação de impacto dos incentivos fiscais, não somente aos voltados para o desenvolvimento regional; Descontinuidade de avaliações quanto a eficiência, eficácia e efetividade dos recursos; A ausência de contrapartidas legais na aprovação do projeto, dificulta a mensuração de indicadores de monitoramento. Assim, os indicadores devem se basear na lógica de atuação; Os objetivos dos incentivos fiscais não estão claros na legislação vigente.

Fonte: Elaboração dos autores

9. Apresentar se há outras ações no âmbito da SUDAM/MDR ou de outros ministérios/órgãos de governo que também se destinam à resolução do mesmo problema. Quais as diferenças entre essas ações e a política em avaliação? Há propostas de coordenação entre essas políticas?

Para redução das desigualdades regionais no Brasil foi instituída a PNDR pelo Decreto nº 6.047/2007 atualizada pelo Decreto nº 9.810/2019, coordenada pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MDR) com o objetivo de ser a política pública explícita para enfrentar o tema no Brasil.

Na Amazônia, a instituição gestora da PNDR é a SUDAM, o plano regional orientador de desenvolvimento é o PRDA e entre seus instrumentos estão os incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

Contudo, demais políticas públicas, chamadas implícitas, também repercutem sobre as desigualdades regionais, a exemplo dos Territórios da Cidadania do antigo Ministério da Cidadania de 2008, que segundo a avaliação realizada pelo extinto Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2011, p. 100) chegou a rivalizar com a PNDR no esforço territorialmente transversal e integrativo das políticas federais.

Quanto à execução, os programas de transferência de renda, cujo principal expoente é o Auxílio Brasil, são políticas implícitas de forte repercussão nos territórios mais dispares, a exemplo da Amazônia. Em 2023, o Auxílio Brasil se encontra sob a égide do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e sua lógica de atuação atenta para a transferência de recursos financeiros diretamente para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

A lógica do Auxílio Brasil difere da lógica construída para as políticas de desenvolvimento regional, uma vez que as políticas regionais incentivam empreendimentos privados e a partir dos investimentos realizados, proporcionam emprego, renda e desenvolvimento nas áreas menos desenvolvidas. Isto é, o alcance das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza ocorre de forma indireta, por meio dos benefícios gerados pelos estabelecimentos beneficiados.

Em relação aos incentivos fiscais federais, o demonstrativo dos gastos tributários da Receita Federal do Brasil (DGT/RFB)⁵ mostra que explicitamente para a Amazônia Legal estavam em vigência em 2022, os incentivos fiscais administrados pela SUDAM e os destinados à Zona Franca de Manaus (ZFM)⁶ administrados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Portanto, geridas por autarquias distintas.

A SUDAM é uma autarquia federal vinculada ao MDR que gerencia incentivos fiscais relacionados ao IRPJ. Em 2023, as seguintes modalidades estavam vigentes:

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

Por sua vez, a SUFRAMA é também uma autarquia federal, vinculada em 2023 ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e não constante das instituições diretamente envolvidas com a PNDR e PRDA.

Estão sob sua competência os incentivos fiscais relacionados ao Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição Social para o PIS-PASEP e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), conforme exposto abaixo:

- a) Isenção e redução do II;
- b) Isenção de IPI vinculado à Importação e operações internas;
- c) Redução do PIS e COFINS.

Entretanto, mesmo que distintos, os objetivos dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM e SUFRAMA são convergentes para redução das desigualdades regionais da Amazônia em relação ao Brasil, porém existem diferenças entre os tipos e as instituições administradoras, conforme a seguir:

⁵ Disponível em: <https://bit.ly/3vr0dkt>. Acesso em 19.abr.2022.

⁶ O detalhamento dos incentivos está exposto no anexo I.

- **Objetivo das superintendências e área de abrangência**

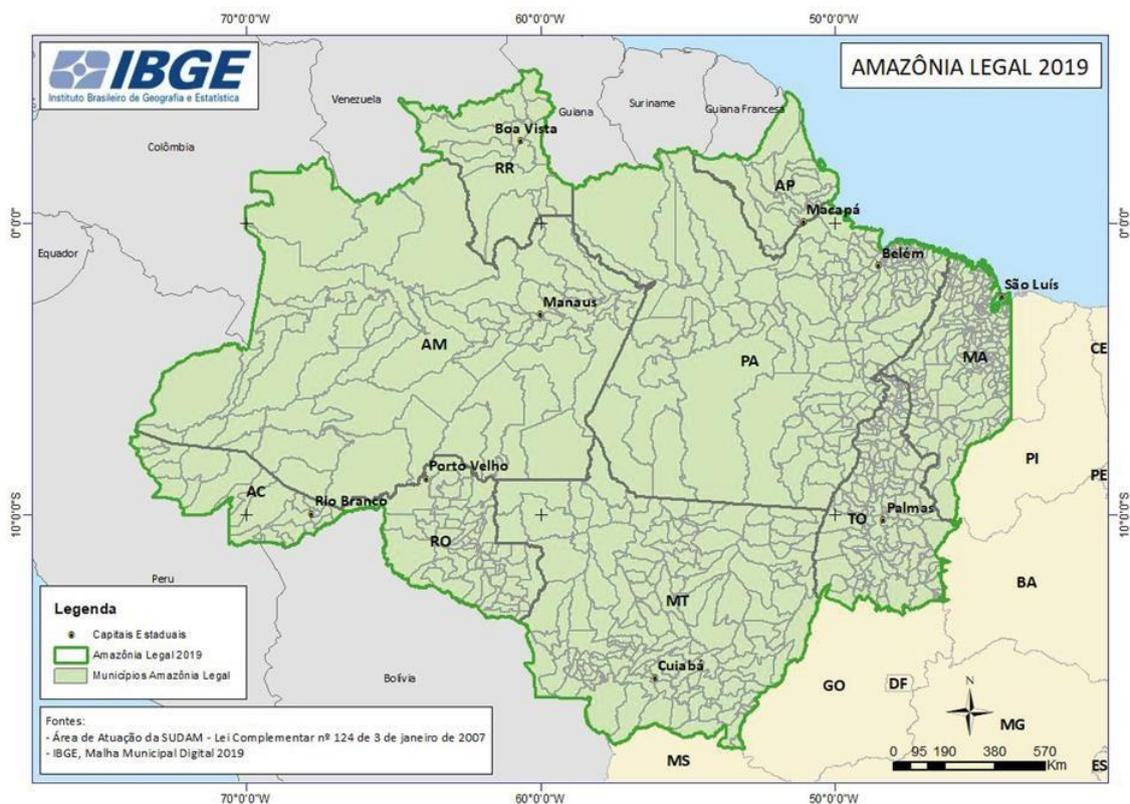
O Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 que regulou a Zona Franca de Manaus, a define como “[...] uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário [...].”

Por sua vez, a Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007 define como o objetivo da SUDAM [...] promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.”

Portanto, a Zona Franca de Manaus tem a concepção de produzir polos na Amazônia e a SUDAM tem objetivos mais amplos de integração produtiva da Amazônia ao restante do país e do mundo.

Quanto a área de abrangência, a da SUDAM é maior, correspondente a todos os estados da região norte, mais o Mato Grosso e parte do Maranhão, conforme delimita a lei complementar nº 124/2007. Todos os empreendimentos compreendidos na área de atuação da SUDAM podem receber os incentivos fiscais administrados pela autarquia.

Figura 3 – Mapa da área de atuação da SUDAM.



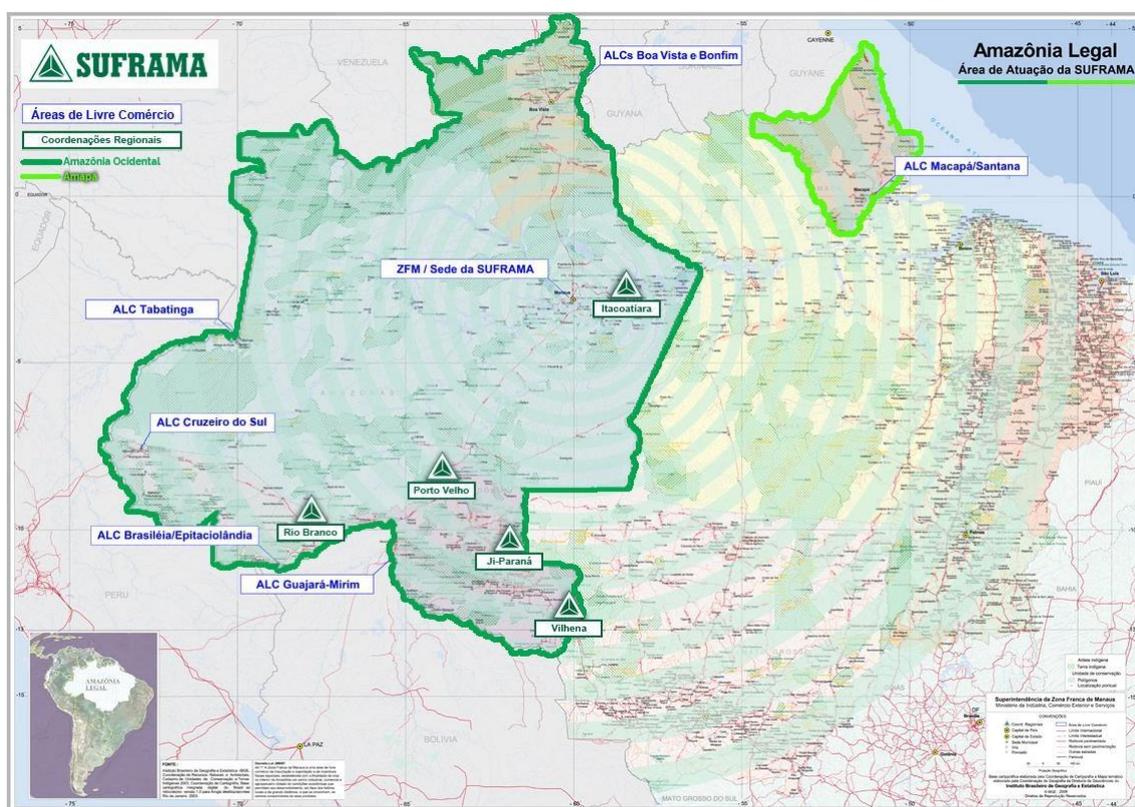
Fonte: IBGE

Por sua vez, os incentivos fiscais administrados pela SUFRAMA foram delimitados inicialmente por sua lei de criação (Decreto-Lei nº 288/1967) à uma área específica na cidade de Manaus e arredores. Posteriormente, foram ampliados para a Amazônia ocidental (Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia) pelo Decreto-lei nº 356/1968.

Entre os anos 1980 e 1990, foram criadas Áreas de Livre Comércio (ALC) na Amazônia, como forma de replicação do modelo da ZFM. Parte dos incentivos destinados à Manaus foram destinados às ALCs de Cruzeiro do Sul e Brasiléia no Acre (Lei nº 8.857/1994), de Macapá-Santana no Amapá (Lei nº 8.387/1991), de Tabatinga no Amazonas (Lei nº 7.965/1989), Guajará-Mirim em Rondônia (8.210/91) e de Boa Vista e de Bonfim em Roraima (Lei nº 8256/91)⁷, conforme demonstrado na figura a seguir.

⁷ No período recente, foi implantada a Zona Franca Verde (Lei nº 11.898/2009) em Macapá, na mesma área da ALC, com foco sobre a industrialização com matérias primas regionais.

Figura 4 – Mapa da área de atuação da SUFRAMA.



Fonte: SUFRAMA

Vale ressaltar a menor área de atuação da SUFRAMA e seu foco na formação de polos, nos quais os incentivos fiscais administrados pela SUDAM também foram/são incidentes. Nota-se que as ALCs estão dispostas em regiões de fronteira, uma das prioridades espaciais da PNDR, isto é, suscetíveis a esforços convergentes do Governo Federal sobre o desenvolvimento regional, nas quais uma instituição forma polos produtivos e a outra integra a região de forma includente e sustentável.

- **Estabilidade institucional, atribuições e enquadramento dos incentivos**

A SUDAM foi extinta em 2001 e recriada em 2007, o que ocasionou certa instabilidade quanto à concessão dos incentivos fiscais – *vide* os indicadores apresentados no relatório da SUDAM (2016) – enquanto a SUFRAMA vige desde a sua criação em 1967.

Ademais, os incentivos fiscais administrados pela SUDAM tinham vigência até dezembro de 2018, mas foram prorrogados por força de lei até 2023 (Lei nº 13.799, de 03 de janeiro de 2019). Por sua vez, os incentivos

administrados pela SUFRAMA estão dispostos constitucionalmente, tendo sido estendidos até 2073 (Emenda Constitucional nº 83/2014).

O terceiro ponto versa sobre a atribuição da SUFRAMA na entrada de mercadorias em sua área de abrangência. Segundo o art. 4º da Portaria nº 834, de 16 de outubro de 2019, toda a mercadoria nacional ou nacionalizada entrante na área de abrangência da SUFRAMA fica sujeita ao controle e fiscalização da autarquia, com ações integradas ao fisco federal e estaduais.

Com isso, as ações da SUFRAMA são complementares aos fiscos, inclusive, com desembaraço de mercadorias destinadas à ZFM e às ALCs, o que traz competências distintas da SUDAM, que concede o incentivo, mas não controla ou fiscaliza as mercadorias entrantes na sua área de abrangência, ficando a cargo da Receita Federal tal prerrogativa.

O alinhamento entre SUFRAMA e os fiscos, historicamente, proporcionou a adição do ICMS estadual ao portfólio de incentivos fiscais na área de abrangência da autarquia, mediante assinatura de convênios com governos estaduais, *vide* o convênio ICM nº 65/88 e Convênios ICMS nº 07/93, 09/94, 49/94, 37/97, 25/08 e 134/19 expostos na Portaria nº 834/2019.

Outro ponto a ser destacado é a delimitação das mercadorias suscetíveis a gozo dos incentivos fiscais na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), o que torna mais transparente a identificação, controle e fiscalização dos produtos entrantes.

De outro modo, os incentivos fiscais administrados pela SUDAM são delimitados por setores prioritários da Portaria nº 4.212/2002 e ainda não há uniformização à nomenclaturas nacionalmente e internacionalmente utilizadas, como a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) ou a NCM.

- **Comparação de valores dos incentivos fiscais e governança**

Por fim, compara-se os valores anuais dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM e pela SUFRAMA desde o ano 2008 até 2021, conforme tabela a seguir:

**Quadro 1 – Gastos tributários administrados pela SUDAM e SUFRAMA
(2008-2021) em R\$**

ANO	SUDAM	SUFRAMA
2008	1.447.577.567	14.843.693.473
2009	1.250.215.438	13.182.329.537
2010	1.792.501.954	17.257.273.312
2011*	1.774.168.590	18.964.145.403
2012*	1.453.578.502	20.897.120.051
2013*	1.811.155.217	23.608.765.480
2014*	1.930.181.173	24.242.405.272
2015*	1.836.897.007	23.231.868.875
2016	2.861.514.373	21.050.606.066
2017	3.704.359.176	19.461.572.480
2018	4.047.791.826	26.367.169.739
2019	3.927.528.335	29.898.771.164
2020**	4.152.155.070	31.608.768.593
2021**	4.569.905.836	34.788.945.408

Fonte: Demonstrativo das Receitas Tributárias da Receita Federal do Brasil – Bases Efetivas (DGT/RFB – Bases Efetivas), disponível em: <https://bit.ly/3ignPmj>. Acesso em: 07.abr.2022.

*Entre 2011 e 2015, a SUDAM concedia isenção de Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), contudo, os dados disponíveis no DGT/RFB mostram valores agregados com a SUDENE. Assim, foram recolhidos somente valores da redução fixa de 75% de IRPJ.

**Valores atualizados pelo IPCA, uma vez que as bases efetivas são divulgadas três anos após a apuração.

Os dados mostram que os incentivos administrados pela SUFRAMA são aproximadamente 10 vezes os administrados pela SUDAM. Portanto, é imprescindível o esforço de coordenação entre os incentivos fiscais administrados pelas autarquias.

Os esforços de coordenação estão na Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional instituída pela PNDR e formada por órgãos do Governo Federal, cujas atribuições versam sobre a estruturação de uma política integrada de financiamento do desenvolvimento regional e da articulação de políticas setoriais.

Ademais, as competências do Conselho Deliberativo da SUDAM (CONDEL/SUDAM) – um órgão federativamente construído para tomada de decisões sobre políticas de desenvolvimento regional na Amazônia – não

abrangem diretamente a administração dos incentivos fiscais, conforme art. 10 da Lei Complementar nº 124/2007. Tal prerrogativa fica a cargo da SUDAM (art. 4º, IX). Contudo, o CONDEL pode definir investimentos prioritários, atividades produtivas e iniciativas de desenvolvimento sub-regional, que indiretamente norteiam os incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

Por sua vez, a definição de diretrizes, planos, programas, projetos e ações na área de atuação da SUFRAMA são definidos pelo Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS), conforme dispõe a Lei Complementar nº 134, de 14 de janeiro de 2010 regulamentada pelo Decreto nº 9.912, de 10 de julho de 2019.

Na sua composição, estão ministros de Estado, entre eles o Ministro do MDR, governadores e prefeitos dos estados e capitais da área de atuação e o presidente do Banco da Amazônia. A presidência do CAS é do Ministro do MDIC e não há representante da SUDAM, assim como não há representante da SUFRAMA no CONDEL/SUDAM.

Compete ao CAS estabelecer normas, exigências, limitações e condições para a aprovação dos projetos que busquem usufruir dos benefícios fiscais ofertados pela SUFRAMA. Portanto, é de sua atribuição estabelecer normas de governança sobre os incentivos fiscais administrados pela instituição.

Diante do exposto, e com base nas evidências demonstradas, não se vislumbra a coordenação específica sobre os incentivos fiscais na Amazônia (SUDAM e SUFRAMA) em torno de um planejamento regional integrado e articulado. Institucionalmente, SUDAM, MDR administram parte dos incentivos e SUFRAMA e MDIC administram os seus, enquanto a RFB está em posição de interseção.

DESENHO

A avaliação de desenho apresenta a lógica de atuação da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM, demonstrando o direcionamento e os objetivos dos recursos dispendidos.

10. Há modelo lógico elaborado? Se sim, quando ele foi elaborado?

O modelo lógico da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM é interligado aos demais instrumentos da PNDR⁸ na Amazônia, que estabelece a política, os instrumentos, as atividades, os produtos, os resultados intermediários, finais e o impacto almejado.

O modelo foi elaborado em 2014 como resultado do grupo de trabalho instituído pela portaria nº 43/2014/SUDAM para definição de cesta de indicadores para os instrumentos da PNDR na Amazônia (Incentivos Fiscais administrados pela SUDAM, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA)

A elaboração foi uma exigência do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme Relatório de levantamento TC 037.079/2012-3, e a aprovação ocorreu através da Resolução nº 07, de 10/03/2015 da Diretoria Colegiada da SUDAM.

Destarte, vale ressaltar que a política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM foi implantada nos anos 1960, seguindo lógicas de planejamento do período, sem a mesma metodologia apresentada atualmente, conforme será descrito nas respostas às perguntas posteriores.

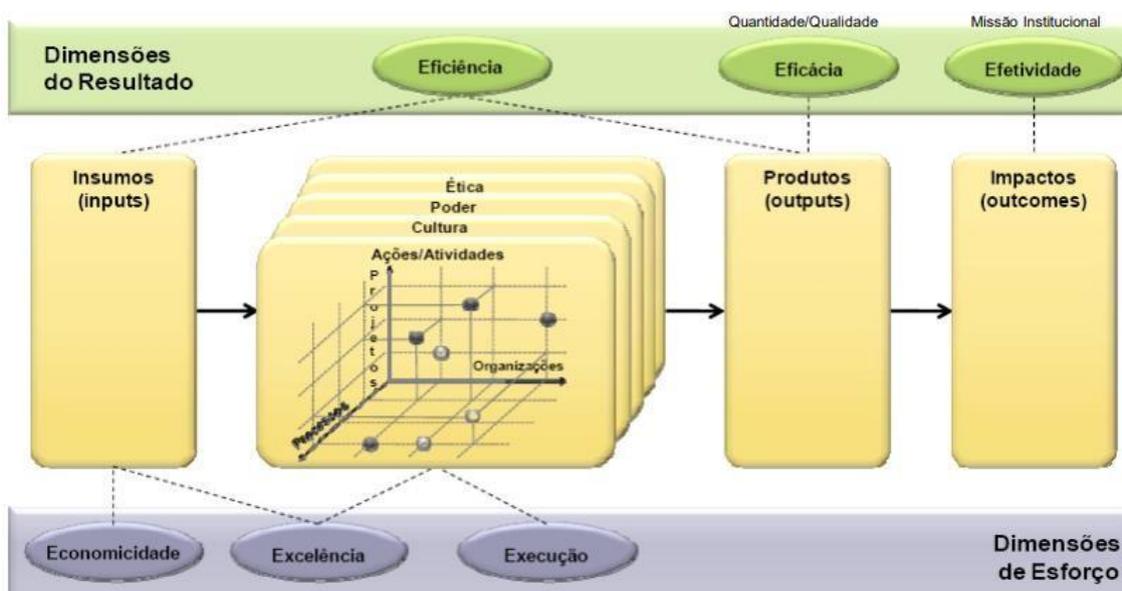
⁸ Vale ressaltar que a PNDR é a política nacional diretriz do PRDA, um plano de desenvolvimento voltado para a Amazônia.

11. Apresente modelo lógico da política caso já tenha sido elaborado, ou desenvolva modelo lógico em conjunto com representantes do órgão gestor da política.

O modelo lógico elaborado pelo Grupo de Trabalho da Portaria nº 43/2014/SUDAM está exposto no relatório de avaliação dos incentivos fiscais concedidos de 2016 (SUDAM, 2016).

De acordo com o estudo, o modelo lógico se baseou na cadeia de valor e nos 6Es de desempenho (Economicidade, Excelência, Execução, Eficiência, Eficácia e Efetividade), desenvolvido pelo guia referencial para medição de desempenho e manual para construção e indicadores elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), conforme figura exposta abaixo:

Figura 5 - Cadeia de valor e os 6 Es de desempenho



Fonte: BRASIL (2009).

Com base na cadeia de valor, que de maneira encadeada, permitiu observar as etapas da política pública, foi elaborada a lógica de atuação dos instrumentos da PNDR para a Amazônia Legal, conforme apresentada a seguir:

Figura 6 – Lógica de atuação da PNDR e dos incentivos fiscais



Fonte: Grupo de Trabalho da Portaria nº 43/2014/SUDAM

A lógica dos incentivos fiscais está alinhada aos demais instrumentos da PNDR. A Política é a PNDR, os incentivos fiscais são um de seus instrumentos, cuja atividade é conceder incentivos ao setor produtivo. Os produtos esperados são os projetos incentivados com os subsídios, que tem como resultados intermediários elevar investimentos privados, e finais o fortalecimento da atividade produtiva da região com geração de emprego e renda. O impacto almejado é o desenvolvimento econômico e social da região.

Note que os resultados intermediários, finais e o impacto almejado estão vinculados ao conjunto dos três instrumentos da PNDR e não somente à política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

12. Existe cronograma para a realização de medição dos indicadores? Como isso ocorre?

A resolução nº 07, de 10/03/2015 da SUDAM que normatiza os indicadores de avaliação para os instrumentos da PNDR, entre os quais os incentivos fiscais, regulamenta cronograma anual para medição dos indicadores de desempenho.

Foram aprovados 08 indicadores, dos quais a avaliação da SUDAM (2016) calculou 04. Os demais indicadores não foram possíveis de ser calculados, em função da ausência de base de dados, e foram substituídos por variáveis próximas.

Não foi visualizada a continuidade da mensuração dos indicadores nos anos seguintes.

13. Quais são os indicadores acompanhados no âmbito da política? Associar os indicadores aos componentes do modelo lógico.

Os indicadores aprovados pela resolução nº 07, de 10/03/2015 encontram-se abaixo:

Figura 7 – Cesta de indicadores para os incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

INSTRUMENTO: INCENTIVOS FISCAIS (IFIRPJ)			
DIMENSÃO	INDICADOR	DESAGREGAÇÃO GEOGRÁFICA	PERIODICIDADE
Insumo	Taxa de Esforço Fiscal do Incentivo (TEFI) (Valor Total dos Gastos Tributários fruto do Incentivo Fiscal / PIB Regional)*100 <i>OBS: Esse indicador é calculado e divulgado pela Receita Federal no relatório "Projeção de Gastos Tributários"</i>	-	Anual
	Gasto Tributário Per Capta (GTPC) (Valor Total dos Gastos Tributários fruto do Incentivo Fiscal / População Amazônica)*100	-	Anual
Processo	(Já implantados)	-	
Resultado	Número Total de Projetos Incentivados (NTPI) NTPI = Nº total de projetos incentivados em gozo do benefício (Em carteira)	-	Anual
	Taxa de Variação da Carteira de Projetos (TVCP) $TCCP = ((N^{\circ} \text{ de Proj. em carteira em } A_1 - N^{\circ} \text{ de Proj. em carteira em } A_0) / N^{\circ} \text{ de Proj. em carteira em } A_0) * 100$	-	Anual
	Índice de Custo-Benefício Geral do Incentivo (ICBGI) $ICBGI = (\text{Total do Valor Adicionado Distribuído} / \text{Total do Benefício Fiscal concedido}) * 100$	-	Anual
	Índice de Custo-Benefício Social do Incentivo (ICBSI) $ICBSI = (\text{Total do Valor Adicionado Distribuído a Pessoal e Tributos} / \text{Total do Benefício Fiscal concedido}) * 100$	-	Anual
Impacto	Valor Total Adicionado (VTA) $VTA = \sum \text{Valores Adicionados dos projetos incentivados em gozo do benefício}$	-	Anual
	Valor Adicional Investido (VADI) $VADI = \sum \text{dos investimentos fruto dos projetos incentivados}$	-	Anual

Fonte: Resolução nº 07, de 10/03/2015.

A ideia principal da cesta foi aferir se o valor total adicionado pelos projetos incentivados era maior que os incentivos concedidos, ou seja, se a riqueza gerada era superior ao valor total dos incentivos fiscais concedidos pela SUDAM.

A principal fonte de informações baseava-se na Demonstração do Valor Adicionado (DVA), uma técnica contábil, que tem por objetivo demonstrar o

grau de envolvimento da empresa em relação à sociedade que a acolhe. Ela indica a parcela de contribuição que a entidade tem na formação do Produto Interno Bruto (PIB) e a distribuição da riqueza em relação ao trabalho, ao capital de terceiros, ao capital próprio e ao governo.

Os indicadores de insumo (TEFI e GTPC) estão associadas a dimensão de esforço da cadeia de valor e demonstram indicadores de execução, enquanto seis se associam à dimensão de resultado, englobando indicadores de eficiência (ICBGI e ICBSI), eficácia (NTPI e TVCP) e efetividade (VTA e VADI). As perguntas associadas a cada indicador foram as seguintes:

- **TEFI:** Qual o tamanho do esforço fiscal para os incentivos em relação ao PIB?
- **GTPC:** O volume dos benefícios fiscais (gasto tributário) projetados vêm aumentando nos últimos anos?
- **NTPI:** A carteira de projetos incentivados tem crescido nos últimos anos?
- **TVCP:** Qual a velocidade de crescimento da carteira de projetos incentivados no último ano?
- **ICBGI:** Os projetos incentivados tem criado riqueza superior ao benefício recebido?
- **ICBSI:** Os projetos incentivados tem gerado riqueza social?
- **VTA:** Os projetos incentivados tem criado riqueza para a região?
- **VADI:** Os projetos incentivados têm contribuído para a elevação do investimento privado na região?

As perguntas nortearam a construção dos indicadores, porém, houve problemas com a operacionalização da mensuração.

14. Os indicadores encontrados corroboram as hipóteses anteriormente estabelecidas ou sinalizam fraquezas em alguma(s) das hipóteses referentes aos componentes do modelo lógico?

Conforme exposto anteriormente, não foi possível calcular a totalidade da cesta de indicadores, em razão da escassez de informações referentes ao DVA. Dos oito indicadores apresentados para avaliar os incentivos fiscais administrados pela SUDAM, quatro dependiam de informações constantes

nesta estrutura contábil, que não estava à disposição na base de dados. A seguir, está discriminado o alcance da metodologia.

- Indicadores que podem ser calculados sem necessidade do DVA: TEFI, GTPC, NTPI e TVCP;
- Indicadores que não possuem dados para cálculo: ICBGI, ICBSI e VTA.
- Indicadores com dados previstos no projeto e não após a concessão: VADI.

Em vista das dificuldades, optou-se por duas estratégias: a primeira de alcançar dados referentes ao DVA e outras informações relativas às empresas; e a segunda, com a substituição de indicadores, mantendo a metodologia e a lógica determinada pelo relatório do Grupo de Trabalho da Portaria nº 43/2014/SUDAM.

Para a primeira, foi desenvolvido o Sistema de Informações para Avaliação dos Incentivos Fiscais (SIAV) para obtenção de informações socioeconômicas diretamente das empresas incentivadas pela SUDAM, com fixação de um Calendário Anual para o Envio de Informações das empresas beneficiadas pelos Incentivos Fiscais da SUDAM (CAEI) para parametrizar o período, a forma de acesso e a normatização para a prestação de informações à SUDAM.

Ademais, foi firmado Convênio entre a SUDAM e Receita Federal do Brasil (RFB) em 2019 para obtenção de informações oficiais e fidedignas, notadamente, no que diz respeito ao valor anual real da renúncia tributária frut dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

Quanto à segunda estratégia, foi elaborado um primeiro ciclo de avaliação com dados disponíveis na instituição. O relatório “Incentivos Fiscais concedidos: Relatório de avaliação 2007 – 2014” foi aprovado pela DICOL/SUDAM em 2016 e publicado no site institucional. O relatório se baseou nos seguintes indicadores:

Figura 8 – Indicadores do relatório “Incentivos Fiscais concedidos: Relatório de avaliação 2007 – 2014”.

DIMENSÃO	ANÁLISE	INDICADORES PARA AVALIAÇÃO
ESFORÇO	EXECUÇÃO	TAXA DE ESFORÇO FISCAL DO INCENTIVO - TEFI (Valor Total previsto dos Gastos Tributários fruto do Incentivo Fiscal / PIB Regional)*100
		GASTO TRIBUTÁRIO PER CAPITA (GTPC) (Valor Total previsto dos Gastos Tributários fruto do Incentivo Fiscal/População Amazônica)*100
RESULTADOS	EFICIÊNCIA	TAXA DE EFETIVAÇÃO DA DEMANDA (TED) Número de pleitos apresentados à SUDAM/Número de pleitos aprovados na SUDAM
		TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DO PROCESSO (TMTP) Σ (Duração de processos solucionados com sucesso /Nº processos).
	EFICÁCIA	NÚMERO TOTAL DE INCENTIVOS CONCEDIDOS – NTIC Nº Total de Incentivos Fiscais Concedidos (em carteira)
		TAXA DE VARIAÇÃO DA CARTEIRA DE INCENTIVOS - TVCI ((Nº de Incentivos concedidos em carteira em A1 - Nº Incentivos concedidos em carteira A0)/Nº incentivos concedidos em carteira A0)*100
	EFETIVIDADE (Projetada)	QUANTITATIVO DE EMPREGOS - QE Σ Empregos estimados nos projetos incentivados
		VALOR ADICIONAL INVESTIDO - VADI Σ Investimentos estimados nos projetos incentivados

Fonte: SUDAM (2016)

O relatório se fundamentou em dados projetados, mas manteve a lógica de atuação definida pela resolução nº 07, de 10/03/2015 e a vinculação aos 6Es de desempenho.

Após a divulgação, iniciou-se um debate intrainstitucional acerca da qualidade, viabilidade e continuidade da avaliação da política pública nos moldes definidos pela cesta de indicadores e nas adaptações contidas no relatório. O debate foi crescente e continua persistente, apesar da aprovação em 2022 do Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais da SUDAM pela Resolução nº 654, de 14 de dezembro de 2022.

Em suma, a relação entre os indicadores e a lógica de atuação e metodologia delineada pela resolução nº 07, de 10/03/2015 apresenta uma fina sintonia e é passível de continuidade, o que foi realizado na elaboração do Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais, no qual a presente avaliação executiva se ampara.

15. Quais são as hipóteses e a racionalidade por trás desse modelo lógico? Descrever essas hipóteses

A lógica de atuação dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM foi delineada a partir de uma demanda do TCU em meados da década de 2010, após um período de reduzidas alterações sobre o direcionamento dos recursos.

Institucionalmente, a legislação dos incentivos fiscais foi alterada no início da década de 2000, entretanto, não foram redimensionados os objetivos e, conseqüentemente, a definição de hipóteses e uma lógica de atuação. O trabalho que fundamentou a resolução nº 07/2015 foi uma tentativa de redefinição, mas preliminar frente aos desafios da política de incentivos fiscais na Amazônia. A consequência foi a continuidade das estratégias empregadas em décadas anteriores, em uma espécie de situação inercial do instrumento.

A MP nº 2.199-14/2001, que alterou a legislação do IR no que se refere aos incentivos fiscais de isenção e de redução, não delimitou objetivos para os recursos, do mesmo modo que o Decreto nº 4.212/2002, que definiu os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional na Amazônia, também não estabeleceu a natureza das prioridades setoriais.

As resoluções aprovadas pela SUDAM, cuja mais recente foi a resolução nº 93, de 13 de agosto de 2021, definiram os procedimentos atinentes aos incentivos. Assim, as modalidades de implantação, ampliação, diversificação e modernização, bem como os recursos de reinvestimento, redução fixa de 75% do IRPJ e isenção do imposto se tornaram perenes no tempo.

A lógica que se manteve fixa remonta ao diagnóstico criador da SUDENE no final dos anos 1950. O GTDN (SUDENE, 1967)⁹ diagnosticou as diferenças – em termos de formação de renda, sociedade e estrutura política – entre o Nordeste e o Sudeste brasileiro, em que a primeira era estruturalmente dependente das importações da segunda, dificultando sua capacidade autônoma de desenvolvimento.

⁹ O diagnóstico do GTDN tinha por base as teorias estruturalistas desenvolvidas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Para reduzir as desigualdades, o grupo propôs políticas públicas coordenadas por uma instituição regional, a SUDENE, no qual um dos principais focos seria a industrialização do Nordeste.

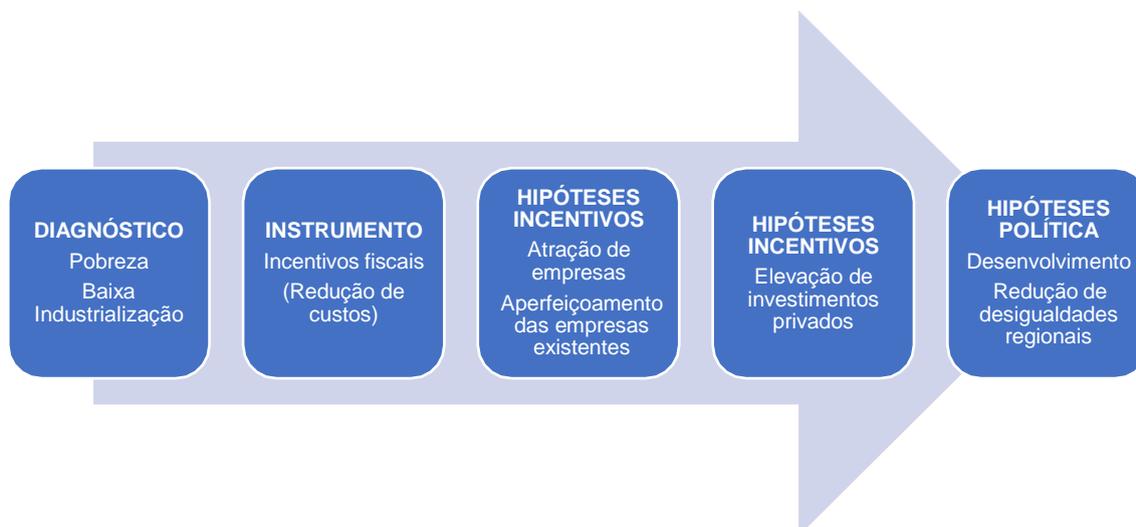
A lógica construída era de que incentivos fiscais reduziriam o custo das empresas instaladas (existentes) ou que viriam a se instalar no Nordeste (atraídas), uma vez que a região não era atrativa para novos negócios, dada as condições de pobreza, infraestrutura e mão de obra. Com menores custos, as empresas apresentariam lucros e parte destes seriam canalizados para novos investimentos privados, fortalecendo cadeias produtivas locais, proporcionando crescimento econômico, e conseqüentemente, quebrando parte das estruturas de subdesenvolvimento.

Portanto, o objetivo principal dos incentivos fiscais concedidos com fins de desenvolvimento regional foi **elevar investimentos privados**, por meio da atração de novas empresas e aperfeiçoamento das existentes. A partir disto, se consubstanciariam impactos, como o adensamento da cadeia produtiva, a substituição de importações, a elevação de empregos, renda, PIB *per capita* e qualidade de vida.

Nota-se que os impactos, seriam alcançados com a coordenação dos instrumentos fiscais (incentivos fiscais), monetários (crédito subsidiado) e cambiais pela SUDENE e pela política de desenvolvimento para o Nordeste.

Com base nos documentos da época, como o GTDN e o I Plano Diretor da SUDENE, foi elaborado nesta avaliação o seguinte desenho dos incentivos fiscais voltados para o desenvolvimento regional. Destaca-se que o desenho inicial é bem similar à lógica construída em 2014 pelo Grupo de Trabalho da Portaria nº 43/2014/SUDAM.

Figura 9 – Desenho Inicial dos incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional



Fonte: Elaboração dos autores

A lógica do GTDN e o desenho formulado se transpuseram para a legislação na criação da SUDENE em 1959 quando o art. 18 da Lei nº 3.692/1959 (lei de criação da instituição) isentou de impostos e taxas as importações de equipamentos destinados ao Nordeste, preferencialmente para indústrias de base e de alimentação.

Ademais, o art. 19 da mesma lei estabeleceu possibilidades em que indústrias instaladas a partir de 1956 ou que viriam a se instalar até 1963, ficassem isentas de imposto de renda até 1968. Do mesmo modo, reduziu em 50% a alíquota de imposto de renda para indústrias químicas utilizadoras de matéria-prima local, com destaque para a indústria de fertilizantes.

A estratégia que guiaria a concessão dos incentivos de acordo com lógica de desenvolvimento foi aprovada em 1961, com o I Plano diretor da SUDENE, aprovado pela Lei nº 3.995/1961. O plano tinha como escopo coordenar os investimentos públicos (ativos) e privados (passivos) na região, uma vez que diagnosticou excesso de investimentos sem resultados eficazes e efetivos¹⁰.

¹⁰ Os excertos encontram-se nas p. 16-17 do plano, disponível em <https://bit.ly/3u98B8z>. Acesso em: 19.mai.2022.

Para a iniciativa privada foram concedidos incentivos fiscais, financeiros (empréstimos a baixas taxas de juros) e cambiais, articulados com investimentos públicos federais e estaduais.

Ademais, o I Plano Diretor foi mais além na regulamentação dos incentivos fiscais, delimitando regras para a concessão, que caso transgredidas total ou parcialmente, seriam passíveis de caducidade dos incentivos e obrigação de recolhimento de impostos devidos.

Nessa criação institucional, os incentivos foram aperfeiçoados pela Lei nº 4.239/1963, que aprovou o II Plano Diretor e elencou maiores normas para os incentivos fiscais vinculados.

A lógica derivada da SUDENE de elevação dos investimentos privados a partir de incentivos fiscais foi ampliada para a Amazônia um ano antes com a Lei nº 4.069-B/1962, que assegurou isenção de imposto de renda a pessoas jurídicas que beneficiassem juta, borracha ou sementes oleaginosas, e a regulamentação mais robusta foi dada pela Lei nº 5.174/1966 aprovada em conjunto com a Lei nº 5.173/1966, que dispôs sobre o Plano de Valorização da Amazônia e a criação da SUDAM no âmbito da “Operação Amazônia”.

Portanto, a legislação dos planos e dos incentivos fiscais inicialmente estavam vinculadas, na qual a política de incentivos fiscais estava alinhada a um desenho mais amplo da política de desenvolvimento regional.

O Decreto nº 60.296/1967 que aprovou o I Plano Diretor da SUDAM mostra o alinhamento e é direto ao afirmar no art. 3º, alínea I que:

A adoção de intensiva política de estímulos fiscais, creditícios e outros, tem o objetivo de: I - assegurar a **elevação da taxa de reinversão** na região dos recursos nela gerados; II - **atrair investimentos** nacionais e estrangeiros para desenvolvimento da região. (Art. 3º, alínea I do Decreto nº 60.296/1967).

Assim, perante as normas, os objetivos da concessão dos incentivos fiscais são o de elevar e atrair investimentos privados para a região, o que se perpetuou até os dias atuais.

Por esta razão, a lógica construída pela Resolução SUDAM nº 07, de 10/03/2015 continua a ter como objetivo principal elevar investimentos privados, por meio da atração de empresas e aperfeiçoamento das existentes; e o nome da Diretoria responsável pela gestão dos incentivos fiscais na SUDAM é Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de *Atração de Investimentos*, conforme normatizado pela Resolução SUDAM nº 70, de 08 de maio de 2017.

Diante do exposto, indaga-se se o objetivo de elevação de investimentos privados mantém-se atual, uma vez que foi criado pela hipótese de estruturas produtivas incipientes e industrialização no Nordeste. Essa lógica se mantém válida para o escopo delineado no atual PRDA ou pelo modelo atual de desenvolvimento da Amazônia, com preservação ambiental e construção de uma economia verde?

16. Os incentivos existentes levam a comportamentos esperados por parte dos envolvidos na política?

Espera-se da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM a elevação de investimentos privados na região amazônica, por meio de atração de novos investimentos e aperfeiçoamento dos já existentes.

Quanto a atração, isto é, as vantagens locacionais proporcionadas pela política de incentivos para a Amazônia Legal em relação às outras regiões, a própria existência de incentivos fiscais administrados pela SUDAM são vantagens em relação às demais macrorregiões brasileiras. Somente a área de atuação da SUDENE possui os mesmos tipos de incentivos fiscais.

Por sua vez, o prazo de 10 anos para usufruto dos incentivos também são vantagens que atraem investimentos, uma vez que permitem a maturação das despesas produtivas na região até o alcance da taxa de lucro sem incentivos governamentais.

A presença da modalidade de implantação, ou seja, de introdução de uma nova unidade produtora no mercado, no rol dos incentivos, conforme art. 5º, II da resolução nº 93, de 13 de agosto de 2021, também teoricamente leva a indução de novos estabelecimentos na região.

Contudo, não se pode afirmar se estes fatores levam ou são suficientes para a atração de investimentos na região amazônica, visto a dificuldade de mensuração dos indicadores instituídos ou mesmo a ausência de métrica que meça somente a atração de novos investimentos produtivos. São hipóteses que precisam ser confirmadas.

Quanto ao aperfeiçoamento dos estabelecimentos existentes, ou seja, a melhoria do processo produtivo nas empresas já estabelecidas na região, a existência das modalidades de ampliação (aumento da capacidade real de linhas instaladas), diversificação (introdução de novas linhas de produção) e modernização (introdução de novas tecnologias) induzem o aperfeiçoamento produtivo na região.

A implantação seria a primeira modalidade (atração) e a ampliação, diversificação e modernização (aperfeiçoamento) seriam as espécies que estimulariam inovações constantes sobre a produção constituída na região.

Nota-se que as modalidades de incentivos são concedidas por linha de produção e não por estabelecimento, fazendo com que as empresas busquem modificações nos produtos para manter o incentivo fiscal, mantendo as atividades, ao menos, rotativas. Segundo, o relatório do MI de 2006 (BRASIL, 2006) a concessão por linha de produção é um dos pilares da política de incentivos fiscais, por focar no produto e não no estabelecimento.

Da mesma maneira, o reinvestimento, um dos três tipos de incentivos fiscais administrados pela SUDAM, permite que as empresas depositem no Banco da Amazônia S/A 30% (trinta por cento) do valor do IRPJ devido pelos empreendimentos, acrescido de 50% (cinquenta por cento) de recursos próprios.

O valor depositado só pode ser retirado para aquisição de máquinas e equipamentos novos que façam parte do processo produtivo, e excepcionalmente, para máquinas e equipamentos fabricados na própria empresa, de acordo com o art. 24, § 2º 5º da resolução nº 93, de 13 de agosto de 2021.

O mecanismo propicia mais um incentivo para as empresas instaladas aperfeiçoarem seu processo produtivo e, ressalta-se, foi criado em 1968 para o Nordeste (art. 23 da lei nº 5.508, de 11 de outubro de 1968) com o percentual de 50% para depósitos do valor devido de IRPJ.

Quanto à elevação dos investimentos privados per se, os estabelecimentos beneficiários das reduções e/ou isenções fiscais devem aplicar o valor do incentivo em atividades ligadas à produção ou operação da empresa beneficiária na área de atuação da SUDAM (art. 10, § 1º da resolução nº 93/2021) e não podem distribuí-lo aos sócios ou acionistas das empresas, mas sim inseri-lo em uma conta de reserva de incentivos fiscais que só poderá ser utilizada para absorção de prejuízos ou aumento de capital social (art. 11 da resolução nº 93/2021).

Outro fator, também entendido como um pilar dos incentivos fiscais pelo MI (BRASIL, 2006), é que os incentivos fiscais são ativados mediante lucratividade dos beneficiários. Somente linhas de produção lucrativas podem gozar efetivamente de incentivos fiscais, uma vez que o IRPJ é pago sobre o lucro da exploração.

Isto significa um mecanismo de financiamento do investimento diretamente obtido do lucro dos produtos implantados, ampliados, diversificados ou modernizados, complementares aos *fundings* obtidos de crédito público subsidiado, como no FNO.

Conforme visto no I Plano Diretor da SUDENE, seria uma forma de indução passiva de investimentos pelo poder público, através de mecanismos que incentivassem os investimentos privados.

Destaca-se que assim como a atração de investimentos, o aperfeiçoamento e a elevação de investimentos privados carecem de cálculo e/ou formulação de métricas que comprovem a eficácia quanto as hipóteses instituídas e os mecanismos construídos.

Ademais, outras perguntas carecem ser desenvolvidas em estudos posteriores, como os investimentos privados continuam a ser atraídos? Foi desenvolvida uma rede local de fornecedores especializada que prenda as

indústrias atraídas mesmo na ausência dos IFs? As empresas atraídas têm gerado empregos (muitas são intensivas em capital)? Há um “espalhamento” das indústrias atraídas ao longo de toda a região alvo?

17. Há medidas que levam a comportamentos indesejados por parte dos envolvidos na política?

Para o objetivo de atração, a medida que dificulta o acesso a incentivos da SUDAM é a exigência de 20% de capacidade real instalada para início do usufruto dos benefícios fiscais.

As empresas que almejam a redução de tributos já devem estar instaladas na região e produzindo, no mínimo, 20% da linha de produção a que pediram incentivos fiscais.

A regra incide, inclusive, para a modalidade de implantação, o que surge como uma grande dificuldade para atração de setores ainda não existentes na região. Setores de fármacos, biocombustíveis ou de perfumaria, pertinentes para uma estratégia de bioeconomia, mas pouco consolidados na Amazônia, só poderão usufruir do benefício fiscal após implantação e produção.

A iniciativa previne empreendimentos ilícitos ou incertos, que macularam a imagem da instituição no passado, porém, tornam o incentivo fiscal administrado pela SUDAM mais um instrumento de manutenção e não de atração de investimentos.

Outro ponto a ressaltar é que somente empreendimentos de médio e grande porte podem usufruir dos incentivos fiscais, uma vez que se restringem aos optantes pelo lucro real, conforme definido pelo art. 129 da instrução normativa SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002 c/c art. 669 do Decreto nº 9.850, de 22 de novembro de 2018.

Empresas optantes pelo lucro presumido ou pelo SIMPLES nacional não podem usufruir dos benefícios fiscais administrados pela SUDAM, o que restringe o público alvo da política em relação à atração de novas empresas, setores e linhas de produção.

Para o objetivo de aperfeiçoamento das unidades produtivas, a incidência do incentivo sobre o lucro da exploração da linha de produção torna

complexa a apuração do valor real das reduções/isenções tributárias e dos objetivos alcançados pela política. A desagregação de lucros por linha de produção não é recorrente nos estabelecimentos empresariais da região, que em seus processos contábeis, calculam o lucro por CNPJ ou pelo conglomerado econômico.

A ausência e/ou não aplicação de indicadores que meçam a ampliação, diversificação ou modernização do processo produtivo dos beneficiários passa pela ausência de base de dados sobre as mudanças operacionais das empresas, fazendo com que as hipóteses de aperfeiçoamento (elevação da produtividade, inovação, formação de novos produtos), não sejam comprovadas por avaliações de desempenho.

Ademais, os incentivos podem se tornar perenes no tempo sem a mensuração da modificação real das estruturas produtivas. Os estabelecimentos possuem o prazo de 10 anos de usufruto do benefício e ao fim deste período, podem solicitar nova modalidade e assim sucessivamente. A questão é que pela natureza da concessão e por outras dificuldades estruturais, não é claro o alcance do aperfeiçoamento produtivo na Amazônia Legal nos estabelecimentos beneficiados pela SUDAM, seja em 10 anos ou mais.

A exceção ocorre nos processos de reinvestimento, no qual as empresas são obrigadas a apresentar as notas fiscais das novas máquinas adquiridas à SUDAM, significando que existem possibilidades de dados para a apuração dos objetivos alocados para os reinvestimentos.

Cabe ressaltar, que os objetivos de aperfeiçoamento ou atração de investimentos para elevação de investimentos privados estão mais ligados a uma sequência lógica de raciocínio econômico do que as atuais legislações da matéria. Não são claros os objetivos dos incentivos fiscais na Medida Provisória 2.199-14/2001, no Decreto nº 4.212/2022 e na Resolução CD/CONDEL/SUDAM nº 93 de 13 de agosto de 2021, ficando atrelados as legislações dos anos 1960, como o Decreto nº 60.296/1967 que aprovou o I Plano Diretor da SUDAM.

Para a elevação dos investimentos privados per si, destaca-se a ausência de metas e/ou contrapartidas para a concessão dos incentivos fiscais. A resolução nº 1.676/1974, que regulamentava o FINAM, previa que o projeto submetido teria que cumprir percentuais de absorção intensiva de mão de obra e de beneficiamento de matéria-prima regional, o que não teve continuidade nas atuais modalidades de incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

A consequência direta da concessão sem contrapartidas legais relacionadas ao desenvolvimento regional, como os investimentos na região, é a baixa indução ao delineado pelo planejamento regional, a exemplo dos mais recentes PRDAs.

Existe possibilidades de aplicação de penalidades, como a perda de incentivos fiscais pelas empresas, porém somente se os estabelecimentos praticarem atos configurados como crimes contra a ordem tributária ou não apresentarem notas fiscais, como no caso do reinvestimento (art. 128 da instrução normativa SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002 c/c art. 674 do Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018). Contudo, nenhuma penalidade será aplicada em caso de descumprimento de objetivos ligados ao desenvolvimento regional, uma vez que não há exigência de contrapartidas.

Soma-se à questão, o fato dos atuais regulamentos não estabelecerem prazos para a reserva de incentivos contida nas apurações contábeis dos estabelecimentos beneficiados se transformarem em investimentos produtivos.

Os estabelecimentos podem reservar incentivos por um longo período, inclusive, superior ao gozo de 10 anos do benefício, o que não é o comportamento desejado nas políticas de incentivos fiscais de forma geral.

Ademais, outras hipóteses podem ser desenvolvidas em pesquisas posteriores, como:

- a) O subsídio ser incidente sobre o lucro, e não um subsídio de implantação;
- b) A concentração espacial dos incentivos pode ser um comportamento indesejado;

- c) Perpetuação do benefício em empresas por meio de constantes “modernizações”.
- d) Comportamento “oportunista” sem aderência ao território. Em caso do incentivo ser revogado, os estabelecimentos podem encerrar suas atividades;
- e) Atração de indústrias intensivas em capital que já estariam naturalmente inclinadas a se localizar na região, devido às matérias primas locais, como os minerais;
- f) Ao beneficiar grandes empresas, os incentivos fiscais não estariam inibindo o surgimento de pequenas empresas concorrentes localmente?
- g) Surgimento de grupos de pressão sobre os agentes políticos, em favor da perpetuação dos incentivos a determinados setores, em face da captura política;
- h) Investimentos em inovação e bem-estar social incipientes devido à falta de condicionalidades.

18. A política é universal ou focalizada? Se for focalizada, quais são os critérios de elegibilidade?

A política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM é focalizada em empreendimentos situados na área de abrangência da instituição, que corresponde à Amazônia Legal.

Os demais critérios de elegibilidade são:

- Atividades consideradas prioritárias estabelecidas no Decreto nº4,212/2002;
- Produção superior a 20% da capacidade real instalada;
- Adimplência com as obrigações trabalhistas, previdências e ambientais;
- Cadastro da Empresa e do pleito no Sistema de Incentivos Fiscais(SIN).

Após a admissão dos critérios de elegibilidade, é realizada pela SUDAM análise documental e do projeto técnico-econômico cadastrados no SIN, concluído com a emissão de um parecer final.

O empreendimento é vistoriado pela instituição, que elabora um parecer conclusivo submetido à apreciação do diretor da área. Após o trâmite, o projeto é deliberado pela Diretoria Colegiada da SUDAM e emitido laudo constitutivo e resolução sobre o deferimento do pleito.

De posse do laudo constitutivo, o empreendimento protocola o pedido junto à Receita Federal do Brasil, que por sua vez, operacionaliza a apuração e o gozo do incentivo fiscal.

19. Como é a demanda pela política? Os bens e serviços ofertados pela política atendem à demanda da sociedade?

A demanda pela política é representada por empreendimentos situados na Amazônia Legal que, de acordo com o art. 129 da instrução normativa SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002 c/c art. 669 do Decreto nº 9.850, de 22 de novembro de 2018, **NÃO** sejam:

I - as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido;

II - as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro arbitrado;

III - as pessoas jurídicas instaladas em Zona de Processamento de Exportação (ZPE);

IV - as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), optantes pelo o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples);

V - as pessoas jurídicas com registro no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin.

Dessa forma, as empresas autorizadas a acessarem os incentivos fiscais administrados pela SUDAM são aquelas que apuram seus impostos com base no lucro real que cumpram os critérios de elegibilidade anteriormente expostos.

O art. 5º da lei nº 8.541, de 23 de dezembro de 1992 delimita quais tipos de empresas são obrigadas a apuração no lucro real, dos quais destacamos aquelas com receita bruta total, acrescida das demais receitas e dos ganhos de capital acima de R\$ 78 milhões (9.600.000 Ufir).

Portanto, a demanda pelos incentivos fiscais administrados pela SUDAM está majoritariamente nas empresas situadas na sua área de atuação que tenham faturamento superior a R\$ 78 milhões.

De acordo com o relatório de gestão da SUDAM de 2021¹¹, entre 2019 e 2021 foram beneficiadas 77, 68 e 118 pessoas jurídicas (CNPJs), respectivamente, com incentivos de redução e isenção de IRPJ. Somente em 2021, foram aprovadas 209 projetos, entre os três tipos de incentivos existentes. Vale ressaltar que cada estabelecimento pode ter mais de um projeto aprovado, uma vez que o incentivo é dado por linha de produção e não por CNPJ.

Quanto à taxa de aprovação, o relatório mostra que foram atendidos 55,63% da demanda qualificada (projetos totais menos os arquivados ou indeferidos) em 2020 e 38,64% em 2021¹². Quanto ao último ano, isto significa dizer que deram entrada 540 projetos no exercício de 2021, dos quais foram aprovados 209.

Portanto, os valores acima seriam uma aproximação da demanda dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM, que englobam empresas situadas na Amazônia Legal que apuram lucro real, enquadradas nos critérios de elegibilidade e que tenham interesse nos incentivos fiscais de IRPJ.

¹¹ Disponível em: <https://bit.ly/3A9w4KI>. Acesso em: 27.jun.2022.

¹² O indicador utilizado para esta comparação foi o de Capacidade de Atendimento (nº de pleitos aprovados no exercício / nº de pleitos com entrada no exercício menos os arquivados ou indeferidos) calculado pelo relatório de gestão da SUDAM.

IMPLEMENTAÇÃO

A avaliação de implementação foca nos processos que instrumentalizam o desenho da política pública. É uma fase que busca identificar operacionalmente como os insumos se transformam em produtos para alcance dos objetivos construídos.

20. Os bens ou serviços são efetivamente entregues aos beneficiários? Como isso tem sido acompanhado pela gestão política?

O objetivo da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM é a elevação de investimentos privados na Amazônia, pela atração e/ou aperfeiçoamentos dos investimentos.

A meta torna a política indireta, uma vez que os empreendimentos beneficiados são os responsáveis pela decisão de elevar o nível de investimentos a partir dos incentivos concedidos e não a instituição governamental.

Portanto, o produto internamente entregue pela SUDAM é a concessão de incentivos fiscais aos empreendimentos enquadrados nos critérios de elegibilidade. Após a concessão, a instituição deve monitorar e avaliar os efeitos do instrumento sobre a elevação de investimentos privados. Destaca-se que ela não fiscaliza, uma vez que esta é prerrogativa privativa da RFB, conforme orienta o art. 949 do Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018.

A divisão em etapas representa dois modos de acompanhamento. O processo de concessão é acompanhado pelo Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais (SIN) e pelos relatórios de gestão da SUDAM, enquanto o pós concessão é monitorado e avaliado a partir do Sistema de Avaliação de Incentivos Fiscais da SUDAM (SIAV).

O SIN é um sistema desenvolvido internamente pela SUDAM para o cadastro eletrônico dos pleitos apresentados, com o intuito de substituir os processos físicos e as planilhas de controle, que criavam um sistema moroso e complexo em termos de organização das informações.

O procedimento reside no estabelecimento pleiteante informar dados cadastrais, técnicos, informações de responsabilidade social, além da inserção de documentos pertinentes. Assim, são cadastrados dados como endereço, CNPJ, capacidade real instalada, número de empregos estimados, entre outras informações contidas no Manual de Incentivos Fiscais¹³ da SUDAM.

As informações ficam armazenadas em um banco de dados que pode ser acessado pela gestão da instituição. O intuito é a realização de buscas intuitivas e de fácil manuseio que auxiliem na tomada de decisão dos gestores. Cabe informar que, além do SIN, subsistem planilhas sobre a concessão antes de 2018, ano de implantação do sistema.

As informações do SIN subsidiam o relatório de gestão anual da SUDAM, que apresenta informações e indicadores gerais da instituição e acerca dos incentivos fiscais administrados.

O relatório de gestão da SUDAM de 2021¹⁴, último disponível até a elaboração desta avaliação, demonstra os seguintes indicadores de desempenho da concessão:

- a) Volume de pleitos atendidos (número de laudos e resoluções emitidos no exercício / número de pleitos existentes menos os arquivados ou indeferidos)
- b) Capacidade de atendimento (número de pleitos aprovados no exercício / número de pleitos com entrada no exercício menos os arquivados ou indeferidos)
- c) Tempo médio de tramitação de processos (soma da duração de processos solucionados com sucesso / número de processos solucionados com sucesso)

Vale destacar que não é possível aferir o valor da concessão dos incentivos fiscais no Relatório de Gestão a partir do SIN (apenas estimativas autodeclaratórias dos estabelecimentos), uma vez que o benefício só pode ser averiguado após a apuração do lucro da empresa.

¹³ O manual de incentivos fiscais da SUDAM encontra-se disponível em: <http://sin.sudam.gov.br/>. Acesso em 13.jul.2022.

¹⁴ Relatório e Gestão 2021 disponível em: <https://bit.ly/3v4aGTL>. Acesso em 18.jul.2022.

Para alcançar o acesso a informação, existe convênio celebrado em 04/06/2019 entre Receita Federal do Brasil (RFB) e SUDAM para intercâmbio de informações de interesse recíproco entre as duas instituições, conforme extrato de convênio publicado no Diário Oficial da União de 01/07/2019.

21. Existem mecanismos de supervisão da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?

No campo do monitoramento e avaliação pós-concessão, o SIAV foi regulamentado pela resolução nº 47, de 12 de setembro de 2019 para cadastrar informações dos empreendimentos beneficiários dos incentivos fiscais.

Anualmente desde 2019, as empresas com incentivo vigente (10 anos após a concessão) têm um período de envio e/ou atualização das informações cadastrais, contábeis, financeiras, gerenciais, de produção, socioeconômicas e ambientais, definidos de acordo com o Calendário Anual de Envio e Informações (CAEI) regulamentado pela Diretoria Colegiada da SUDAM.

O objetivo é a formação de um banco de dados necessários para o monitoramento e avaliação dos incentivos concedidos pela instituição. Destaca-se que, assim como o SIN, existe um modo gerencial pelo qual a gestão tem acesso às informações para tomada de decisão.

O banco de dados com informações autodeclaratórias dos empreendimentos subsidia a avaliação de desempenho dos incentivos fiscais, atualmente regulamentada pela Resolução nº 07/2015¹⁵, com indicadores de execução, eficiência, eficácia e efetividade, seguindo um modelo lógico de avaliação para o alcance da finalidade da política.

Conforme exposto em seções anteriores, o SIAV passa por refinamentos quanto à acurácia dos dados enviados pelos estabelecimentos e é debatida a possibilidade de penalização daquelas que não entregarem as informações solicitadas.

Atualmente, somente empreendimentos que praticarem crimes contra a ordem tributária ou não apresentarem notas fiscais, em caso de reinvestimento

¹⁵ Poucos dias antes do fechamento deste relatório foi aprovado o Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais, instrumento do qual o texto se baseia.

(art. 128 da instrução normativa SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002) poderão ter incentivos suspensos ou extintos e não há previsão de penalidades em casos de não envio ao SIAV.

Ressalta-se que a gestão do SIAV está a cargo da Coordenação Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais (CGAVI), responsável pelo monitoramento e avaliação da política de incentivos fiscais após a concessão. Por sua vez, o SIN fica a cargo da Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros (CGINF).

Como as informações concernentes ao SIAV encontram-se em refinamento e ainda não foram realizados relatórios de desempenho utilizando suas informações, não foi possível a inserção de dados agregados ou resultados das avaliações no relatório de gestão da SUDAM.

22. Se a política possuir restrição de acesso, há mecanismos de controle da elegibilidade dos beneficiários? Esses mecanismos são efetivos?

As empresas pleiteantes aos incentivos fiscais da SUDAM protocolam o pedido na instituição através do SIN e os analistas verificam os critérios de admissibilidade quanto:

- a) Ao empreendimento se localizar na Amazônia Legal. O cadastro do pleito no SIN solicita o endereço e CEP do estabelecimento, que posteriormente é verificado na vistoria técnica;
- b) Às atividades prioritárias elencadas no Decreto nº 4.212/2002. O pleiteante declara o seu enquadramento ao realizar o cadastro no SIN. Tanto a vistoria técnica quanto a análise dos demais documentos solicitados são elementos probatórios da veracidade da autodeclaração;
- c) Os dados da produção superior a 20% da capacidade instalada. São cadastrados pela empresa e verificados a partir da vistoria técnica do empreendimento;
- d) As obrigações trabalhistas, previdenciárias e ambientais. São comprovadas por licenças e documentações com chancela governamental na inscrição do pleito no SIN;

e) O cadastro é realizado após todos os preenchimentos serem efetuados.

A análise se divide em duas etapas. Na primeira são avaliados os documentos e o projeto técnico-econômico, que comprovam a veracidade das informações apresentadas através de um parecer inicial. Podem ser solicitadas documentações complementares para confirmação de informação pouco clara.

Na segunda, são realizadas vistorias técnicas aos empreendimentos para confirmação das informações prestadas. Até recentemente, dois técnicos eram responsáveis pela realização da visita técnica. Após algumas mudanças com escopo de redução de despesas, o número foi reduzido para um. Discute-se a possibilidade de realização das vistorias de modo remoto com a colaboração de governos estaduais e municipais.

A análise das duas etapas conforma um parecer final sobre a viabilidade do empreendimento de gozar do benefício, encaminhada à diretoria colegiada da SUDAM para decisão.

Destaca-se que os critérios de admissibilidade e aprovação envolvem várias etapas e dúvidas quanto ao normativo são decididas por decisões de gestão.

Cita-se o caso da diferenciação entre o conceito de infraestrutura e indústria de transformação, critério de admissibilidade, que foi pacificado mediante aprovação da resolução nº 159/2021. Ademais, reforça-se o argumento que o Decreto nº 4.212/2002 está defasado, pouco alinhado aos atuais planos de desenvolvimento regional na Amazônia, à PNDR, e não possui uma correlação clara com classificações estabelecidas, como a CNAE ou a NCM.

A efetividade dos mecanismos de controle pode ser verificada a partir dos indicadores do relatório de gestão. Em 2021, a taxa de aprovação, representada pelo indicador de capacidade de atendimento, mostra que foram atendidos 55,63% da demanda qualificada (projetos totais menos os arquivados ou indeferidos) em 2020 e 38,64% em 2021, o que demonstra a representatividade do filtro de análise.

23. Na divulgação da política, as informações são efetivamente direcionadas ao público alvo? Como?

A divulgação dos instrumentos de ação da SUDAM, entre eles, os incentivos fiscais é realizada tradicionalmente pelo site e pelas redes sociais da instituição. As principais informações, os manuais e o acesso aos sistemas de cadastro estão na página institucional.

São realizados eventos de divulgação nos estados, a exemplo do SUDAM nos estados¹⁶ realizado em 2021. Parte dos encontros foi direcionada para o público alvo dos incentivos fiscais, as empresas de médio e grande porte optantes pelo lucro real, em especial em eventos com as Federações das Indústrias dos estados da Amazônia Legal e com a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

24. Há gestão de riscos na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016?

A SUDAM instituiu em 2019 o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles (CGIRC) por meio da Portaria nº 310/2019 e composto pelo Superintendente e diretores da instituição.

De acordo com o sitio institucional¹⁷, o comitê foi criado conforme previsto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 com o escopo de avaliar, revisar e monitorar o processo de gestão de governança, integridade, riscos e controles na instituição.

Nota-se um avanço normativo sobre o tema na autarquia, uma vez que foi aprovado o regimento interno do comitê (Ato nº 02/2020), a política de gestão de governança, integridade, riscos e controles internos (Ato nº 01/2020), o Plano de Integridade (Ato nº 175/2018 e nº 385/2019) e a cartilha de integridade.

No que tange aos incentivos fiscais, a Resolução nº 04/2019 aprovou uma declaração de apetite ao risco da instituição em nível baixo e médio e estabeleceu como projeto piloto para verificação do risco, os processos de implantação de unidades produtivas referentes à modalidade de redução de 75% do IRPJ.

¹⁶ Informações disponíveis em: <https://bit.ly/3ISzaoG>. Acesso em 21.jul.2022.

¹⁷ Informações disponíveis em: <https://bit.ly/3B3qo59>. Acesso em 22.jul.2022.

GOVERNANÇA

A governança, segundo documento publicado pela Organização das Nações Unidas – ONU (2012, p. 3, tradução nossa), consiste em mecanismos, processos e instituições através das quais cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e mediam suas diferenças para determinados fins.

No Brasil o decreto nº 9.203/2017 regulamenta a política de governança da administração federal e conceitua governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Assim, com base nos conceitos, são respondidas as questões norteadoras para avaliar a política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

25. Os princípios previstos no art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 são observados na governança da política pública?

O art. 3º do referido documento lista princípios da governança pública, os quais são: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, transparência e prestação de contas e responsabilidade. A seguir são expostas resposta a cada um dos conceitos.

No que tange à capacidade de resposta, o Guia Prático de Avaliação *ex post* do Governo Federal (BRASIL, 2018, p. 226), sugere indagar se o gestor da política consegue responder técnica e tempestivamente às demandas.

Sob a ótica da concessão dos incentivos, a resolução nº 93/2021 não estabelece limite de tempo para análise do projeto proposto, contudo, determina na avaliação inicial prazo de 30 dias para apresentação de documentação pendente após recebimento da notificação (art. 16, § 1º). Do

mesmo modo, após a vistoria é determinado prazo também de 30 dias para apresentação de documentos adicionais solicitados pela autarquia.

De acordo com o relatório de gestão da SUDAM de 2021¹⁸ o tempo médio de tramitação de processos (TMTP) foi de 254 dias naquele ano, indicador que mede o período entre a entrada e a deliberação sobre o projeto.

O princípio da integridade é formado por dois outros princípios: confiabilidade e transparência, conforme delimitado no Guia *ex post*. No primeiro, é perguntado qual o grau de confiança dos atores em relação ao gestor da política pública, e no segundo, se o gestor oferece transparência nos seus atos e decisões.

Quanto à confiabilidade, a demanda por incentivos é respondida aos demandantes através da análise dos pleitos, cujo resultado sobre a aprovação ou não é fundamentado em pareceres técnicos inseridos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da SUDAM, cujos dados também encontram-se presentes no SIN. Isto é, as decisões sobre os pleitos são motivadas técnica e legalmente, criando um ambiente de segurança e confiabilidade na análise.

Vale ressaltar que os entendimentos técnicos são passíveis de revisões internas, como o entendimento sobre o conceito de atividades beneficiárias de grãos, pacificado pela instituição.

Quanto a transparência, as decisões sobre os pleitos de incentivos fiscais desde 2013 encontram-se no sítio da SUDAM na seção de resoluções e atos¹⁹, dando transparência aos resultados dos pleitos. No entanto, o SIN carece de transparência ao público externo, de forma a permitir a visualização de todas as etapas do processo e a ordem cronológica de distribuição dos pleitos.

Sobre o princípio da melhoria regulatória, a publicação dos atos e resoluções no sítio institucional pode ser considerado como elemento de transparência e melhoria, assim como a disponibilização de informações do SIN para tomada de decisão por parte dos gestores. Ademais, o trâmite eletrônico por meio do SEI/SUDAM em substituição aos processos físicos e a

¹⁸ Disponível em: <https://bit.ly/3A9w4KI>. Acesso em: 16.ago.2022.

¹⁹ As decisões encontram-se em <https://bit.ly/3zUCn2N>. Acesso em: 15.ago.2022.

consolidação do SIAV enquanto base de dados após concessão dos incentivos também são fatores de melhoria.

Além disso, a publicação da resolução nº 93/2021 teve o escopo de aperfeiçoar o antigo regulamento aprovado pela resolução nº 65/2017 e existe uma política de gestão de governança, integridade, riscos e controles internos na instituição (Ato nº 01/2020).

Quanto a prestação de contas, o guia *ex post* insere a pergunta se o gestor da política se preocupa em prestar contas sobre atos relevantes da política. Na política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM, o relatório de gestão da instituição exerce o papel da prestação de contas sobre o processo de concessão dos incentivos, a partir de dados, indicadores e informações relevantes ocorridas ao longo do exercício. Além das constantes auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) sobre a instituição, a exemplo do Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº201602677 – SUDAM de 2019²⁰.

Contudo, ressalta-se que em análises posteriores são pertinentes perguntas se o relatório de gestão abrange todos os itens de prestação de contas, como os gastos tributários e os principais beneficiários da política, além de indicadores de resultado.

Assim, os princípios da governança na política são mais bem observados sobre a execução da política, entendida nesta avaliação como a concessão. Aspectos de planejamento, monitoramento e avaliação após a concessão ainda possuem dificuldades de organização, o que afeta a governança sobre a totalidade da política.

26. A estrutura de governança contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política pública por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades, e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?

²⁰ Os relatórios de auditoria realizados pela CGU estão disponíveis no site <https://bit.ly/3zYaZkr>. Acesso em 16.ago.2022 a partir da busca SUDAM.

A estrutura de governança da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM requer atualização em seu desenho de planejamento, execução, monitoramento e avaliação. O planejamento se sobressai como locus de redesenho, uma vez que consiste na elaboração de estratégias para a política pública e envolve a revisão periódica de diretrizes, objetivos, planos, ações e atores, pontos de vista fundamentais (PVFs) nos processos que se queira executar, como delimita o guia *ex post* do Governo Federal.

Na estrutura da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM o desenho da etapa de planejamento é rígido e os processos de revisão não são claramente estabelecidos.

O decreto nº 4.212/2002 definiu setores prioritários, mas não determinou como e quando seriam reavaliados. O art. 4º, IX da lei complementar nº 124/2007, que recriou a SUDAM, pressupõe que a administração dos incentivos e benefícios fiscais são uma prerrogativa da instituição e do seu conselho deliberativo (CONDEL/SUDAM), todavia sem detalhamento de competências e responsabilidades.

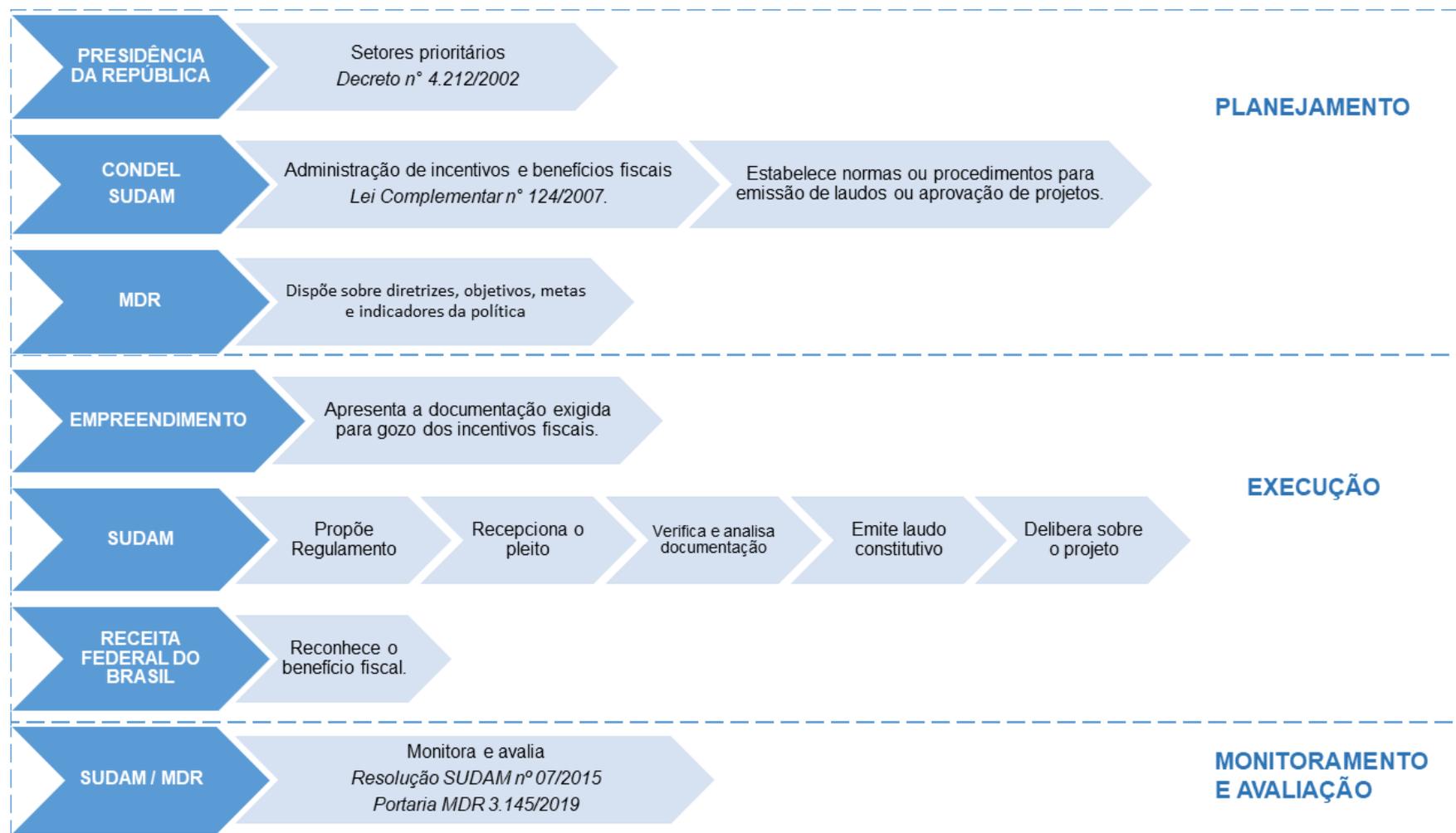
No FNO, outro instrumento da PNDR e do PRDA, a Lei nº 7.287/1989 define o sistema de governança, institucionalizando etapas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação do fundo.

Naquele recurso, o MDR publica portaria com diretrizes e orientações gerais, que guiam a elaboração das diretrizes e prioridades realizadas pela SUDAM. Após estas etapas, o planejamento é concretizado na programação de recursos do fundo, elaborada pelo Banco da Amazônia S.A., em parceria com a SUDAM e o MDR. A exceção da portaria expedida pelo MDR, todas as etapas citadas necessitam de aprovação do CONDEL/SUDAM.

O fundo é executado ao longo do exercício, sujeito a ajustes baseados em indicadores de monitoramento, geralmente operacionais, e os principais resultados são apresentados no relatório de resultados e impactos do FNO, dando balizas para o processo de planejamento e realimentando o ciclo de governança.

Nos incentivos fiscais, o desenho da governança possui conexão reduzida entre as etapas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação. O fluxograma a seguir significa um esforço para conectar as fases de modo cíclico, buscando atores e espaços de decisão dentro da atual estrutura normativa do instrumento da política regional na Amazônia.

Figura 10 – Desenho da execução dos incentivos fiscais.



Fonte: Elaboração dos autores adaptado de SUDAM (2016).

A figura mostra que os elementos de planejamento para revisão periódica e definição de diretrizes, objetivos, planos, ações e atores não são claros ou desenhados para promover e discutir estratégias convergentes aos planos de desenvolvimento regional (PNDR e PRDA). A etapa é pouco flexível desde a publicação do decreto nº 4.212/2002, com relativas mudanças marginais, como as oriundas do Decreto nº 6.810/2009.

Dessa forma, não é evidente se a competência sobre mudanças nos rumos da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM pode ser atribuída às resoluções do CONDEL/SUDAM ou a um decreto presidencial.

Por sua vez, as competências na etapa de execução são mais bem consolidadas, colaborando para a governança. Auxilia esta etapa a existência do novo regulamento dos incentivos fiscais (resolução nº 93/2021), que descreve procedimentos de concessão

Dada a fragilidade no desenho da governança de planejamento, os instrumentos de monitoramento e avaliação conectados a objetivos definidos em uma estratégia de desenvolvimento ficam fragilizados. Outrossim, o controle exercido sobre a política, incluindo a gestão de riscos, a produção, disseminação e confiabilidade de informações sobre todas as etapas se tornam reduzidos e pouco direcionados com base na estratégia de desenvolvimento.

Destacam-se as iniciativas de elaboração de indicadores de processo e socioeconômicos, como os desenvolvidos pela SUDAM (Resolução SUDAM nº 07/2015) e pelo MDR (Portaria MDR nº 3.145/2019), e a construção de base de dados da concessão (SIN) e monitoramento e avaliação (SIAV). Contudo, as iniciativas necessitam de refinamentos para estar alinhadas à uma estrutura de governança que estipule procedimentos cíclicos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política de incentivos fiscais, a exemplo do ocorrido no FNO.

A oportunidade de redesenho da estrutura de governança surge na inserção de uma proposta de sistema de governança dos incentivos fiscais ao Projeto de Lei (PL) nº 4.416/2021, que estende os benefícios fiscais da SUDAM e SUDENE até 2028. O intento seria de aperfeiçoar a política.

Ademais, a proposta pode ser objeto de outro PL exclusivo para o tema ou mesmo ser submetida ao CONDEL/SUDAM para apreciação e deliberação de nova resolução sobre o assunto. São possibilidades para aperfeiçoamento do sistema de governança da política.

27. A liderança exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?

De acordo com o guia *ex post* do governo federal brasileiro, a liderança é constituída por processos de confiabilidade, transparência, capacidade de resposta, expertise, prestação de contas, comprometimento, busca do consenso e participação do processo decisório.

Como elencado nos itens anteriores, foram identificados elementos de confiabilidade, capacidade de resposta e transparência na etapa de concessão de incentivos fiscais no sistema de governança dos incentivos.

Nos demais princípios, a expertise é demonstrada através das exigências contidas no Decreto nº 9.727/2019, que estabeleceu critérios gerais para os cargos de gestão no governo federal, entre os quais possuir perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado.

Em relação ao comprometimento, o guia *ex post* insere a pergunta se os gestores da política comprometem recursos para sua efetivação. A SUDAM possui coordenações específicas para a execução e avaliação da política de incentivos fiscais e outra para elaboração de planos de desenvolvimento, dos quais os incentivos fiscais são instrumentos. As áreas dispõem de servidores alocados e cargos em comissão.

A instituição também vem dispendendo recursos no desenvolvimento de sistemas de informação para promover aumento de eficiência na concessão, análise, controle e fornecimento de dados sobre os incentivos fiscais, como os já descritos casos do SIN e SIAV.

De outro modo, os dados da Receita Federal do Brasil estimam que os gastos tributários relativos aos incentivos fiscais administrados pela SUDAM

giraram em torno de R\$ 3,9 bilhões em 2019²¹. Entretanto, vale ressaltar que estes são dados das reduções tributárias e não necessariamente do montante definido pelos gestores para a política, aspecto que um redesenho da governança pode regulamentar aspectos dos gastos tributários.

Assim, entende-se existir condições mínimas para o exercício da governança dentro da instituição no que tange a concessão dos incentivos e ao processo avaliativo e de controle. Porém, são necessários avanços, em especial no desenho de uma nova governança de planejamento da política conectada as demais etapas e aos planos regionais de desenvolvimento.

28. A estrutura de governança permite participação social em algumas das etapas da sua execução?

Como descrito nas seções anteriores, a atual estrutura de governança dos incentivos encontra-se fragilizada, em especial, em sua etapa de planejamento.

Com isso, não foi possível identificar participação social nos processos de governança, sobretudo, nos espaços de decisão de direcionamento da política, que atualmente encontram-se rígidos.

Caso as decisões sejam tomadas pelo CONDEL/SUDAM, ativa-se uma estrutura formada por representantes dos estados da Amazônia Legal (governadores), ministros de Estado, representantes dos municípios, da classe empresarial e dos trabalhadores, da SUDAM e do Banco da Amazônia S.A. (Lei Complementar nº 124/2007), conferindo certo grau legitimidade às decisões tomadas.

O ponto é relevante, pois de acordo com o guia *ex post* (BRASIL, 2018, P. 64) a participação social é um dos componentes para o alcance da confiança e do suporte que a sociedade deposita na política pública, bem como permite transparência das decisões e informações técnicas atinentes ao recurso.

²¹ Demonstrativo das Receitas Tributárias da Receita Federal do Brasil (DGT/RFB) – Bases Efetivas, disponível em: <https://bit.ly/3jgnPmj>. Acesso em: 17.ago.2022.

RESULTADOS

A seção sobre os resultados busca apresentar o exame dos indicadores qualitativos e quantitativos formulados, a evolução dos valores auferidos e as metas alcançadas no curto prazo pela política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

A seguir são expostas as análises e respostas às questões norteadoras definidas pelo manual de elaboração de incentivos fiscais da SUDAM e pelo guia de avaliação *ex post* do governo federal brasileiro.

29. Entre os indicadores apresentados na etapa de desenho existem indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?

No desenho da avaliação e monitoramento da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM, a partir da recriação da autarquia em 2007, não foram identificados indicadores qualitativos.

Os indicadores da resolução SUDAM n° 07/2015 e os utilizados para o relatório de avaliação de 2016 (SUDAM, 2016)²² não contemplaram variáveis qualitativas para a análise.

À parte do modelo lógico elaborado pela SUDAM (resolução n° 07/2015), o MDR aprovou a portaria 3.145/2019 contendo indicadores sobre a política de incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE, contendo objetivos e metas a serem alcançados. A portaria prevê o seguinte quadro:

²² Os indicadores foram apresentados e discutidos na seção de desenho, especificamente na resposta 13.

Quadro 2 – Indicadores da Portaria MDR nº 3.145/2019.

Objetivo Estratégico	Indicador	Cálculo do indicador	Meta até 2023	Órgão Responsável	Ações estratégicas necessárias para atingimento da meta
Elevar a eficiência do processo de concessão dos incentivos fiscais administrados pela Sudam e Sudene.	Taxa de Efetivação da Demanda (TED).	Número de pleitos apresentados à Sudam e Sudene / número de pleitos aprovados na Sudam e Sudene.	Acréscimo de 10%	MDR Sudam e Sudene	Modernizar e desburocratizar o processo de concessão de incentivos fiscais.
Elevar a atividade econômica de empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento regional.	Número total de incentivos concedidos na modalidade de implantação.	Número total de incentivos concedidos na modalidade de implantação / número total de incentivos.	Acréscimo de 10%	Sudam e Sudene	Realizar ações de atração de empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento regional.
Elevar a participação dos estados menos incentivados.	Número total de incentivos concedidos dos estados menos incentivados (NTIC) Estados.	Número total de incentivos concedidos nos estados menos incentivados / número total de incentivos concedidos.	Acréscimo de 20%	Sudam e Sudene	Realizar ações de divulgação dos incentivos fiscais nos estados em parceria com instituições públicas e privadas.
Elaborar proposta de revisão das atividades prioritárias para o desenvolvimento regional.	Alteração no rol de setores prioritários (ARSP).	Número de setores (atividades e produtos) incluídos + nº de setores (atividades e produtos) excluídos / nº total de setores (atividades e produtos) atuais.	Apresentar uma minuta de normativo.	MDR Sudam e Sudene	Elaborar estudo técnico de revisão das atividades prioritárias atuais, analisando o cenário de inclusão e exclusão de setores dentro do cenário macroeconômico atual.
Induzir a estruturação produtiva nas regiões.	Índice de interiorização dos incentivos fiscais para redução das desigualdades intra-regionais na Amazônia e Nordeste - IIIIF Regiões.	Número de cidades intermediárias alcançadas pelos incentivos fiscais / nº do cidades intermediárias.	Aumentar 10%	MDR Sudam e Sudene	Coordenar o alinhamento de ações entre os Incentivos fiscais, Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento, bem como articular ações com os estados para criar condições favoráveis ao investimento das empresas.

Fonte: Portaria MDR nº 3.145/2019.

Como pode ser percebido, os indicadores apontados pela portaria não estabelecem informações qualitativas e destaca-se o uso da Taxa de Execução da Demanda (TED), elaborado pela SUDAM, como uma métrica publicada na portaria.

Do mesmo modo, e à parte da lógica desenhada pela resolução SUDAM nº 07/2015, os indicadores de processo exibidos nos relatórios de gestão da instituição também não apresentaram abordagens qualitativas. Os indicadores são: a) Volume de pleitos atendidos (VA); b) Capacidade de atendimento (CA); e Tempo médio de tramitação de processos (TMTP). Nestes indicadores

ressalta-se que a apuração e publicação sistemática dos resultados foi identificada em vários exercícios.

Os aspectos qualitativos, por ventura, desenvolvidos foram encontrados nas análises constantes nos relatórios de avaliação e de gestão supramencionados.

30. Os resultados previstos foram alcançados? Por quê?

Os resultados dos indicadores estipulados pela resolução SUDAM nº 07/2015 não foram apurados em sua totalidade em virtude da ausência de informações.

A avaliação dos incentivos fiscais concedidos pela SUDAM (SUDAM, 2016) apresentou resultados, mas não delimitou em seu escopo de análise o alcance de metas pré-determinadas.

Não foram encontradas evidências de metas diretamente ligadas aos indicadores de processo constantes nos relatórios de gestão da instituição. Percebe-se metas ligadas ao desempenho institucional, que de certo modo, perpassam os indicadores, porém, sem a utilização dos mesmos como métricas.

O documento que define metas e prazos para alcance é a portaria MDR nº 3.145/2019. Os indicadores possuem vigência entre 2020 e 2023 e não é claro se devem ser calculados anualmente, restando a expectativa de apuração das metas para o último ano (2023).

Ressalta-se novamente a importância do planejamento em um desenho bem definido de governança ligado à uma estratégia de desenvolvimento regional, uma vez que as instituições entendem os objetivos e metas a partir de uma lógica própria, criando indicadores pouco articulados ao escopo mais geral de redução das desigualdades regionais.

A evidência é encontrada quando o art. 1º da Portaria MDR nº 3.145/2019 define como objetivo da política de incentivos fiscais o mesmo objetivo elencado para a PNDR no art. 1º do Decreto nº 9.810/2019, apesar dos incentivos fiscais serem enquadrados como instrumentos da PNDR no art. 13, V do decreto:

a redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. (Art. 1º da Portaria MDR nº 3.145/2019 e do Decreto nº 9.810/2019).

Isto é, não se separa objetivos da política regional (PNDR) com seu instrumento (incentivos fiscais), o último com área de atuação e alcance mais restrito, mas que ampara o alcance de metas mais globais da política de redução das desigualdades regionais no Brasil.

31. Há alguma forma de o usuário final política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?

O usuário direto da política de incentivos fiscais são os empreendimentos beneficiados, e os indiretos são a sociedade em geral, cujo investimento proporcionado gerou emprego, renda e qualidade de vida.

Os usuários podem manifestar reclamações ou enviar retornos a instituição através da Ouvidoria da SUDAM, criada pela Lei Complementar nº 124/2007 e balizada pela Lei nº 13.640/2017.

As manifestações podem ser enviadas pelo canal Fala.BR (<https://falabr.cgu.gov.br/>), correio eletrônico (ouvidoria@sudam.gov.br), telefonia fixa, documentos via protocolo, urnas internas e atendimento presencial).

De acordo com o relatório de gestão da ouvidoria, p. 7²³, em 2021 as coordenações que tratam dos incentivos totalizaram 32 registros no canal Fala BR, o principal canal de recepção das manifestações dos usuários. A maior parte dizendo respeito aos incentivos fiscais e redução de imposto de renda.

²³ O documento está disponível no sítio da SUDAM: <https://bit.ly/3K01Exl>. Acesso em 17.ago.2022.

IMPACTO

As avaliações de impacto demonstram os níveis de sensibilidade da ação pública sobre o objeto que se deseja realizar a intervenção. Ela representa a relação causal entre a política pública e seus efeitos para a sociedade. Como define o guia *ex post*, seriam os “resultados dos resultados” da política.

A análise a seguir realiza um histórico das avaliações realizadas, no sentido de uma meta-análise, examinando resultados e dificuldades expostos nos documentos produzidos ao longo dos 60 anos da política de incentivos fiscais na Amazônia com foco no desenvolvimento regional.

32. Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos ministérios setoriais sobre a política?

A portaria nº 3.145/2019 possibilita a contratação por parte das superintendências, de empresas, instituições ou profissionais especializados para consecução de atividades de avaliação dos incentivos fiscais da Amazônia Legal e no Nordeste. Assim, a presente avaliação é parte do plano de trabalho elaborado pela SUDAM para cumprir com os desígnios da portaria.

Nos demais estudos realizados, não foram localizadas propriamente avaliações de impacto sobre a política de incentivos fiscais, no entanto, vale mencionar as avaliações de resultado produzidas ao longo de 60 anos de vigência do instrumento, inclusive aquelas não direcionadas para a atual estrutura regulada pelo Decreto nº 4.212/2002 e Medida Provisória 2.199-14/2001.

Para a meta-análise foram selecionadas 05 avaliações gerais realizadas pela SUDAM e por demais instituições nos anos de 1968, 1976, 1993, 2006 e 2016. As avaliações foram:

- 1) Os incentivos fiscais na Amazônia: análise da situação atual e projeção, face ao crescimento da demanda dos recursos oriundos da lei nº 5.174, de 27/10/66 realizada em 1968 (SUDAM, 1968);

- 2) Avaliação dos efeitos gerados pela política de incentivos fiscais instituídos pela lei nº 5.174 de 27.10.1966 realizado pelo NAEA em 1976 (NAEA, 1976);
- 3) Avaliação dos incentivos fiscais realizado pela Sudam em 1993 (SUDAM, 1993);
- 4) Relatório de Avaliação: Redução do Imposto de Renda na Amazônia e no Nordeste realizado pelo Ministério da Integração Nacional em 2006 (BRASIL, 2006);
- 5) Incentivos Fiscais Concedidos: Relatório de avaliação 2007 – 2014 realizado pela Sudam em 2016 (SUDAM, 2016).

O objetivo da investigação é referenciar novos estudos com base naqueles existentes em diferentes pontos do tempo e de maturação da política.

33. Caso exista um número razoável de avaliações (por exemplo, mais de três ou quatro), apresentar um resumo ou meta-análise (se o número de avaliações for elevado) dos resultados encontrados nessas avaliações de impacto.

A lógica das avaliações realizadas sobre os incentivos fiscais administrados pela SUDAM perpassa pela verificação do alcance dos resultados obtidos pelo instrumento, o que atualmente (década de 2020) recebe a alcunha de avaliações de eficácia.

Em um sentido geral, as avaliações realizam análises descritivas sobre o total de empreendimentos, sua distribuição espacial e o investimento proporcionado, variáveis representadas neste texto como o núcleo de investigação dos documentos pesquisados.

Ademais, também são tratados temas como o emprego, concentração regional, origem dos insumos e o retorno tributário, refletindo a dispersão das variáveis utilizadas em função do desenho normativo pouco claro exibido nas últimas décadas.

O quadro abaixo apresenta uma sequência comparativa entre variáveis utilizadas nas avaliações de incentivos fiscais administrados pela SUDAM ao longo do tempo, comparando três indicadores pertinentes ao modelo lógico

elaborado pela resolução SUDAM n° 07/2015: o investimento, o número de projetos e o número de empregos, conforme demonstrado abaixo.

Quadro 3 – Principais resultados das avaliações dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

Avaliações	Projetos	Investimento*	Emprego
SUDAM (1968)	136	10.474	-
NAEA (1976)	522	30.050	64.388
SUDAM (1993)	779	98.629	52.538
MI (2006)	773		-
SUDAM (2016)	1.758	116.640	158.885

Fonte: Elaboração do próprio autor.

*Os dados foram deflacionados para dez/2022 de acordo com o IGP-DI (FGV).

Em 1968, logo após a operação Amazônia, que criou a SUDAM e consolidou os incentivos fiscais, foi realizada uma análise da situação dos mecanismos tributários regidos pela lei n° 5.174/1966, que permitia a redução entre 50% e 100% de IR para empreendimentos instalados ou a serem instalados na região, além da possibilidade de depósito entre 50% e 75% do imposto devido, no BASA, para financiar o Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM).

De acordo com a SUDAM (1968), entre 1964 e 1968 foram aprovados 136 projetos, a maioria para o FIDAM, com investimentos de NCr\$ 814.538.330, que atualizados para dez/2022 equivalem a R\$ 10,474 bilhões, dos quais uma parte era financiada pelo fundo e a outra por recursos próprios dos empreendimentos, similar às análises atuais do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), outro instrumento de ação da SUDAM. Não houve previsão de empregos gerados.

Na avaliação também foram mensurados o tempo de tramitação dos projetos, com média de 90 dias, e o índice de aprovações anuais, que ficou na casa dos 75%. Ambos indicadores são similares aos desenvolvidos pela SUDAM (2016) para avaliar a eficiência da política: Taxa de Efetivação da Demanda (TED), que em 2014 apresentou 75%, o mesmo percentual de 1968;

e Tempo Médio de Tramitação de Processos (TMTP), que esteve em 88 dias, similar aos resultados de 1968.

A maioria dos projetos foi aprovada no Pará e Mato Grosso, visto que na época ainda eram incipientes os projetos aprovados na ZFM no Amazonas. Lyra, Pinheiro e Sarmiento (1995) demonstram que a partir dos anos 1970, os incentivos aumentaram significativamente naquele estado, não somente os ofertados pela SUDAM, mas também pela SUFRAMA e pelo governo estadual, classificando a experiência como exitosa quanto à atração de empresas, elevação dos investimentos e geração de emprego e renda.

Segundo os autores, em 1970 o número de estabelecimentos no Amazonas era de 587 passando para 1.188 em 1985, ao passo que o valor da transformação industrial (VTI), que era de Cr\$ 3,84 mil em 1970 passou para Cr\$ 83,72 mil em 1985, taxa de crescimento bem superior à região norte e ao restante do Brasil (LYRA; PINHEIRO; SARMENTO, 1995, p. 78-79).

Na avaliação de 1976 (NAEA, 1976) foi demonstrado que o número de projetos aprovados foi de 522, o investimento na casa de Cr\$ 13.304.560 (atualmente R\$ 30,050 bilhões) e a geração de emprego estava em 64.388.

Se comparadas as duas primeiras avaliações, é possível aferir o aumento significativo dos projetos aprovados e dos investimentos calculados pelo departamento de incentivos fiscais da SUDAM, a fonte de dados de ambos estudos.

Na década de 1970, o FIDAM foi substituído pelo FINAM, um mecanismo mais sofisticado de financiamento. As empresas continuaram com a possibilidade de depositar parte do IR para investimentos em projetos na Amazônia, mas agora em troca, recebiam títulos para liquidação posterior e transacionamento no mercado. A ideia seria estruturar um sistema financeiro na região a partir dos títulos emitidos pelo FINAM, que se valorizariam com a lucratividade das empresas incentivadas.

O FINAM produziu resultados nos anos 1970 e 1980, contudo, na avaliação realizada pela SUDAM (1993), o fundo encontrava-se desgastado pelas diversas contestações quanto ao seu custo e ao sucesso da iniciativa. A avaliação veio no esteio de outras avaliações perpetradas pelo governo federal

desde a instalação da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF) em 1985 (PORTUGAL; SILVA, 2020).

Nota-se que iniciativa similar foi realizada mais de 30 anos depois, mostrando a perenidade do tema, com a instalação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) pelo Decreto nº 9.834/2019, que contém o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), que avalia incentivos fiscais entre outros.

Com relação à avaliação de 1993, logo no início da década fora realizada uma vasta pesquisa de campo para recolher dados primários de projetos em implantação e implantados de posse do Certificado de Empreendimento Implantado (CEI) (SUDAM, 1990). E em 1993, visto as dificuldades encontradas para novas rodadas de pesquisas de campo, foram refeitas as análises baseadas em informações secundárias dos projetos (SUDAM, 1993).

Nos procedimentos relativos ao FINAM, a empresa que tinha projeto aprovado pela SUDAM, posteriormente era fiscalizada para identificação do andamento do projeto e emissão do CEI. Porém, após as mudanças normativas perpetradas em 2001, o procedimento foi revogado. Não são mais emitidos CEIs, não há mais diferenciação entre projetos implantados e em implantação e a verificação dos efeitos dos projetos se tornou mais custosa. Por esta razão, a implantação do SIAV é fundamental para o monitoramento e avaliação dos atuais incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

Na avaliação da SUDAM (1993) havia 779 projetos aprovados em carteira, entre implantados e em implantação, uma modificação em relação a SUDAM (1976). Dado a maior capilaridade, em 1993, os dados diferenciavam os projetos aprovados, entre implantados e em implantação, e optou-se por utilizar nessa avaliação o conjunto dos projetos para melhor efeito comparativo.

Os projetos aprovados apresentaram investimentos de US\$ 5,6 bilhões (R\$ 98,6 bilhões em valores atualizados) e geração de empregosestimadas de 52.538, um valor bem superior ao estimado na avaliação de 1976. Os valores foram obtidos a partir de dados internos da SUDAM e representaram estimativas. No decorrer da avaliação de 1993, foram

separadas amostras cujos resultados foram apresentados, porém, pouco embasam a análise comparativa entre as avaliações, que utilizaram dados internos da SUDAM.

Nos resultados encontrados pela amostra, foi percebida uma desconcentração espacial dos projetos e investimentos do Pará e Mato Grosso para estados como Amapá, Rondônia e Tocantins; um retorno tributário positivo no setor industrial; estimados o custo médio e a quantidade de emprego por projeto; além de dados da origem dos insumos, destinação da produção e origem dos recursos.

As avaliações de 1990 e 1993 foram as mais amplas encontradas em termos de variáveis e pesquisas de campo, porém, após a reformulação dos incentivos fiscais em 2001, extinção da SUDAM, criação da ADA e proibição de novos projetos para o FINAM, as avaliações se tornaram mais escassas.

Mantiveram-se os incentivos referentes à redução fixa de 75% do IRPJ como principal instrumento de ação em lugar do FINAM, nos quais a empresa apresenta um projeto solicitando redução de impostos para uma ou mais linhas de produtos. E não é mais exigida a emissão de CEI e nem há intuito da formação de um mercado financeiro na região. O estabelecimento enquadrado, recebe o incentivo fiscal da SUDAM em um mecanismo bem mais simples que no passado.

O FINAM e a redução de IRPJ coexistiram por vários momentos no tempo, porém, as avaliações sempre se direcionaram ao fundo. Com a proibição de novos pleitos e fragilidade da instituição administradora (extinção em 2001 e recriação em 2007) a tendência foi a redução de estudos avaliativos sobre a redução fixa de 75% do IRPJ ou outra modalidade existente, como o reinvestimento de 30% do imposto devido.

Em 2006, baseado nos projetos apresentados à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), sucessora do espólio da SUDAM, o MI (BRASIL, 2006) realizou avaliação dos incentivos Fiscais da Amazônia Legal e do Nordeste voltados para o desenvolvimento regional e encontrou 773 projetos aprovados na ADA.

A pesquisa não diferenciou os impactos entre as regiões, mas trouxe diversos indicadores entre custo dos empregos e investimentos possibilitados. Ademais, o questionário adotado serviu de base para as primeiras variáveis selecionadas para o SIAV.

A importância dessa avaliação foi a explicação do momento da transição ocorrida nos anos 2000 e as disputas entre Ministério da Fazenda e da Integração Nacional, nas quais um defendia gastos para o desenvolvimento regional, conforme estipulava a Constituição Federal de 1988, e outro defendia medidas de austeridade fiscal.

Assim, a avaliação mostra as vantagens do sistema de incentivos enquanto instrumento de indução de polos produtivos, baseados em três pilares:

- a) Enquadramento às diretrizes e prioridades da política na região;
- b) Arelamento ao produto incentivado e não à empresa que o produz;
- c) Destinação dos recursos oriundos do resultado da própria empresa ao processo produtivo, isto é, apenas empresas lucrativas gozam dos incentivos de IRPJ.

Isto é, os incentivos tinham como virtude serem instrumentos de desenvolvimento regional, induzirem a modernização do parque produtivo e não somente a atração de empresas e beneficiarem empresas lucrativas na região.

Por sua vez, a última avaliação realizada pela SUDAM (SUDAM,2016) foi descritiva e utilizou dados dos projetos aprovados fornecidos pelo departamento responsável a partir de indicadores de execução, eficiência, eficácia e efetividade, que serviram como parâmetros para avaliações posteriores.

A avaliação demonstrou um aumento significativo dos projetos em carteira na SUDAM. Naquele ano, havia 1.758 projetos submetidos por 548 empresas, variando entre as diversas linhas de produção enquadradas no Decreto nº 4.212/2002. As estimativas apontaram investimentos na ordem de R\$ 66 bilhões, que atualizados para dez/2022 corresponderam a R\$ 116,6

bilhões. Quanto aos empregos, eles estiveram em 158.885, bem superiores aos níveis identificados em 1993. Contudo, ressalta-se que a comparação é ilustrativa, visto a diferença entre os instrumentos.

Destaca-se da avaliação o método apresentado pelos autores, mais alinhado ao modelo lógico e aos atuais manuais elaborados pelo governo federal, como o Guia Referencial do MPOG (BRASIL, 2009) e o Guia *Ex Post* (BRASIL, 2018), porém, ainda é latente a necessidade de uma avaliação de impacto dos incentivos, após resolver os problemas de desenho, de dados e de governança.

No geral das avaliações, levando em consideração não somente as variáveis selecionadas de projetos, emprego e investimentos, outras informações relevantes a nível de território e interpretação do instrumento também foram mostradas.

Os resultados evidenciaram uma concentração espacial e setorial de projetos e de investimentos. Ao longo do tempo, os investimentos foram atraídos e induzidos para a Amazônia, mas concentrados no Pará, Amazonas (setor industrial) e Mato Grosso (setor agropecuário) sugerindo que a formação de polos produziu disparidades intra-regionais.

Na formação de um mercado regional, os investimentos, bem como o emprego e renda variaram conforme o período analisado. Assim, não se pode identificar uma causalidade entre incentivo, investimento, emprego e/ou compras locais, mas pode-se afirmar que após o início da política, foram consolidados os polos industriais em Manaus, como encontrou Lyra, Pinheiro e Sarmento (1995), minerais no sudeste do Pará e agropecuários no Mato Grosso.

Além disso, as duas últimas avaliações (BRASIL, 2006; SUDAM, 2016) destacaram a dificuldade de mensuração do custo real da política e o retorno tributário/social/econômico para as regiões, ao passo que a avaliação realizada por SUDAM (1993) chegou a estimar custos por projeto ou mesmo custos por emprego.

Contudo, um aspecto fundamental percebido foi a desvinculação atual dos incentivos fiscais ao planejamento regional. Nas avaliações do NAEA

(1976) e do MI (BRASIL, 2006) foram demonstradas a vinculação legal dos incentivos aos planos regionais de desenvolvimento. Em NAEA (1976) foi demonstrado, inclusive, que o projeto aprovado deveria conter metas de utilização de insumos regionais, absorção de mão de obra e verticalização da produção (integração regional). Entretanto, na mais recente avaliação e mesmo nos normativos, a vinculação objetiva aos planos regionais de desenvolvimento não é citada ou desenvolvida.

Diante do exposto, a meta-análise tentou realizar uma comparação entre os resultados das avaliações da política pública, apesar das dificuldades metodológicas, que foram: as mudanças normativas entre os tipos de incentivos fiscais administrados pela SUDAM; a regulamentação normativa desatualizada quanto ao desenho da política, que interfere na seleção de uma variável de impacto; e a escassez de dados atuais posteriores à concessão dos incentivos fiscais.

34. Caso essas avaliações sejam escassas, apresentar análise das avaliações de impacto existentes, verificando se haveria ganhos (em termos de robustez) de se realizar nova avaliação de impacto ou se outros indicadores e metas de resultado e impacto deveriam ser avaliados;

Como disposto, as avaliações de impacto não foram encontradas na investigação presente, assim mediante o fato, a seguir são tecidos comentários sobre os avanços necessários para a condução deste tipo de avaliação.

a) Há bases de dados disponíveis sobre a política? Existem informações sobre os beneficiários antes e depois da intervenção da política?

Os empreendimentos pleiteantes dos incentivos fiscais se cadastram no Sistema de Gestão dos Incentivos Fiscais (SIN) preenchendo informações básicas do projeto, como identificação, alterações contratuais e objetivos sociais da empresa; e técnicas, como o produto, a capacidade real instalada e a estrutura de receitas.

Estes são os dados *ex ante* dos empreendimentos e cabe ressaltar que até 2018, o sistema de cadastramento de pleitos era realizado em processos físicos e controlado em diversas planilhas, por vezes, não tão articuladas.

Quanto aos dados cadastrais, a base do SIN pode ser cruzada com os dados públicos por CNPJ da RFB²⁴, base aberta da instituição fiscal e a fonte de dados econômico-financeiros por CNPJ para cruzamento com a base de dados do SIN é de difícil obtenção em relação a dados abertos.

Os dados *ex post* são obtidos através do SIAV, com informações cadastrais, econômico-financeiras, sociais e ambientais dos empreendimentos beneficiários dos incentivos fiscais. A base encontra-se ainda em consolidação e tratamento das informações disponíveis, conforme já esclarecido em demais pontos deste relatório.

Caso a avaliação de impacto incorra sobre o emprego e renda, os dados podem ser cruzados com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – que mantém informações por CNPJ – a partir dos dados de concessão do SIN.

b) Há informações nas bases de dados de candidatos a beneficiários da política que não foram atendidos, de modo que essas informações poderiam ser utilizadas como grupo de controle para comparação com os atendidos pela política?

A principal variável para a política de incentivos fiscais é o investimento. De acordo com a lógica apresentada, os empreendimentos recebem redução de tributos de imposto de renda para investir produtivamente na Amazônia.

Em análise nas bases de dados acima expostas, os valores de investimento por CNPJ são de complexa obtenção em bases de dados públicas e abertas, ao mesmo tempo que é necessário alinhamento entre o conceito de investimento pela via econômica (Formação Bruta de Capital Fixo) com o conceito contábil (*capital expenditure* - despesas de capital ou investimentos em bens de capitais) exposto nos demonstrativos contábeis das empresas.

Além das informações de investimentos, é necessário avaliações mais condizentes por produto e não somente por estabelecimento. Com informações por produto, é possível investigar a implantação, modernização, ampliação e diversificação das plantas produtivas, algo ainda não abrangido pelos dados existentes. Os dados por estabelecimento são mais agregados e alcançam variáveis mais atinentes ao empreendimento, como gastos sociais e

²⁴ A base está disponível no link <https://bit.ly/3gvFQPN>. Acesso em: 22.nov.2022.

ambientais, assim como informações econômico-financeiras que não podem ser desagregadas por produto.

Contudo, a informação mais relevante é o total de imposto que deixou de ser arrecadado com os incentivos concedidos. Nesse sentido, a SUDAM envida esforços junto à RFB para a obtenção de dados, conforme o Convênio celebrado entre SUDAM e RFB em 2019, além do esforço de obtenção de informações pelo SIAV.

O fim da entrada de novas operações no FINAM aliada a instabilidade institucional da SUDAM após a extinção em 2001, incorreu na perda de diversas informações, procedimentos e metodologias de obtenção dos dados anteriormente obtidos.

Porém, a dificuldade de obtenção de informações é ampla, como explana a metodologia de apuração dos gastos tributários (bases efetivas)²⁵ pela RFB.

35. Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política?

As informações quanto aos investimentos proporcionados, aos produtos incentivados e ao *quantum* de incentivos fiscais concedidos é uma barreira às avaliações de impacto.

Contudo, a utilização de variáveis *proxies* ou metodologias próximas pode ser uma alternativa para a avaliação, a partir de informações do SIN, SIAV e demais informações públicos envolvendo os CNPJs beneficiários.

Por sua vez, a maior dificuldade é a atualização do desenho da política em termos normativos. É imprescindível nova lei que delimite os objetivos e a lógica dos incentivos fiscais, se continuam os mesmos ou se foram modificados para a atual política de desenvolvimento regional, visto os conceitos de transição ecológica, economia verde, territórios e preservação ambiental que permeiam os debates sobre desenvolvimento na região.

Nos anos 1960, os PDAs definiam objetivos para a política de incentivos, que foram se tornando menos claros ao longo das décadas e é notório o esforço demonstrado pelos órgãos de desenvolvimento regional, como a

²⁵ Disponível em: <https://bit.ly/3jshw2z>. Acesso em: 09.jan.2023.

edição dos indicadores pela resolução SUDAM nº 07/2015, porém ainda carece de maior status normativo que realoque os incentivos fiscais alinhados a novos planos de desenvolvimento da Amazônia.

EXECUÇÃO

As avaliações de execução demonstram o quantum de recursos alocados para a política pública e a relação entre gastos planejados e realizados, de forma a apontar gargalos na execução orçamentária.

As perguntas norteadoras a seguir traçam um panorama sobre a políticas de incentivos fiscais administrados pela SUDAM.

36. Qual é o orçamento da política de incentivos fiscais?

A política de incentivos fiscais é uma política de redução tributária, portanto, não existe um orçamento fixo para gastos no exercício. Também não é possível estimar metas, visto a fragilidade das informações após a concessão dos incentivos fiscais.

Contudo, são realizadas projeções anuais pela RFB para inserção no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e também realizado o cálculo sobre bases efetivas, na qual são estimadas renúncias *a posteriori*.

Nos últimos 10 anos, os valores projetados na PLOA para os incentivos fiscais administrados pela SUDAM estão expostos na figura abaixo.

Quadro 4 – Incentivos fiscais SUDAM na PLOA (2011-2021)* - Em R\$milhões.

ANO	INCENTIVOS FISCAIS SUDAM PLOA
2011	4.560
2012	3.159
2013	3.735
2014	3.320
2015	2.486
2016	2.801
2017	2.822
2018	2.822
2019	2.609
2020	4.191
2021	4.334

Fonte: Gastos Tributários (Previsão PLOA). Disponível em: <https://bit.ly/3wfFm4l>

*Dados deflacionados pelo IPCA para dez/2021

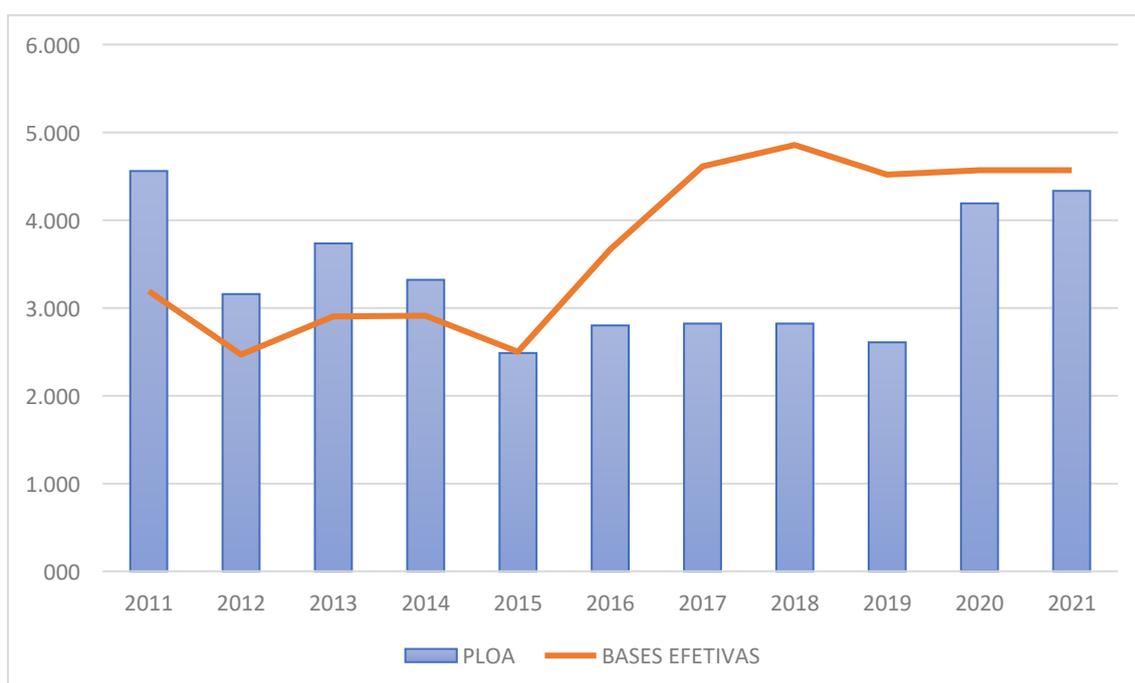
Os dados deflacionados mostram uma redução nas estimativas entre 2015 e 2019 e um aumento nas previsões a partir de 2020. Considera-se que os

incentivos sósão ativados em caso de lucratividade dos estabelecimentos, logo, o periodo de decréscimo é também um periodo de baixa lucratividade dos beneficiários.

37. A execução orçamentária foi realizada conforme o planejado?

A partir do exercicio entre o previsto pela PLOA e as bases efetivas calculadas pela RFB foi elaborado o gráfico a seguir, demonstrando o cruzamento entre orçamento e execução nos últimos dez anos.

Figura 11 – Relação entre valores estimados na PLOA e estimados em bases efetivas (2011-2021)* - Em R\$ milhões.



Fonte: Gastos Tributários (Previsão PLOA). Disponível em: <https://bit.ly/3wfFm4I>

*Dados deflacionados pelo IPCA para dez/2021.

Na figura, é possível perceber a mudança de tendência em que até 2015 as bases efetivas superavam a PLOA, com posterior reversão da tendência.

Contudo, é importante destacar que as duas bases são estimativas. A PLOA utiliza o método de “perda de arrecadação”, utilizado pela OCDE, que consiste numa simulação de uma tributação normal sobre o volume das operações desoneradas que efetivamente ocorreram, ou esperadas para o futuro, mantendo os demais fatores constantes.

Por sua vez, as bases efetivas são obtidos através das informações extraídas do sistema da RFB, que posteriormente são tratados e adequados ao conceito de gasto tributário. Portanto, depreende-se não serem estimativas

diretas oriundas das declarações dos estabelecimentos beneficiários²⁶.

Reitera-se o esforço da SUDAM no estabelecimento de termo de cooperação técnica com a RFB para disponibilização e tratamento dos dados desagregados dos estabelecimentos.

38. O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?

O objetivo pretendido pela política de incentivos fiscais é a elevação dos investimentos privados na região, através da atração de novos e aperfeiçoamento dos já existentes.

Contudo, não há informações rigorosas do investimento, em termos de formação bruta de capital fixo, por estabelecimento na Amazônia Legal. O mesmo ocorre com dados areados regionalmente. Assim, não é possível identificar se os incentivos fiscais são suficientes para elevar o investimento privado na região, visto a dificuldade de estabelecer parâmetros.

O mesmo se identifica na dificuldade quanto aos valores desagregados dos incentivos fiscais na Amazônia Legal.

Ademais, no caso dos incentivos administrados pela SUDAM, o orçamento reflete simplesmente a estimativa do Governo de concessão de incentivos. Não é uma alocação de valor específico destinado à política. O que se pode comparar é a dimensão do gasto tributário face o desafio que constitui o objetivo da política, qual seja, reduzir as desigualdades regionais.

39. A política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade)?

Em relação aos demais gastos tributários identificados na Amazônia, em particular os dispendidos na Zona Franca de Manaus, os incentivos fiscais administrados pela SUDAM correspondem, em média, a cerca de 10% dos valores administrados pela SUFRAMA, como já demonstrado no quadro 1 da seção de diagnóstico dessa avaliação.

²⁶ Disponível em: <https://bit.ly/3jshw2z>. Acesso em: 09.jan.2023.

No DGT/RFB Bases efetivas 2019 - Série 2017 a 2022, os incentivos fiscais administrados pela SUDAM (redução de 75% do IRPJ) representavam 0,05% do PIB, 0,27% da arrecadação federal e 2,34% do IRPJ, valores abaixo dos demais benefícios tributários, e também abaixo da mesma modalidade disponibilizada para a SUDENE (0,07% PIB; 0,35% Arrecadação Federal; e 3,03% do IRPJ).

40. É possível reduzir gastos na política sem afetar o número de empresas beneficiadas? É viável uma redução de gastos?

De acordo com o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) a ampliação ou concessão de incentivo da qual ocorra renúncia tributária deve vir acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

A modificação deve mostrar que foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetará as metas de resultados fiscais da LDO ou trazer medidas de compensação, por meio do aumento de receita: i) elevação de alíquotas; ii) ampliação da base de cálculo; iii) majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Assim, toda a modificação de setores ou mesmo alteração do percentual de redução tributária deve vir acompanhada de um estudo fiscal e é possível modificar o direcionamento dos setores prioritários reduzindo as estimativas de custos fiscais. Ademais, atualmente o benefício tributário é de 75% do IRPJ e eventuais alterações do percentual podem ter impactos tributários.

O Acórdão TCU nº 4056-2020 determinou à SUDAM a revisão dos setores prioritários dos incentivos fiscais, editados pelo Decreto nº 4.212/2002, o que está sendo elaborado pela autarquia com base nos planos regionais de desenvolvimento e, de certo modo, influenciará no *quantum* total de empresas beneficiadas e de reduções tributárias.

Uma questão interessante de ser investigada neste ponto seria aferir se de fato o incentivo concedido é determinante na decisão de instalação ou manutenção de empreendimentos na Amazônia. Ou então, sabermos se é possível reduzir o montante total concedido, mantendo-se inalteradas as escolhas dos agentes beneficiados (implantação ou manutenção).

41. Há "impactos cruzados" em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?

A alteração de setores prioritários ou da alíquota de redução tributária afeta a arrecadação de IRPJ, fonte de receitas da União, dos estados e municípios. Em uma hipótese de não renovação dos incentivos fiscais em 2023 e mantidos os estabelecimentos beneficiários na Amazônia, parte do tributo a ser recolhido será destinado para (Art. 159, I da Constituição Federal de 1988):

- a) 50% para a União;
- b) 21% para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- c) 24,5% para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- d) 3% para os Fundos Constitucionais de Financiamento.

Portanto, em caso de não renovação dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM, os recursos provenientes da retribuição dos setores serão distribuídos por todo o Brasil e não terão mais o foco regional sobre a Amazônia Legal.

Ademais, corre-se o risco da reoneração reduzir a taxa de lucro dos estabelecimentos beneficiários, fazendo com que transladem suas operações para outras localidades, o que afeta o fato gerador de demais tributos federais, como o PIS e a COFINS, e estaduais, como o ICMS.

EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE

O último tópico da avaliação executiva responde as perguntas norteadoras delimitadas no Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais elaborado pela SUDAM. A seção tem o escopo de realizar comparações e avançar sobre o custo-benefício da política.

42. O custo por produto na política está muito diferente daquele observado nas políticas consideradas de excelência?

As políticas de incentivos fiscais são extensas no Brasil. No DGT/RFB (bases efetivas), havia mais de 200 tipos de gastos tributários no âmbito federal, entre desonerações de IPI, IRPJ, PIS, COFINS, entre outras. Sem considerar as desonerações praticadas por estados e municípios.

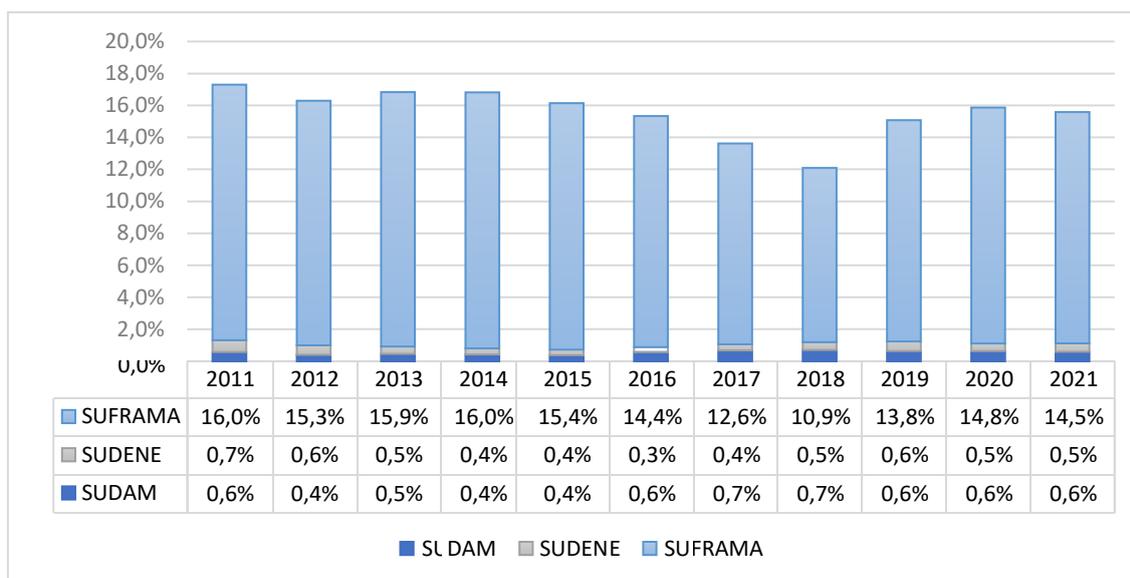
Ademais, o sítio da DGT/RFB informa que a dimensão dos gastos tributários não pode ser comparada, em função da adoção de diferentes metodologias de cálculo²⁷ e não foi encontrada literatura que compare as políticas de incentivos fiscais no Brasil, tampouco que estabeleça níveis de excelência.

Contudo, realiza-se um esforço de comparação entre políticas de desoneração tributária na Amazônia Legal (SUFRAMA) e na política de desenvolvimento regional no Brasil (SUDENE). A SUFRAMA possui como principal instrumento a desoneração de IPI, enquanto a SUDENE possui legislação similar a SUDAM no que tange a redução de IRPJ.

Os dados dos gastos tributários (bases efetivas) são comparados em relação ao PIB da área de atuação. Na SUDAM em relação à Amazônia Legal, na SUFRAMA em relação ao PIB do Amazonas, Roraima, Acre, Rondônia e Amapá e da SUDENE em relação ao Nordeste, conforme apresentado na figura a seguir.

²⁷ Informação disponível em: <https://bit.ly/3wiKy7N>. Acesso em: 20.jan.2023.

Figura 12 – Relação Gastos Tributários SUDAM /SUDENE / SUFRAMA (bases efetivas) X PIB da área de atuação.



Fonte: DGT/RFB (Bases efetivas) e Contas Regionais do Brasil (IBGE)

Os valores mostram que o gasto tributário da SUFRAMA é bem superior aos gastos da SUDAM e da SUDENE. No último ano da série, a SUFRAMA compreendeu 14,5% de gastos tributários em relação ao PIB da sua área de atuação, ao passo que a SUDAM e a SUDENE giraram em torno de 0,5%.

Ressalta-se que a área de atuação da SUDAM e da SUDENE são maiores que a da SUFRAMA, porém, o montante de gastos tributários é inferior.

Ademais, na avaliação realizada pela SUDAM em 2016 (SUDAM, 2016) foi calculado a Taxa de Esforço Fiscal do Incentivo (TEFI) – relação entre gastos tributário x PIB – da SUDAM entre 2007 e 2012 e, à exceção de 2010, todos os anos apresentaram relação inferior a 1%. Os resultados foram comparados aos da SUDENE, que assim, como os dados apresentados neste relatório também foram inferiores à SUFRAMA.O

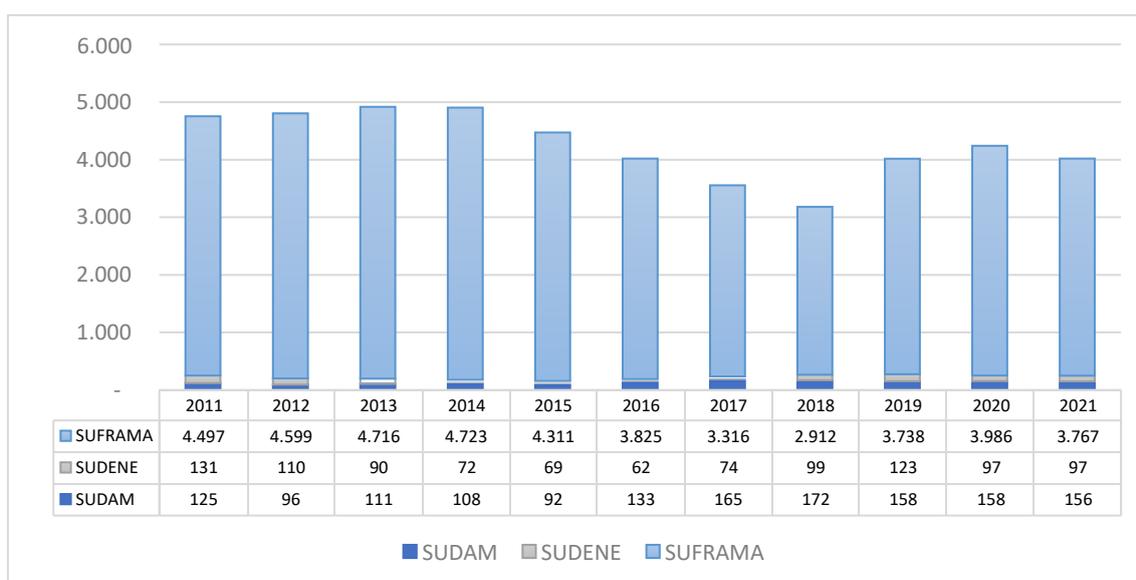
43. A despesa planejada por beneficiário está muito diferente da realizada?

Conforme relatado acima, não foram encontradas evidências sobre políticas de excelência referentes aos incentivos fiscais, tampouco comparações entre as despesas planejadas e executadas por beneficiários.

Contudo, irrompeu-se um esforço para analisar os casos da SUDAM, SUDENE e SUFRAMA.

Neste caso, compara-se os valores dos gastos tributários (bases efetivas) em relação aos habitantes das áreas de atuação, para se verificar um possível custo das políticas, conforme figura a seguir.

Figura 13 - Relação Gastos Tributários SUDAM /SUDENE / SUFRAMA (bases efetivas) X Número de habitantes (Em R\$).



Fonte: DGT/RFB e População Residente – Tabela 6579 (IBGE)

*O ano de 2010 foi extraído do Censo do IBGE.

Os dados mostram que a SUFRAMA tem um valor *per capita* de gastos tributários bem superior a SUDENE e a SUDAM. Entre 2011 e 2015, o valor superava os R\$ 4 mil, enquanto as demais superintendências oscilam na casa dos R\$ 100, com a SUDENE sempre apresentando um valor inferior a SUDAM.

Na avaliação realizada pela SUDAM em 2016 (SUDAM, 2016) foram calculados os Gastos Tributários per Capita (GTPC) – relação entre gastos tributário x População – da SUDAM entre 2007 e 2014 e, à exceção de 2009 e 2010, todos os anos apresentaram valores inferiores a R\$ 100. Na maior parte dos anos da série, o GTPC da SUDENE também foi inferior ao da SUDAM.

No entanto, frisa-se que os resultados são estimações dos custos e não significa que a política de incentivos fiscais do Nordeste é menos custosa que na Amazônia, visto que os dados são estimados e possuem um alto nível de agregação.

44. Há políticas similares com relação produto-insumo muito diferente?

Os produtos da política de incentivos fiscais são os pleitos aprovados pelas superintendências e os insumos são os gastos tributários, no entanto, não foi possível realizar a comparação entre as três superintendências como nas duas últimas seções, em função da natureza diferenciada, em especial da SUFRAMA.

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de realizar um estudo comparativo entre as três superintendências, de modo a estabelecer níveis de excelência de desempenho quanto aos incentivos fiscais na Amazônia Legal e com foco explícito sobre o desenvolvimento regional.

45. Na política em questão, há uma diversidade muito grande na relação produto-insumo entre os entes que a ofertam?

Na política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM, os insumos são as reduções fixa de 75% do IRPJ, o reinvestimento de 30% do IRPJ e a isenção de IRPJ do programa de Inclusão Digital. Todas as modalidades são ofertadas pela SUDAM e operacionalizadas pela Receita Federal do Brasil.

Quanto aos produtos, o Decreto nº 4.212/2002 definiu 13 setores produtivos como prioritários para a Amazônia, do qual a indústria de transformação possui 09 alíneas. São setores diversos que ofertam produtos diversos e tem taxas de investimento variadas, a exemplo da infraestrutura e do setor de energia comparado ao setor de alimentos e bebidas.

Portanto, é necessário uma avaliação produto-insumo setorial além de territorializada para identificação de regiões onde a política tem maior nível de eficiência e economicidade.

46. Se possível, ou se já houver estimativas, comparar indicador de retorno econômico da política (custo-benefício ou custo-efetividade, por exemplo) com o de políticas alternativas que atuam sobre o mesmo problema.

As seções anteriores mostraram exercícios para construção de indicadores que mensurem o custo benefício da política de incentivos fiscais.

Para isso foram comparados os dados de gastos tributários em relação ao PIB e a população.

Os resultados apontaram para uma relação maior da SUFRAMA em relação a SUDAM e a SUDENE, mas destaca-se que aquela instituição tem natureza diferente das demais, está vinculada ao atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e tem como principal instrumento a desoneração de IPI.

Contudo, é necessário uma comparação entre as três instituições para estabelecer um *benchmark*, assim como verificar o nível de dependência das regiões aos incentivos fiscais fornecidos.

Ademais, no decorrer da história dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM os indicadores que mensuravam o custo relativo sempre foram utilizados. A avaliação sobre impacto mostra mais detidamente essa relação.

Como exemplos, no relatório SUDAM (2016) foi calculado a TEFI e a GTPC como demonstrado anteriormente, enquanto no relatório da SUDAM(1993) foi calculado o emprego médio por projeto, que na época estava em 113.

MANIFESTAÇÃO DO SETOR DE ANÁLISE DE INCENTIVOS FISCAIS E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

A Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros, da Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos da Sudam manifestou as pontuações a seguir sobre o Relatório de Avaliação Executiva:

- a. Sobre as questões orientadoras, outros questionamentos poderiam ser adicionados ao diagnóstico, ao desenho, à implementação e há que se considerar uma revisão na apropriação sobre a questão da governança, conforme adotado no trabalho, além de outras questões que podem ser trazidas à execução da política de incentivos;
- b. Sobre as questões históricas mencionadas no trabalho, inclusive com referências às fontes das informações, talvez a situação conjuntural e até interna da Sudam devesse ser explorada, por meio de estratégias a serem consideradas pela equipe;
- c. A título de contribuição, a redução fixa de 75% do IRPJ é um incentivo fiscal, que pode ser pleiteado por meio de quatro modalidades (implantação, diversificação, ampliação ou modernização de empreendimento) com todos os outros requisitos legais preenchidos e o reinvestimento de 30% do IRPJ é um benefício fiscal e financeiro, por definição, que pode ser pleiteado para modernização ou complementação de equipamentos, preenchidos todos os requisitos legais pelas pleiteantes;
- d. Quanto aos problemas de planejamento, execução e monitoramento e avaliação, se faz necessário esclarecer que os 20% de utilização da capacidade instalada foi, de certa maneira, uma evolução em relação à maneira como o incentivo era concedido, anteriormente, e não há registros de que possam restringir a captação de novos investimentos

para a região;

- e. Ainda neste tópico, há oportunidades interessantes a serem consideradas, como a contrapartida socioambiental de empresas beneficiárias, revisão de setores prioritários e sanções por descumprimentos, que, se implementadas, poderão tornar a Política mais eficiente;
- f. A proposição de que o Condel/Sudam protagonize a definição dos setores prioritários é importante e concede responsabilidade maior à Sudam, na elaboração dessa relação de setores e há que se considerar a natureza política da entidade, que pode fragilizar os objetivos, de acordo com a conjuntura;
- g. No tópico referente à pergunta 17, há pontos a serem revisados, para melhor explicação no documento, por exemplo, sobre o reinvestimento do IRPJ;
- h. Sugere-se ampliar a discussão sobre os indicadores a serem utilizados para avaliar os impactos dos incentivos fiscais administrados pela Sudam, nos municípios e estados da Amazônia Legal, de modo a diagnosticar o efeito da política sobre a redução das desigualdades regionais;

Por se tratar de um Relatório de Avaliação Executiva, buscou-se apresentar um panorama geral da política de incentivos fiscais, com questões a serem posteriormente investigadas e aprofundadas em outros trabalhos. Nesse sentido, entende-se que as manifestações devem ser registradas para inclusão em outros estudos relacionados à avaliação dos incentivos fiscais administrados pela Sudam, especialmente aqueles relacionados ao desenho e à governança do instrumento, sendo, portanto, incorporadas às recomendações da avaliação.

O relatório de avaliação executiva dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM traçou um panorama da situação da política pública em questão, analisando 10 tipos de forma de avaliação, conforme definido do Guia Prático de Análise Ex Post do Governo Federal e no Manual de Avaliação da SUDAM.

Portanto, após a conclusão do relatório a seção enumera recomendações baseadas nas evidências trazidas à tona, no sentido de aperfeiçoar a política pública que conta com mais de 60 anos de vigência.

47. Listar as recomendações da avaliação

A avaliação executiva identificou as seguintes recomendações para o melhor desempenho da política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM:

- a) Realização de uma avaliação de desenho, com revisão do problema central (e suas causas), incluindo discussão sobre contrapartidas socioambientais de empresas beneficiárias de forma a alinhar os incentivos fiscais aos atuais Planos Regionais de Desenvolvimento e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), visto a antiguidade da política de incentivos e a ausência de normativos atuais que definam seus objetivos;
- b) Formação de grupos de trabalho, que envolvam a academia e instituições de desenvolvimento regional, para realizar a atualização do embasamento teórico para o uso de incentivos fiscais como ferramenta de mitigação das desigualdades regionais;
- c) Realização de uma proposta de nova governança da política, com discussão sobre o papel do Condel/Sudam, uma vez que a atual governança é rígida e não tão bem definida nos normativos, como exemplo, os setores prioritários definidos em 2002;
- d) Nova lei que defina o desenho, regras, objetivos, modos de governança, contrapartidas e penalidades na política de incentivos fiscais administrados pela SUDAM;
- e) Continuidade no aperfeiçoamento de dados dos estabelecimentos beneficiários de incentivos fiscais para ampliar a consistência e realizar avaliações de impacto. Ressalta-se a necessidade de informações sobre investimentos e reduções fiscais dos estabelecimentos;
- f) Ampliar a discussão sobre os indicadores a serem utilizados para avaliar os impactos dos incentivos fiscais administrados pela Sudam, nos municípios e estados da Amazônia Legal, de modo a diagnosticar o efeito da política sobre a redução das desigualdades regionais

- g) Avaliações comparativas devem levar em consideração a SUDAM e a SUDENE, que possuem instrumentos similares, mas também a SUFRAMA, em função da sua área de atuação coincidir em partes com a SUDAM e ter isenção sobre o IPI.
- h) Realização de avaliações mais robustas que indiquem se os incentivos fiscais administrados pela SUDAM têm sido eficientes, eficazes e efetivos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Hugo. **Palestra proferida na Escola Nacional de Informações**. Brasília: SUDAM, 1974. Disponível em: <https://bit.ly/3kQnjPS>. Acesso em: 21.mar.2022

ALMEIDA, Hugo. **O desenvolvimento da Amazônia e a política de incentivos fiscais**. Belém: SUDAM, 1978. Disponível em: <https://bit.ly/3l1vDfV>. Acesso em: 21.mar.2022

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Relatório de Avaliação: Redução do Imposto de renda na Amazônia e no Nordeste**. Brasília: MI, 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, 2011.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinícius; SARMENTO, Viviane. **Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação**. Brasília: IPEA, 1995.

MENDES FILHO, Sebastião Rabelo. **Perspectiva de industrialização da juta na Amazônia (versão preliminar)**. Rio de Janeiro: SPVEA, 1964. Disponível em: <http://biblioteca.sudam.gov.br/Bibliovre4/DigitalMediaController/?id=MTE1ODpQRVJTUEVDVEIWQSBERSBJTkRVU1RSSUFMSVpBQ0FPLnBkZg==> . Acesso em: 10. Nov. 2022

NAEA. **Avaliação dos efeitos gerados pela política de incentivos fiscais instituídos pela lei nº 5.174 de 27/10/1966**. Belém: NAEA, 1976. (Disponível na biblioteca Prof. Inocêncio Machado Coelho da SUDAM).

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Governance and Development**. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Aadfp1>. Acesso em: 12.agosto.2022.

PORTUGAL, Rodrigo. SILVA, Simone Affonso da. **História das Políticas Regionais no Brasil**. IPEA: Brasília, 2020.

SPVEA. **Projetos industriais beneficiados por estímulos fiscais**. Rio de Janeiro: SPVEA, 1965. (Disponível na biblioteca da SUDAM “Prof. Inocêncio Machado Coelho”).

SUDAM. **Os incentivos fiscais na Amazônia**: análise da situação atual e projeção, face ao crescimento da demanda dos recursos oriundos da lei nº 5.174, de 27/10/66. Belém: SUDAM, 1968. Disponível em: <https://bit.ly/3Htuup3>. Acesso em: 06.dez.2022.

SUDAM. **Avaliação da Política de Incentivos do FINAM na Amazônia Legal**. Belém: MIR/SUDAM, 1990. Disponível em: <https://bit.ly/3wKlllV>. Acesso em 25.set.2022.

SUDAM. **Avaliação dos incentivos fiscais**. SUDAM: Belém, 1993.

SUDAM. **Incentivos Fiscais Concedidos**: Relatório de Avaliação 2007-2014. Belém: SUDAM, 2016.

SUDENE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Trav. Antônio Baena, 113 - Marco. CEP: 66093-082

ouvidoria@sudam.gov.br

(91) 4008-5680 / 0800 610 021

[f /sudam.br](https://www.facebook.com/sudam.br) [@sudambr](https://www.instagram.com/sudambr)

www.gov.br/sudam



MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

