

# 01

## Incentivos Fiscais como instrumento promotor do desenvolvimento regional: literatura, marco conceitual e análise exploratória dos dados



## **Expediente**

Presidência da República Federativa do Brasil  
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional  
Antônio Waldez Góes da Silva

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
Danilo Jorge de Barros Cabral

Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas  
Álvaro Silva Ribeiro

Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação  
Rafaella Lliana Alves Arcila

Coordenação de Avaliação e Estudos  
Maria da Glória Carré Martins Sistêlos

Equipe Técnica  
Diana Dias Sampaio  
Gabriela Isabel Limoeiro Alves Nascimento  
Marina Rogério de Melo Barbosa  
Miguel Vieira Araújo

Universidade Federal do Ceará  
José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque

Departamento de Economia Aplicada  
Elano Ferreira Arruda

Projeto  
Avaliação de eficiência das empresas beneficiadas pela política de incentivos fiscais  
conduzida pela Sudene

Coordenador Geral do Projeto  
Guilherme Irffi

#### Pesquisadores

Ana Sara Ribeiro Parente Cortez Irffi  
Diego Rafael Fonseca Carneiro  
Edward Martins Costa  
Felipe de Sousa Bastos  
Georgeana Amaral Maciel da Silveira  
Maitê Rimekká Shirasu

#### Assistentes de Pesquisa

Antônio Lucas de Abreu Melo  
Ana Caroline de Freitas Peixoto  
Camila Guedes Corrêa  
Jean Haendell  
Maria Vanessa Andrade Silva  
Marleton Souza Braz  
Kelly Samá Lopes de Vasconcelos  
Rayane Costa Dantas  
Pedro Alexandre Veloso  
Thyena Karen Magalhães Dias

#### Escrita do Relatório

Ana Caroline de Freitas Peixoto  
Ana Sara Ribeiro Parente Cortez Irffi  
Camila Guedes Corrêa  
Maitê Rimekká Shirasu  
Maria Vanessa Andrade Silva  
Marleton Souza Braz  
Rayane Costa Dantas

#### Equipes Dados

Maitê Rimekká Shirasu  
Marleton Souza Braz

#### Equipe Literatura

Ana Caroline de Freitas Peixoto  
Ana Sara Ribeiro Parente Cortez Irffi  
Maria Vanessa Andrade Silva  
Marleton Souza Braz  
Rayane Costa Dantas

Leitura crítica

Diego Rafael Fonseca Carneiro

Edward Martins Costa

Felipe Souza Bastos

Georgeana Amaral Maciel da Silveira

Pedro Alexandre Veloso

Thyena Karen Magalhães Dia

Wendel Mendes Ferreira

Financiamento

TED 936617/2022, UFC – SUDENE

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS E QUADROS	5
LISTA DE FIGURAS	6
LISTA DE GRÁFICOS	7
LISTA DE SIGLAS	8
1 INTRODUÇÃO	10
2 MARCO CONCEITUAL	14
2.1 Diagnóstico do Problema	14
2.2 Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	19
2.3 Teoria do Programa	26
2.4 Modelo Lógico	27
3 O INSTRUMENTO DE INCENTIVOS FISCAIS SOB GESTÃO DA SUDENE	32
3.1 Aspectos legais	32
3.2 Análise dos Incentivos e Benefícios Fiscais sob Gestão da Sudene	38
3.2.1 Incentivos e benefícios fiscais	38
3.2.2 Processos para obtenção de incentivos e benefícios fiscais	42
4 REVISÃO DA LITERATURA	46
4.1 A Sudene e os incentivos e benefícios fiscais	46
4.1.1 Metodologia	46
4.1.2 A Sudene e os incentivos fiscais	48
4.2 Análise de impacto dos incentivos e benefícios fiscais	51
4.2.1 Metodologia	51
4.2.2 Avaliação de impacto dos incentivos fiscais	52
5. ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS	56
5.1 Caracterização da Estrutura Produtiva e Dinâmica Socioeconômica da Área de Atuação da Sudene	56
5.1.1 Delimitação da área de atuação	56
5.1.2 Caracterização socioeconômica da região	59
5.2 Evolução e distribuição dos incentivos e benefícios fiscais durante os anos de 2011 a 2021	67
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87
APÊNDICE A	91
APÊNDICE B	95
APÊNDICE C	97
APÊNDICE D	103

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1- Quantidade de municípios por Estados na área de atuação da Sudene e na região do semiárido.	57
Tabela 2 - Proporção de municípios da área de atuação da Sudene segundo a tipologia da PNDR – 2020, em %.	58
Tabela 3 - PIB, população, PIBpc e sua relação com o PIBpc médio do país, Brasil, macrorregiões e unidades da Federação, 2020.	60
Tabela 4 - Evolução das Áreas Urbanizadas 2015 e 2019 (em km <sup>2</sup> ).	61
Tabela 5- Proporção de municípios da área de atuação da Sudene segundo a tipologia da PNDR – 2020 (%).	81
Quadro 1- Estágios da Política Nacional de Desenvolvimento e Indicadores associados.	30
Quadro 2 - Caracterização das modalidades de benefícios e incentivos fiscais sob gestão da Sudene de 2011 a 2021.	39
Quadro 3- Tipos de projetos apoiados.	41
Quadro A1- Legislação relacionada aos Incentivos e Benefícios Fiscais.	91
Quadro B1 - Principais artigos na literatura sobre Incentivos fiscais e impactos.	95
Quadro D1 - Características dos incentivos fiscais da Sudene.	103

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Árvore do Problema Central da PNDR.	18
Figura 2 - Áreas de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco.	20
Figura 3 - Microrregiões prioritárias da PNDR.	21
Figura 4 - Árvore de Objetivos da PNDR	25
Figura 5 - Teoria do Programa da PNDR	27
Figura 6 - Modelo Lógico da PNDR.	30
Figura 7 - Evolução da legislação sobre a Sudene e seus incentivos fiscais.	37
Figura 8 - Modalidades de Incentivos e Benefícios Fiscais vigentes de 2011 a 2021.	38
Figura 9 - Processo para obtenção do incentivo de redução de 75% do IRPJ e da isenção do IRPJ.	43
Figura 10 - Processo para obtenção do incentivo de reinvestimento de 30% do IRPJ.	44
Figura 11 - Área de atuação da Sudene – Lei Complementar nº 185/2021.	56
Figura 12 - Concentração das empresas beneficiadas por incentivos fiscais na área da Sudene durante o período 2011 a 2021.	76
Figura 13 - Relação entre a quantidade de empresas beneficiadas por município e o semiárido.	78
Figura 14 - Relação entre municípios com empresas incentivadas entre 2011 e 2021 e as tipologias da PNDR.	80

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Distribuição de Publicações por ano, 1979 a 2023.	52
Gráfico 2 - Vínculos formais por faixa de Escolaridade na região da Sudene, 2006 – 2021 (em milhares).	63
Gráfico 3 -- Proporção de pessoas ocupadas no Brasil e na área de atuação da Sudene – 2002 a 2020.	64
Gráfico 4 - Evolução da renda média do trabalho no Brasil e na área de atuação da Sudene, 2002 - 2021	66
Gráfico 5- Evolução dos vínculos empregatícios por setor econômico na região da Sudene, 2002 – 2020.	66
Gráfico 6 - Crescimento do PIB da Região da Sudene e Brasil, 2003 – 2020.	67
Gráfico 7 - Quantidade de pleitos aprovados pela Sudene por ano (2011 a 2022).	68
Gráfico 8 - Painel com a participação dos incentivos fiscais por projetos, setores e estados (2011 a 2022).	70
Gráfico C1 - Número de pleitos aprovados por tipo de incentivo fiscal e por ano (2011 a 2022)	97
Gráfico C2 - Número de pleitos aprovados por tipo de projeto e por ano (2011 a 2022)	98
Gráfico C3 - Número de pleitos aprovados nos Estados da área de atuação da Sudene por tipo de incentivo fiscal (2011 a 2022).	99
Gráfico C4 - Número de pleitos aprovados nos Estados da área de atuação da Sudene por tipo de projeto (2011 a 2022).	100
Gráfico C5 - Número de pleitos aprovados por setor econômico e por ano (2011 a 2021)	101
Gráfico C6 - Número de pleitos aprovados por setor econômico e por ano (2011 a 2022).	102



## LISTA DE SIGLAS

Adene	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
AFRMM	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
B3	Brasil Bolsa Balcão
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGMA	Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Políticas Regionais
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DPDR	Diretoria de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundos de Desenvolvimento da Amazônia
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará
FDNE	Fundos de Desenvolvimento do Nordeste
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
ME	Ministério da Economia
MI	Ministério da Integração Nacional
P&D	Pesquisa e desenvolvimento
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Econômica Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIBpc	Produto Interno Bruto per capita
PIS	Programa de Integração Social
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PRDCO	Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
PRODEI	Programa de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso

<i>PSM</i>	<i>Propensity Score Matching</i>
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
Scholar	Google acadêmico
<i>SciELO</i>	<i>ScientificElectronic Library Online</i>
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SDRU	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano
SGGP	Secretaria de Governo e Geral da Presidência
SIBF	Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais
SRF	Secretaria da Receita Federal
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
VAB	Valor Adicionado Bruto

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é marcado por uma grande diversidade territorial, de modo que cada região possui as próprias características sociais, econômicas, culturais e ambientais. Essas características possuem relação significativa com a desigualdade de condições de vida nas diferentes partes do país, o que se reflete em variados graus de pobreza e exclusão social. Além disso, as desigualdades regionais também podem comprometer o desenvolvimento econômico nacional, uma vez que a concentração de recursos e infraestrutura em algumas regiões tende a desestimular a atividade empresarial em regiões menos desenvolvidas.

10

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Art. 3º a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como eixos da estratégia de desenvolvimento nacional. Neste contexto, a ação governamental ganha notável relevância na execução de estratégias que visem mitigar essas heterogeneidades regionais. Assim, o Brasil implementou diversas políticas regionais voltadas para a ocupação e integração do território nacional, que oportunizaram não apenas mitigar as desigualdades regionais, mas também atuar como motor do desenvolvimento das regiões.

Vários são os diagnósticos apontados como causas do desequilíbrio regional brasileiro<sup>1</sup>, mas o eixo central das estratégias adotadas para mitigar o problema passa pelo fomento, por diferentes meios, da atividade empresarial nessas regiões, seja pelo apoio a produtores locais ou pela atração de empreendimentos vindos de outras regiões. Esse apoio se traduz em diferentes modalidades de subsídios, financiamentos e benefícios fiscais.

Os incentivos e benefícios fiscais<sup>2</sup> têm sido utilizados como estratégia de desenvolvimento econômico desde a década de 1960 no país, tendo por finalidade fomentar o crescimento econômico de áreas menos desenvolvidas.

---

<sup>1</sup> Um deles é o investimento em capital humano. No entanto, o foco deste relatório consiste na análise dos incentivos fiscais da Sudene concedidos para empresas.

<sup>2</sup> Benefício fiscal é um termo abrangente que envolve: desoneração tributária, benefício creditício, benefício tributário e benefício financeiro. O incentivo fiscal, por sua vez, é um tipo de benefício tributário que “estimule os agentes a agir de determinada forma, objetivando a atingir um alvo econômico ou social previamente definido” (ALMEIDA, 2000).

O principal mecanismo de ação desse instrumento visa permitir um reequilíbrio financeiro compensatório para as empresas que se instalam em regiões distantes dos grandes mercados consumidores e/ou produtores de matérias primas. O uso desse instrumento deve se inserir em um contexto mais amplo de melhoramento do ambiente de negócios, visando a geração de emprego e a atração de investimentos produtivos para a região, bem como a modernização e ampliação de empreendimentos existentes. Assim, o efeito esperado dessa maior densidade produtiva é o maior crescimento econômico com a consequente redução das desigualdades regionais.

Dessa forma, os incentivos e benefícios fiscais são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), juntamente com os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO, respectivamente) e os Fundos de Desenvolvimento Regional da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO). A PNDR tem por finalidade 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 (Decreto nº 9.810/2019).

Tais benefícios fiscais encontram-se regulamentados na Portaria nº 283, de 4 de julho de 2013, do então Ministério da Integração Nacional (MI), estando divididos em sete modalidades. Para todas as modalidades, a unidade produtora objeto do incentivo deve estar localizada e em operação nas áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) ou da Amazônia (Sudam).

A Sudene administra, atualmente, apenas os benefícios de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis; os depósitos para reinvestimento; e a isenção do imposto sobre a renda e do adicional, calculados com base no lucro da exploração para pessoas jurídicas com fabricação baseada em tecnologia digital do programa de inclusão digital<sup>3</sup>.

A partir desses instrumentos voltados para a implantação, ampliação, diversificação e modernização de unidades produtivas em sua área de atuação, ela busca atingir sua missão de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável, além da integração competitiva da base produtiva regional com a economia nacional e internacional (LC nº 125/2007, Art. 3º).

Apesar da importância atribuída aos benefícios fiscais na promoção do desenvolvimento econômico sustentável e igualitário, esses não estão isentos de revisões e críticas. Entre elas, discute-se que não há garantia de que os incentivos fiscais são os instrumentos mais eficientes para suprir as carências sociais e que falta compatibilização dos diversos objetivos da política econômica perseguidos com o uso desse instrumento. Além disso, são apontadas falhas na concessão de incentivos fiscais como o estabelecimento de regras muito amplas que podem permitir ganhos extraordinários a certos contribuintes para empreender ações que naturalmente já realizariam. Assim, esses incentivos podem causar distorções na alocação de recursos. Ao reduzir a base tributária e diminuir a arrecadação, obrigam à manutenção da carga tributária nominal em níveis elevados (ALMEIDA, 2000).

Além disso, a concessão de benefícios fiscais causa redução da arrecadação de impostos, principalmente o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), que, por sua vez, poderia ser utilizada no financiamento de outras políticas. Posto isso, é fundamental avaliar os resultados alcançados com esse instrumento, conforme estabelecido na Portaria nº 3.145/2019 do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR).

Tendo isso em vista, este relatório tem os objetivos de apresentar o diagnóstico da política de desenvolvimento regional por meio do instrumento de incentivos fiscais sob gestão da Sudene; identificar os mecanismos de transmissão da política para a promoção do desenvolvimento econômico local e redução das desigualdades regionais e sociais; bem como munir as avaliações de eficiência, eficácia e efetividade de maior rigor metodológico.

Nessa perspectiva, visa ainda responder às seguintes perguntas: Como a adoção de incentivos fiscais pode contribuir para o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades regionais? Quais estratégias empíricas são adotadas na literatura para estimar a eficiência, eficácia e efetividade da política? Quais os resultados esperados com base nas avaliações já feitas?

---

<sup>3</sup> Historicamente, foram implementadas outras modalidades de incentivos que variaram quanto aos beneficiados, tempo de fruição, critérios de elegibilidade, entre outros. Como exemplos, podem ser citados: redução de 12,5% do IRPJ, isenção do AFRMM, depreciação acelerada e desconto do PIS/PASEP e da Cofins.

A primeira pergunta objetiva entender os motivos para a instituição dos incentivos fiscais como motor desenvolvimento econômico e mitigação das desigualdades regionais, a fim de verificar se eles continuam relevantes de forma a justificar sua manutenção. Além disso, visa investigar se a existência dos incentivos fiscais é determinante para a redução das desigualdades regionais. As demais perguntas têm o propósito de subsidiar as avaliações de eficiência, eficácia e efetividade no que se refere a análise das metodologias utilizadas nessas avaliações.

O relatório encontra-se dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A seção dois apresenta o modelo conceitual dos incentivos fiscais no contexto da PNDR, por meio de diagnóstico, teoria do programa e matriz de marco lógico. A seção três traça um histórico da legislação que trata sobre a Sudene e que regulamenta os incentivos fiscais, bem como detalha as modalidades atualmente vigentes. A seção quatro apresenta uma revisão sistemática da literatura sobre incentivos fiscais no Brasil, focalizando os trabalhos empíricos que visam avaliações dessas políticas. Já a seção cinco traz uma análise exploratória dos dados referentes ao contexto socioeconômico da região e da distribuição espacial dos incentivos fiscais concedidos. Por fim, são apresentadas as considerações finais com as principais conclusões do relatório.

## 2 MARCO CONCEITUAL

Esta seção tem por objetivo apresentar a descrição e o diagnóstico do problema relacionado ao instrumento de incentivos e benefícios fiscais detalhando suas causas e consequências, bem como explicitar os mecanismos de transmissão da política, ou seja, como as ações tomadas podem alcançar os objetivos propostos.

Para tanto, ela se divide em mais quatro subseções. A primeira descreve o diagnóstico do problema que precisa da intervenção do governo apontando suas causas e consequências. Em seguida, é apresentada a política criada para enfrentar o problema. E, então, é discutida a teoria do programa que resume como essa política incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e seus impactos de longo prazo.

Por fim, apresenta-se o modelo lógico do programa que demonstra como os recursos e as atividades propostas por meio da política geram produtos, resultados e impactos esperados, bem como os indicadores relacionados a cada componente do modelo lógico que podem ser usados para monitorar e avaliar a política.

Ressalta-se que o diagnóstico do problema, a teoria do programa e o modelo lógico foram desenvolvidos durante a elaboração deste relatório, por meio da leitura de documentos e estudos da política em questão, uma vez que não foram encontrados registros públicos a respeito da criação desses instrumentos quando da formulação da política.

### 2.1 Diagnóstico do Problema

Políticas em prol do desenvolvimento econômico do país vêm sendo propostas desde a década de 1950. Contudo, a maneira como algumas dessas foram desenhadas pode ter colaborado para acentuar os desequilíbrios regionais, que persistem até a atualidade. Uma evidência nesse sentido é a concentração do desenvolvimento da infraestrutura industrial em algumas regiões mais desenvolvidas (Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano - SDRU, 2019).

Foi nessa década, conforme Cano (1981), que a questão regional ganhou visibilidade nacional. Aliado aos desequilíbrios percebidos entre as regiões (a renda interna de São Paulo, em média, crescia 7,5% ao ano, enquanto o restante do país crescia 5%), as secas de 1952 e 1958 ajudaram a destacar ainda mais as dificuldades

experimentadas no Norte e Nordeste brasileiros. Tais disparidades eram resultado de questões históricas, sobretudo de âmbito econômico.

Conforme Leff (1972), trata-se da perda de espaço dos produtos derivados do açúcar e a importância do café, produzido em São Paulo e Rio de Janeiro; e que, consequentemente, a renda gerada pela produção do café influenciou no direcionamento da indústria para o Sudeste do país. Assim, seriam as diferenças das taxas de crescimento de exportação entre os produtos do Sudeste e do Nordeste que provocaram tais disparidades. Em suas palavras, o Nordeste é um “caso em que a vantagem comparativa se desloca, mas no qual as hipóteses livrescas de redistribuição instantânea e sem despesas dos fatores internos não se realizam” (LEFF, 1972, 21).

As disparidades regionais brasileiras, no século XXI, continuam sendo um desafio. Segundo o Grupo de Trabalho Interministerial, GTI (2003), para a recriação da Sudene, durante o período compreendido entre 1970 a 2000, as regiões Sul e Sudeste experimentaram uma precoce expansão e fortalecimento de sua base industrial, processo que não se verificou nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Essa disparidade inter-regional caracterizou a industrialização brasileira nesse período.

Essa diferença na capacidade produtiva constitui um fator limitante ao crescimento econômico do país, afetando particularmente as regiões mais desfavorecidas economicamente e que têm dificuldades de acesso a recursos humanos, capital e tecnologia, o que tende a acentuar a pobreza nessas regiões.

Ainda de acordo com o GTI (2003), em localidades como o Nordeste a modernidade tem se restringido a atividades agrícolas, o que apresenta pouca capacidade de promover a integração sub-regional e, com isso, a desigualdade se apresenta como um problema persistente.

Segundo SDRU (2019), uma grande proporção do Centro-Oeste, juntamente com algumas áreas do Norte e Nordeste, especialmente nos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, enfrentam atrasos regionais devido a uma elevada dependência de *commodities*, o que compromete a sustentabilidade do desenvolvimento nessas localidades. Essa situação é atribuída à natureza desses produtos, que possuem baixo valor agregado e são altamente sensíveis a flutuações de preços, contribuindo para a concentração de mercados e acentuando a dificuldade de integração e baixa oferta de empregos.



Oliveira (2018) pontua ainda que o atraso da infraestrutura industrial identificado com as diferenças entre as regiões aliado a baixa capacitação da força de trabalho das mesmas localidades resultam em baixa produtividade de determinadas regiões, como Norte e Nordeste. O autor ainda menciona que, na primeira década do século XXI, a produtividade do Nordeste não apresentou evolução, com indicadores educacionais preocupantes, com resultados bem inferiores à média nacional em 2013, se traduzindo em mão-de-obra de baixa qualidade.

Esse diagnóstico é corroborado pelo MI (2003), que aponta as desigualdades socioeconômicas intra e inter-regionais existentes no Brasil como um obstáculo para o desenvolvimento integral do país. Esse órgão também relatou que, no início do século XXI, a diferença no Produto Interno Bruto per capita (PIBpc) entre a unidade federativa com o melhor desempenho (Distrito Federal) e a com o pior (Piauí) desempenho nesse indicador chegava a nove vezes.

Dentre as regiões brasileiras, o Nordeste figura como elemento central no debate sobre o desenvolvimento regional brasileiro, pelo fato de ser densamente povoado e possuir uma participação subestimada no PIB nacional. De acordo com o IBRE (2023), de 2002 a 2020, o PIB do Nordeste representou, em média, apenas 13,6% do PIB brasileiro.

O ritmo do desenvolvimento e crescimento dessa região ainda guarda relações com suas características exógenas, principalmente, com os aspectos climáticos. Nesse sentido, ao longo dos últimos séculos, a região Nordeste foi alvo de políticas que visavam amenizar as dificuldades causadas pelas secas.

Entre os aspectos climáticos, Toledo (2013) indica que as duas grandes secas que assolaram a região durante a década de 1950 produziram efeitos bastante negativos, principalmente porque afetaram a produção de alimentos. Segundo o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste (GTDN), elaborado em 1956, a seca também contribuía para o baixo nível de renda e por questões relativas à escassez de recursos naturais.

Além disso, a concentração do interesse na aplicação de investimento em determinadas regiões em detrimento de outras, é apontada pelo GTI (2003), como um dos responsáveis pela baixa dinamização dos arranjos produtivos criados na região nordestina caracterizados, entre outros fatores, pela baixa diversificação. Como

consequência, tem-se a mobilidade populacional que cria polos de concentração populacional nas capitais e regiões litorâneas (SDRU, 2019).

Essa concentração populacional em algumas regiões gera outras dificuldades, conforme apontado pela SDRU (2019). Essas regiões superpopulosas têm dificuldades em absorver o fluxo de pessoas, impactando na cobertura com serviços de qualidade de educação e saúde, reduzindo a qualidade de vida da população.

A fim de mitigar o problema exposto, atuando em algumas das causas apontadas e atenuando as possíveis consequências desse problema, foi criada a PNDR. Essa política manifesta-se nos esforços para ampliar os investimentos em regiões mais carentes, além de operar com iniciativas que visam a diversificação e integração econômica, incorporando atividades inovadoras para as indústrias e serviços, no sentido de oportunizar o desenvolvimento das regiões (SDRU, 2019), conforme será discutido na próxima seção. Dado o exposto, foi desenvolvida a árvore de problemas da PNDR na Figura 1, que resume as causas e consequências do problema apresentado nesta seção.



## 2.2 Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

A PNDR foi formulada a partir de 2003 pelo MI com o Decreto nº 4.793 que criou a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo com a finalidade de propor políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional com vistas a reduzir as desigualdades inter e intrarregionais.

Porém, a política só foi institucionalizada em 2007 por meio do Decreto nº 6.407, tendo como objetivos reduzir as desigualdades regionais e fomentar o desenvolvimento das regiões (RESENDE *et al.*, 2015). Essa política ficou conhecida como PNDR I e se caracterizou como uma estratégia de desenvolvimento alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominava no Brasil desde a década de 1980. Desse modo, perdurou até 2011 representando uma mudança de paradigma ao identificar que as problemáticas regionais tinham múltiplas escalas geográficas e que a diversidade regional deveria ser considerada um ativo a ser explorado economicamente (ALVES, NETO; 2014).

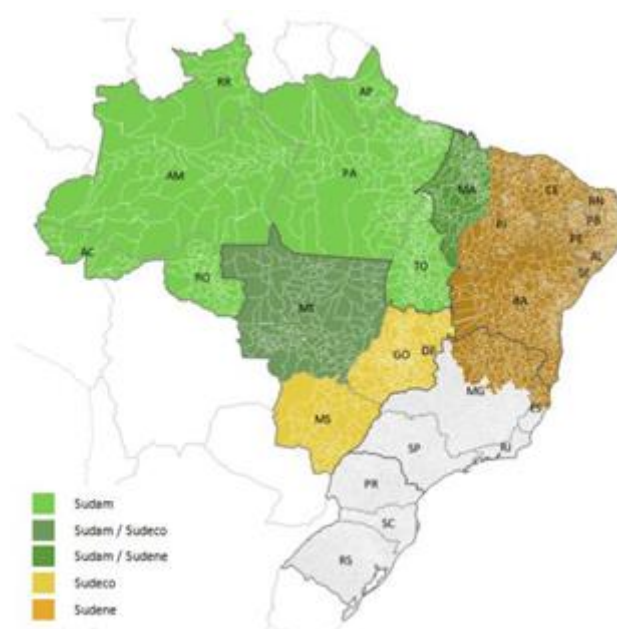
A partir de 2012, dando a continuidade à PNDR, inicia-se uma nova fase, com o aperfeiçoamento da política em conformidade com a evolução dos indicadores de interesse. Essa atualização foi institucionalizada em 2019 por meio do Decreto nº 9.810 passando a ser conhecida como PNDR II. Nessa nova fase, a política tem a finalidade de reduzir as 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.

A execução da PNDR envolve a participação de diversas instituições públicas e privadas. Dentre as instituições públicas que participam da execução da PNDR, destacam-se as superintendências das regiões prioritárias, recriadas juntamente ao desenvolvimento da política: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). Além das superintendências, há também a Casa Civil, Ministério da Economia (ME) e o do Desenvolvimento Regional (MIDR), Secretaria de Governo e Geral da Presidência (SGGP) e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI). Essas instituições compõem a Câmara de

Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, responsável por estabelecer diretrizes para a PNDR para que se atinja os objetivos da PNDR e o Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional responsável pela operacionalização e parte técnica da política (BRASIL, 2019).

A PNDR II, assim como a PNDR I, tem abordagem territorial com cobertura nacional, atuando em macrorregiões, com prioridade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, visto serem regiões com menor desenvolvimento. Nessas regiões, a PNDR é executada pela Sudam, Sudene e Sudeco, respectivamente, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 - Áreas de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco.

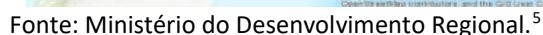


Fonte: Cavalcante (2018).

Além disso, segundo o Decreto nº 9.810/2019, a PNDR visa atuar também em escala sub-regional, com propósito de reduzir as desigualdades intrarregionais das áreas prioritárias, com destaque para sub-regiões consideradas especiais: o semiárido, a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) e a faixa de fronteira<sup>4</sup> como se observa pelo mapa, na Figura 3, as microrregiões prioritárias da PNDR. Considera-se ainda sub-região especial os territórios indicados pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019). Cada uma dessas áreas, além de

<sup>4</sup> Faixa de fronteira (faixa territorial de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres); região integrada de desenvolvimento (complexo geoeconômico e social) e semiárido (área definida pelo Conselho Deliberativo da Sudene).

21



Desse modo, a tipologia classifica os municípios a partir do nível de renda (rendimento domiciliar médio) e da taxa de crescimento dessa renda (crescimento do PIBpc). Dessa forma, a tipologia microrregional da PNDR classifica as regiões-alvo em: alta renda (alto rendimento independente do dinamismo), baixa renda (baixo rendimento e baixo dinamismo), dinâmica (rendimento médio e baixo, mas com dinamismo) e estagnada (rendimento médio, mas baixo crescimento econômico).

<sup>5</sup> Ver: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cindra/arquivos/12-06-2019-1>

Dadas essas tipologias, a Portaria nº 34/2018 determina que as iniciativas da política regional de desenvolvimento devem, prioritariamente, ser direcionadas às microrregiões e aos municípios classificados como de baixa renda e média renda, ambos com baixo e médio e alto dinamismo, ou seja, os classificados como baixa renda, dinâmicas e estagnadas.

Para atingir sua finalidade, a PNDR conta com instrumentos de financiamento e de planejamento, além de adotar estratégias de monitoramento e avaliação da política (TCU, 2021). Especificamente, os instrumentos do financiamento, segundo o art. 13 do Decreto nº 9.810 de 2019, são: o Orçamento Geral da União; os Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO); além de Fundos de Desenvolvimento Regionais (FDA, FDNE e FDCO); programas de desenvolvimento regional de bancos públicos federais existentes ou instituídos no período; os incentivos e benefícios financeiros, tributários e creditícios, além de outras fontes de ordem nacional e internacional.

Os Fundos Constitucionais foram criados com a Lei nº 7.827 de 1989 e se tornaram o principal instrumento de financiamento da PNDR (MDR, 2020). Esses fundos são destinados a produtores e empresas, pessoas jurídicas e físicas, que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, industrial, mineral, entre outros, onde a natureza do crédito redefine os prazos de financiamento e reembolso.

De acordo com a Constituição Federal no art. 159, inciso I, alínea c, 3% da arrecadação de Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são destinados aos setores produtivos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste compondo os fundos constitucionais regionais. Estes fundos são operacionalizados para agentes financeiros credenciados, favorecendo o empréstimo de microcrédito para pequenas e médias empresas, financiando também crédito para estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos nessas regiões (MDR, 2020).

Juntamente com os Fundos Constitucionais, tem-se os Fundos de Desenvolvimento Regional que financiam investimentos em infraestrutura em serviços públicos e em empreendimentos de pessoas jurídicas que estejam sendo implementados, ampliados, modernizados ou diversificados, favorecendo novos negócios (MI, 2013).

Além desses fundos, têm-se os Fundos de Investimento da Amazônia e do Nordeste (respectivamente, FINAM e FINOR) cujos recursos são originários das renúncias fiscais das empresas e são destinados aos empreendimentos relevantes do desenvolvimento regional (MI, 2013), atendendo apenas o que previamente já foi aprovado (RESENDE *et al.*, 2015).

Outro instrumento da PNDR são incentivos fiscais que beneficiam as empresas que estão nas áreas de cobertura da Sudam e Sudene. Esses instrumentos são benefícios tributários que visam estimular os agentes econômicos a agirem de determinada forma a fim de atingir um objetivo econômico ou social previamente definido (ALMEIDA, 2000). Segundo o MDR, a concessão de benefícios fiscais redundou na redução da arrecadação de impostos, principalmente o IRPJ, que, por sua vez, poderiam ser utilizados no financiamento de outras políticas.

Dessa forma, no âmbito da PNDR, eles buscam fomentar iniciativas de desenvolvimento sub-regional dentro da área de atuação da Sudene, da Sudam e da Sudeco por meio da atração de investimentos privados para essas regiões e, com isso, promover a redução das desigualdades socioeconômicas intra e inter-regionais.

Essa atuação deve ser balizada por eixos setoriais. Segundo a PNDR deve focar no desenvolvimento produtivo, ciência, tecnologia e inovação, educação e qualificação profissional, infraestrutura econômica e urbana, desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais e fortalecimento das capacidades governativas (BRASIL, 2019).

Esses instrumentos financeiros são responsáveis também por financiar os instrumentos de planejamento, que, segundo o Art. 12 do Decreto nº 9.810/2019, são: planos sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas com governos estaduais e distrital e carteiras de projetos prioritários em diferentes escalas geográficas, além dos Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), do Nordeste (PRDNE) e do Centro-Oeste (PRDCO).

Esses planos apresentam os planejamentos articulados pelas Superintendências de cada região indicando as áreas de atuação prioritárias. Além disso, oferecem um diagnóstico, identificando as potencialidades das localidades, de modo a orientar as concessões de crédito e benefícios fiscais.

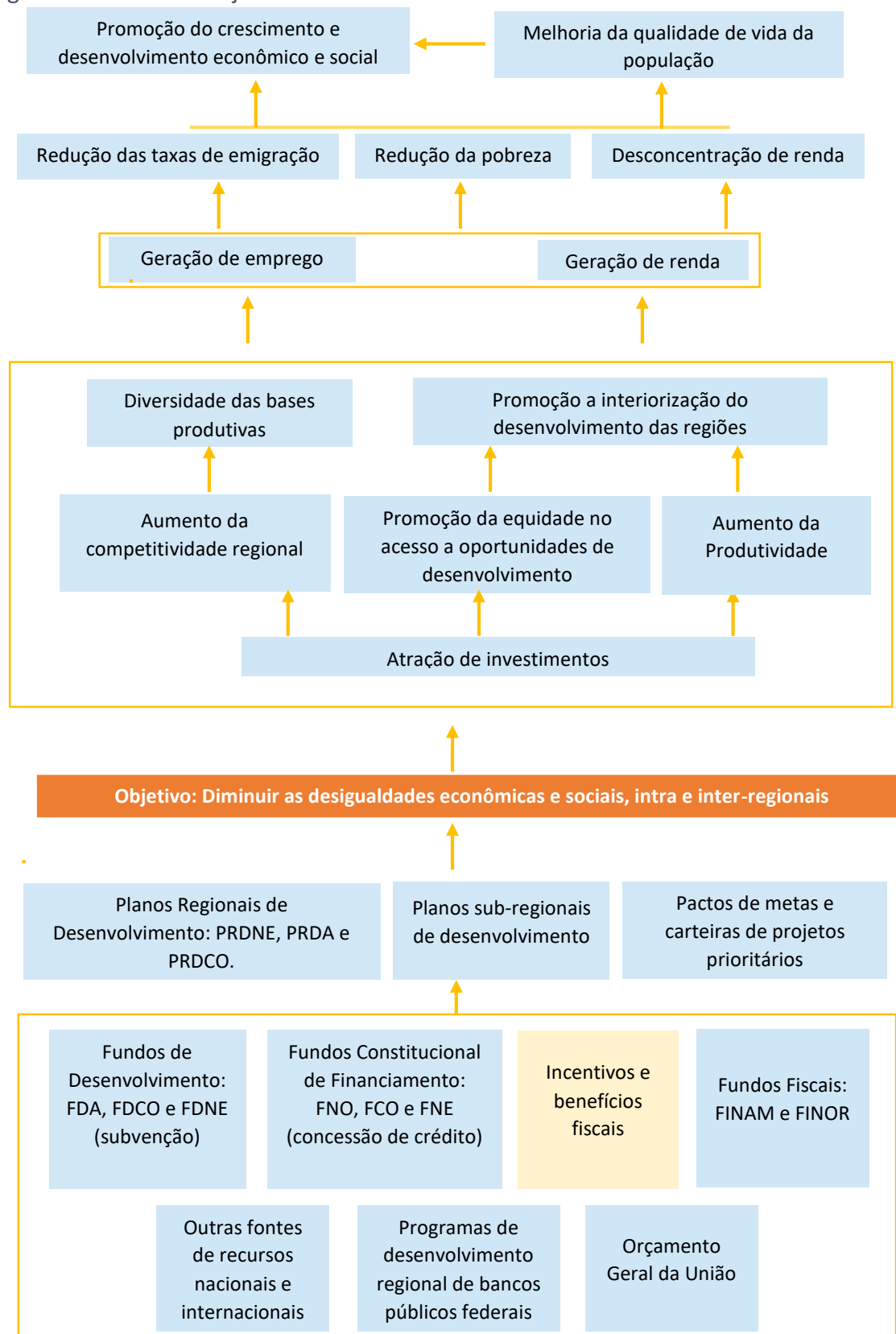


Assim, tais instrumentos são ferramentas para estimular o empreendedorismo, o cooperativismo e a inclusão e integração produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, conforme o Art. 4 do Decreto nº 9.810/2019. Ao promover oportunidades para que as desigualdades entre as localidades sejam mitigadas, esses instrumentos podem promover a melhoria de serviços essenciais, favorecendo a equidade no acesso à educação, saúde, energia e saneamento básico, variáveis essenciais à qualidade de vida da população.

Além disso, a PNDR ainda considera que os modelos de desenvolvimento utilizados são capazes de reduzir a pobreza e desconcentração de renda, com diversificação das bases produtivas (SDRU, 2019). Pois, ao favorecer a atração de investimentos e serviços em espaços prioritários a desenvolvimento, seria possível consolidar a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões, que significa, segundo a PNDR, maior acessibilidade por parte da população rural a oportunidade de emprego e renda, incidindo, também, sobre a melhoria das condições de vida (SDRU, 2019).

Ainda almejando a geração de emprego e renda, com o Decreto nº 9.810/2019, destaca-se ainda promoção de espaços mais competitivos, visto o fomento a investimentos, considerando ainda que impactará no declínio das taxas de emigração decorrente do mercado de trabalho pouco desenvolvido em determinadas regiões. Ademais, considera-se o potencial em gerar agregação de valor a cadeias produtivas já desenvolvidas e potenciais, resultando, com as considerações, no desenvolvimento socioeconômico de determinadas localidades, conforme é esquematizada na Figura 4 que resume os objetivos e efeitos esperados da PNDR.

Figura 4 - Árvore de Objetivos da PNDR



Fonte: Elaboração própria.

## 2.3 Teoria do Programa

A redução das desigualdades regionais, tanto econômicas quanto sociais e a consequente melhoria da qualidade de vida da população, são objetivos da PNDR. Conforme visto na árvore de objetivos, os incentivos econômicos e financeiros às regiões menos desenvolvidas, concedidos por meio de financiamentos, empréstimos e incentivos e benefícios fiscais, buscam estimular o investimento no setor produtivo dessas regiões.

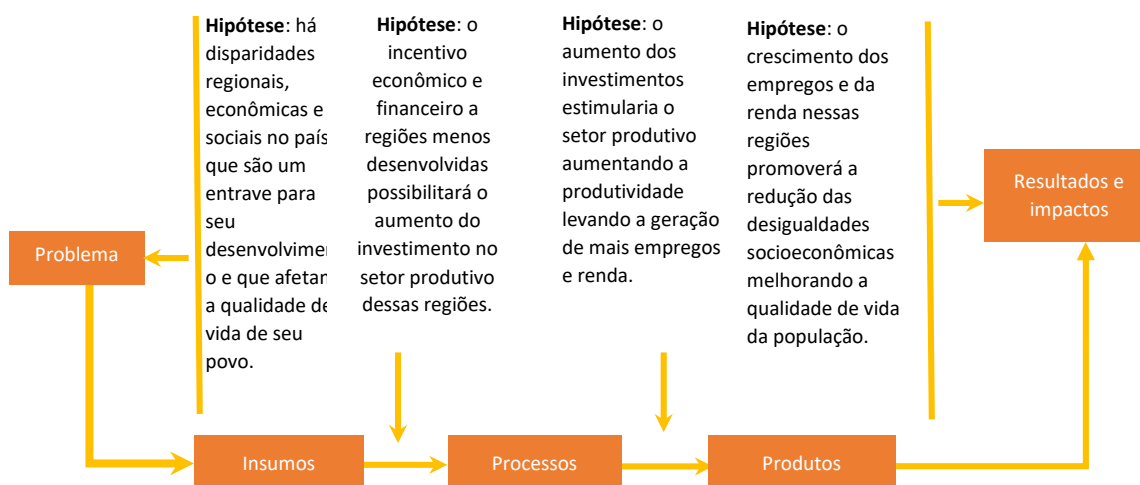
Esses investimentos, por sua vez, aumentariam a produtividade e a competitividade regional, promovendo a equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento por meio da diversificação econômica. Ademais, esse processo tenderia a elevar o valor agregado da produção local, o que favorece a geração de mais empregos e renda nas regiões menos desenvolvidas.

Como consequência do crescimento da renda nas regiões menos desenvolvidas, espera-se uma ampliação do acesso da população dessas regiões à diversos serviços básicos como saúde, educação e segurança, o que se reflete na melhoria da qualidade de vida, promovendo, portanto, a redução das desigualdades socioeconômicas inter e intrarregionais.

Como ilustra a Figura 5, as desigualdades socioeconômicas e regionais são um entrave para o desenvolvimento nacional, prejudicando a qualidade de vida da população. Como estratégia para superar essa situação, adota-se o apoio econômico e financeiro às empresas que se instalam nas regiões menos desenvolvidas do país. Essa solução ampara-se na hipótese de que o incentivo dado a essas regiões promoveria um adensamento do setor produtivo de modo a aumentar a diversidade de produção, a competitividade e a produtividade levando a geração de mais empregos e renda.

Espera-se assim, que tal destinação de recursos conduza a melhoria da qualidade de vida da população nessas regiões com a ampliação do acesso à serviços de qualidade que levem à igualdade de oportunidades e assim reduza as diferenças econômicas e sociais entre e dentro das regiões.

Figura 5 - Teoria do Programa da PNDR



Fonte: Elaboração própria.

## 2.4 Modelo Lógico

Evidenciados os objetivos da PNDR, seus instrumentos e atividades, bem como as melhorias esperadas com a sua implementação, foi possível construir um modelo lógico para a política. Dessa forma, a Figura 6 apresenta a relação causal entre insumos, atividades, produto, resultado e impacto explicitando os mecanismos com os quais espera-se obter os resultados e impactos da política.

Na PNDR, pode-se definir como insumos aqueles recursos financeiros alocados aos instrumentos de desenvolvimento regional (fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento, fundos de investimentos, o Orçamento Geral da União (OGU) e os incentivos e benefícios fiscais). Esses recursos permitem a organização e execução das atividades relacionadas a cada instrumento da política e orientarão a geração dos produtos.

Ressalta-se que se optou por não considerar na construção do quadro lógico o FINAM e o FINOR, pois iniciaram o processo de extinção desde 2001, impossibilitando a integração de novos projetos. Embora, ainda tenha ficado disponível a possibilidade dos investidores continuarem optando neste fundo, até que suas atividades sejam concluídas (CRAVO e SILVA, 2017).

As atividades da PNDR são as ações desenvolvidas de forma a mobilizar os insumos que gerarão produtos específicos como os benefícios concedidos a pessoas

jurídicas que empreendem nas áreas de atuação da Sudene e Sudam, ficando a cargo destas a análise dos pleitos e os cadastros no SIBF (Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais). Além disso, definida as áreas prioritárias por meio dos planos regionais de desenvolvimento, ainda é oferecido empréstimos para investimento em projetos, assim como em empreendimentos.

Os produtos devem contar com mecanismos de acompanhamento e controle na execução para garantir que os recursos aportados sejam direcionados ao público-alvo da política. Sendo assim, são considerados os seguintes produtos: o número de pleitos para a concessão dos incentivos e benefícios fiscais, que, olhando sob a ótica da Sudene, produto deste instrumento se tem o número de pleitos aprovados. Além disso, considera-se na política o número de projetos de investimentos e o número de empreendimentos apoiados com financiamento.

Tais produtos, por sua vez, têm o objetivo de gerar resultados desejáveis segundo os objetivos da política, que são as mudanças observadas após a concessão de empréstimos, financiamentos e de benefícios fiscais, que contribuem para o alcance dos objetivos da política. Então, de acordo com os objetivos da PNDR podem ser considerados como resultados: a atração de novos investimentos, que irá incidir sobre o aumento da competitividade, diversificação da base produtiva, equidade na oferta de serviços e interiorização do desenvolvimento das regiões. Com isso, considera-se que a política se torna capaz de gerar emprego e renda para a população local, de forma que conseguir reter mão-de-obra.

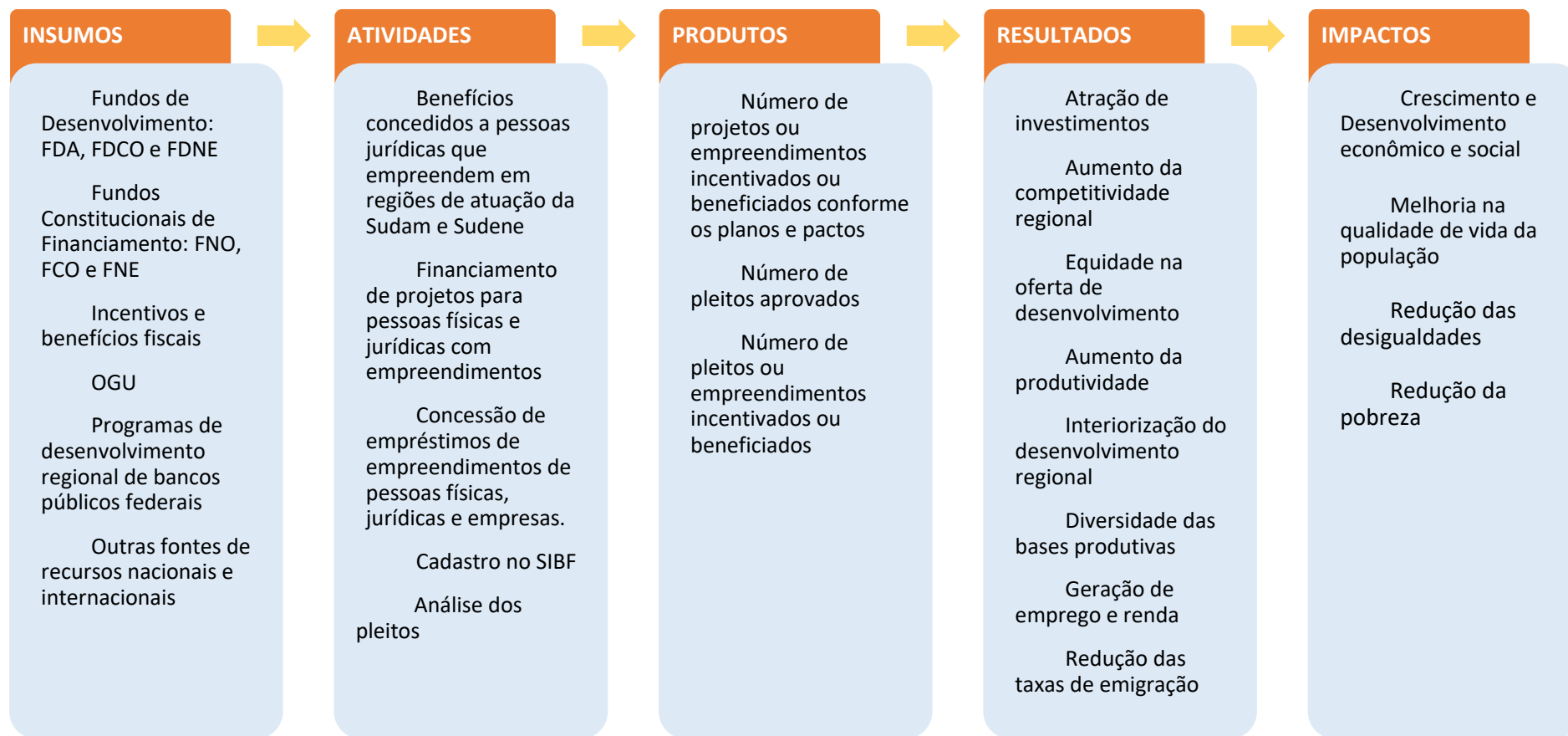
Por fim, os impactos são mudanças de mais longo prazo no problema que a política busca enfrentar. Nesse sentido, podem ser considerados: a redução das desigualdades inter e intrarregionais, sociais e econômicas, bem como a melhoria na qualidade de vida da população, reduzindo a pobreza, promovendo, assim, o desenvolvimento das dentro e entre as regiões.

Em suma, a hipótese principal desse modelo é que ao reduzir o custo tributário sobre as empresas que se localizarem e investirem nas regiões menos desenvolvidas, cria-se um incentivo para o maior desenvolvimento dessas regiões. Assim, espera-se que ocorra uma maior atração de investimentos nessas regiões que levariam a dinamização da economia local, aumentando a diversificação produtiva,

gerando empregos, elevando a produtividade das empresas nas regiões beneficiadas pela política.

O modelo lógico subsidia o monitoramento e avaliação da política que pode abranger as análises de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Enquanto a economicidade mede os gastos envolvidos na obtenção dos insumos necessários às ações que produzirão os resultados planejados, a eficiência indica o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. A eficácia, por sua vez, aponta o grau com que se atinge os objetivos planejados. Enquanto a efetividade mede os efeitos dos resultados e objetivos idealizados, ao promover a insumos e ações que gerem produtos, resultados e impactos. Para cada análise dela existem vários indicadores associados, como se observa pelo Quadro 1.

Figura 6 - Modelo Lógico da PNDR.



Fonte: Elaboração Própria.

Quadro 1- Estágios da Política Nacional de Desenvolvimento e Indicadores associados.

Estágios da Política	Indicadores
Insumos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Valor dos benefícios fiscais</li> <li>2) Recursos alocados nos Fundos Constitucionais</li> <li>3) Recursos alocados nos Fundos de Desenvolvimento</li> <li>4) Recursos alocados nos Fundos Financeiros</li> <li>5) Razão entre os financiamentos e incentivos fiscais concedidos, e o PIB</li> <li>6) Custo per capita dos fundos e incentivos fiscais (Razão entre o valor dos fundos e incentivos fiscais, e a população da área de atuação da Sudene, Sudam e Sudeco)</li> </ol>
Atividades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Taxa de efetivação da demanda (nº de pleitos apresentados/nº de pleitos aprovados)</li> <li>2) Tempo médio para aprovação do pleito (Razão entre tempo total para aprovação dos processos (somatório do tempo de cada processo) /total de processos aprovados)</li> <li>3) Limite da concessão, segundo o setor produtivo</li> <li>4) Taxa de efetivação da concessão de crédito</li> <li>5) Taxa de reembolso realizados</li> </ol>
Produtos (Eficiência)	<p><b>Dos incentivos fiscais</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Número de pleitos aprovados</li> <li>2) Número de projetos incentivados</li> <li>3) Número de empreendimentos beneficiados</li> <li>4) Número total de incentivos concedidos nos estados menos incentivados (Nº total de incentivos concedidos nos estados menos incentivados/nº totais de incentivos concedidos)</li> <li>5) Número total de incentivos concedidos na modalidade implantação (Nº total de Incentivos concedidos na modalidade de implantação/nº total de incentivos)</li> <li>6) Taxa de crescimento do nº de incentivos aprovados</li> </ol> <p><b>Dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7) Número de concessão de empréstimos</li> <li>8) Volume de concessão de empréstimos com recursos dos fundos constitucionais</li> <li>10) Número de projetos financiados</li> </ol>
Resultados (Eficácia)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Número de empregos gerados</li> <li>2) Número de empregos gerados em territórios com declínio populacional</li> <li>3) Número de empregos em atividades interessadas</li> <li>4) Número de estabelecimentos</li> <li>5) Salário médio</li> <li>6) Índice de interiorização com financiamento e benefícios (Nº de cidades intermédias alcançadas pelos incentivos fiscais /nº de cidades intermédias)</li> <li>7) Taxa de crescimento do emprego</li> <li>8) Massa salarial</li> <li>9) Taxa de crescimento da massa salarial</li> <li>10) Taxa de crescimento do salário médio</li> <li>11) Produtividade do trabalho: valor adicionado/População Econômica Ativa (PEA)</li> <li>12) População residente, por Unidade de Federação, segundo o lugar de nascimento</li> </ol>
Impacto (Efetividade)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) PIBpc</li> <li>2) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)</li> <li>3) Indicador de pobreza</li> <li>4) Taxa de crescimento do PIBpc</li> <li>5) Índice de Vulnerabilidade Social - (IVS)</li> <li>6) Índice de Gini</li> <li>7) Redução da dispersão dos indicadores anteriores</li> </ol>

Fonte: Elaboração Própria a partir de Sudene (2020).



### 3 O INSTRUMENTO DE INCENTIVOS FISCAIS SOB GESTÃO DA SUDENE

#### 3.1 Aspectos legais

A prática de conceder incentivos fiscais às empresas como instrumento de política regional no Brasil remonta à década de 1950, como evidenciado pela Lei nº 2.973 de 1956, que previa a isenção de IRPJ para certas indústrias extrativas de óleo vegetal que se estabelecessem nas regiões Norte e Nordeste do país. Entretanto, a utilização de incentivos fiscais na região Nordeste aumentou significativamente após a criação da Sudene.

A autarquia foi criada em 1959 por meio da Lei nº 3.692 com o propósito de planejar e promover o desenvolvimento da região Nordeste do Brasil, utilizando incentivos fiscais como uma das principais estratégias para tanto. Essa lei trouxe algumas alterações em relação à lei que previa a isenção do IRPJ de 1956, sendo a principal delas a redução em 50% do imposto para as indústrias do Norte e Nordeste que utilizassem matéria-prima local, com previsão de encerramento em 1968. Além disso, empresas que importaram equipamentos para o Nordeste poderiam ser isentas de impostos ou taxas, desde que as áreas fossem reconhecidas como prioritárias para o desenvolvimento regional pela Sudene.

Durante a década de 1960, houve um amadurecimento significativo no instrumento de incentivos fiscais no Brasil. A Lei nº 3.995, de 1961, foi um marco importante, pois aprovou o plano diretor da Sudene para 1961 determinando, entre outros aspectos, a dedução de até 50% do IRPJ para empresas nacionais que reinvestissem em indústrias prioritárias determinadas pela Sudene. Dois anos depois, em 1963, a Lei nº 4.239 aprovou o plano diretor do desenvolvimento do Nordeste para 1963 a 1965, mantendo a alíquota de 50% de redução do imposto, porém, nesse momento, sem a exigência de capital inteiramente nacional. Os decretos 3.995 de 1961 e 4.239 de 63, especificamente nos artigos 34 e 18, respectivamente, criaram e regulamentaram os incentivos fiscais no nordeste. No entanto, é importante salientar que, em 2001, esses artigos foram revogados pela MP nº 2.156-5.

Como complemento ao sistema de incentivos fiscais mencionado, havia outras medidas específicas destinadas a empresas que se instalassem na região de atuação da Sudene. A Lei nº 4.239, mencionada anteriormente, concedeu isenção do

IRPJ para empreendimentos industriais e agrícolas instalados na área da Sudene até 1968. Além disso, oferecia uma redução de 50% na alíquota do IRPJ para outras empresas industriais ou agrícolas já instaladas na região até 1973. Essas medidas eram essenciais para promover o desenvolvimento econômico da região e estimular a implantação de novos negócios em áreas menos desenvolvidas do país.

Em 1965, a Lei nº 4.869 aprovou o novo plano diretor para os anos de 1966 a 1968, juntamente com outras medidas previstas em leis anteriores. Posteriormente, em 1968, a Lei nº 5.508 aprovou a quarta etapa do plano diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, abrangendo os anos de 1969 a 1973. A principal novidade da Lei foi o incentivo ao reinvestimento de 50% do IRPJ em setores selecionados. No ano seguinte, a Lei nº 64.214 de 1969 expandiu os incentivos fiscais para os setores industrial e agrícola, estendendo o prazo de redução e isenção do IRPJ previsto na Lei nº 4.239 de 1963 até 1978 e 1971, respectivamente. Além disso, a lei restringiu a isenção do IRPJ às empresas que se instalassem no Nordeste e não possuíssem mercados similares na região.

Até então, os incentivos fiscais de isenção e redução do IRPJ previstos na Lei nº 4.239 de 1963 eram direcionados às empresas localizadas no Nordeste e consideradas prioritárias, sem garantia de que o benefício seria utilizado na forma de reinvestimento até 1982. Dessa forma, a redução de 50% do IRPJ ainda estava condicionada apenas ao critério de localização. Contudo, em 1977, o Decreto-Lei nº 1.564 alterou essa Lei concedendo o incentivo fiscal a empresas agrícolas ou industriais para se instalarem, modificarem, ampliarem ou diversificarem em áreas de atuação da Sudene até 1982. Com essa modificação, o incentivo passou a beneficiar apenas projetos de investimentos na região, não bastando apenas estar localizado na área da Sudene.

Durante a década de 1990, ocorreram mudanças nas regras dos incentivos fiscais. A Lei Nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, alterou a redação da legislação do imposto sobre a renda relativa aos incentivos fiscais e estabeleceu condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais, além de reduzir em 40% a alíquota do incentivo de reinvestimento. Ainda nesse ano, passou a vigorar a Lei nº 8.191, que instituiu a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a depreciação acelerada para máquinas e equipamentos. Porém, no âmbito da Sudene, esse incentivo iniciou-se somente com a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 1.562, de 19 de dezembro de 1996, estendeu até 31 de dezembro de 2010 o prazo para implantação, modernização, ampliação e diversificação de empreendimentos para fins de isenção do Imposto de Renda. No entanto, esse prazo foi reduzido para o final do ano de 1997 pelas Medidas Provisórias nº 1.614-13 e 1.614-14. Essa última medida também determinou que, a partir de 1º de janeiro de 1998, deveriam ser seguidas as normas da Lei nº 9.532/97.

A Lei nº 9.532 reestruturou os benefícios fiscais da Lei de 1963. O benefício de isenção, previsto no artigo 13, passou a ter alíquotas escalonadas de 75% (de 1998 a 2003), 50% (de 2004 a 2008) e 25% (de 2009 a 2013). Já o benefício de redução, descrito no artigo 14, teve novas alíquotas de 37,5%, 25% e 12,5% para os mesmos períodos. Em 1999, foi criado mais um incentivo fiscal, desta vez voltado para a isenção do AFRMM<sup>6</sup>, por meio da Lei nº 9.808. Esse incentivo beneficiava empresas que investissem na região Nordeste até o final de 2010. Posteriormente, o prazo foi estendido até 2015 por meio da Medida Provisória nº 517 de 2010, que encerrou o processo.

Durante a década de 2000, muitas mudanças ocorreram na forma de conceder incentivos fiscais, incluindo a extinção da Sudene, a criação de novas modalidades de incentivos fiscais e o encerramento de outros tipos de incentivos. Em 2001, duas grandes alterações marcaram o cenário dos incentivos fiscais: a MP nº 2.156-5, que estabeleceu a criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e extinguiu a Sudene, e a MP nº 2.199-14, que aprovou a redução de 75% do IRPJ. Essa redução foi prorrogada para 2023 com a Lei nº 13.799, de 2019, representando um importante estímulo para o investimento em regiões menos desenvolvidas do país.

Em 2002, o Decreto nº 4.213 instituiu quais seriam os setores prioritários em relação aos benefícios de redução do imposto de renda, para fomentar o desenvolvimento regional. Nessa lista estão os setores industriais, agrícolas e de turismo, além de empreendimentos de infraestrutura, eletroeletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia e microeletrônica. Outrossim, no mesmo ano, a Instrução Normativa SRF (Secretaria da Receita Federal) nº 267 discorreu sobre a aplicação dos incentivos fiscais do IRPJ, o que evidencia a relevância dessa temática no período em análise.

---

<sup>6</sup> O Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) incide sobre o valor do frete cobrado das empresas brasileiras e estrangeiras de navegação que operam em portos brasileiros.

Nesse cenário, é implementada a Lei nº 11.196 de 2005 que se destaca ao criar incentivo direcionado à área da extinta Sudene, definido como benefício de depreciação acelerada incentivada. Ademais, de acordo com o que foi descrito no artigo 31, os empreendimentos tinham direito ao desconto da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Desse modo, por meio dessa lei, é possível identificar mudanças que contribuíram para a ampliação da política de incentivos fiscais.

Um outro fato considerável ocorreu em 2007, quando a Lei Complementar nº 125 foi responsável pela extinção da Adene e a recriação da Sudene. Além disso, de acordo com o artigo 22, ficou definido que a Sudene assumiria os direitos e as obrigações da extinta Adene. Dessa forma, foram estabelecidas as áreas de atuação, os objetivos, os instrumentos de ação, as receitas e a composição da superintendência.

Em 2008, o Decreto nº 6.539 determinou os critérios que classificavam os planos de instalação, diversificação, ampliação e modernização dos empreendimentos como aptos à redução do imposto sobre a renda e adicional, calculados com base no lucro da exploração. Posteriormente, nesse mesmo ano, o Decreto nº 6.674 alterou a redação do artigo 2 do referido decreto. Dessa forma, o conceito de instalação de empreendimento com direito à redução foi redefinido, pois retiraram o trecho que estabelecia a necessidade de a pessoa jurídica não possuir instalações idênticas ou similares no local em que o empreendimento seria instalado. Outrossim, o benefício de isenção de IRPJ e adicionais para empresas com projetos direcionados à tecnologia digital foi concedido pelo artigo 11 da Lei nº 12.546, em 2011.

Nos anos seguintes, o período de atuação de alguns incentivos foi finalizado. Logo, o incentivo de redução de 12,5% do IRPJ encerrou em 2013, conforme previsto na Lei nº 9.532 de 1997, enquanto a isenção do AFRMM atuou até 2015. Por último, a depreciação acelerada incentivada e os descontos da contribuição para o PIS/PASEP e para o COFINS permaneceram até 2018.

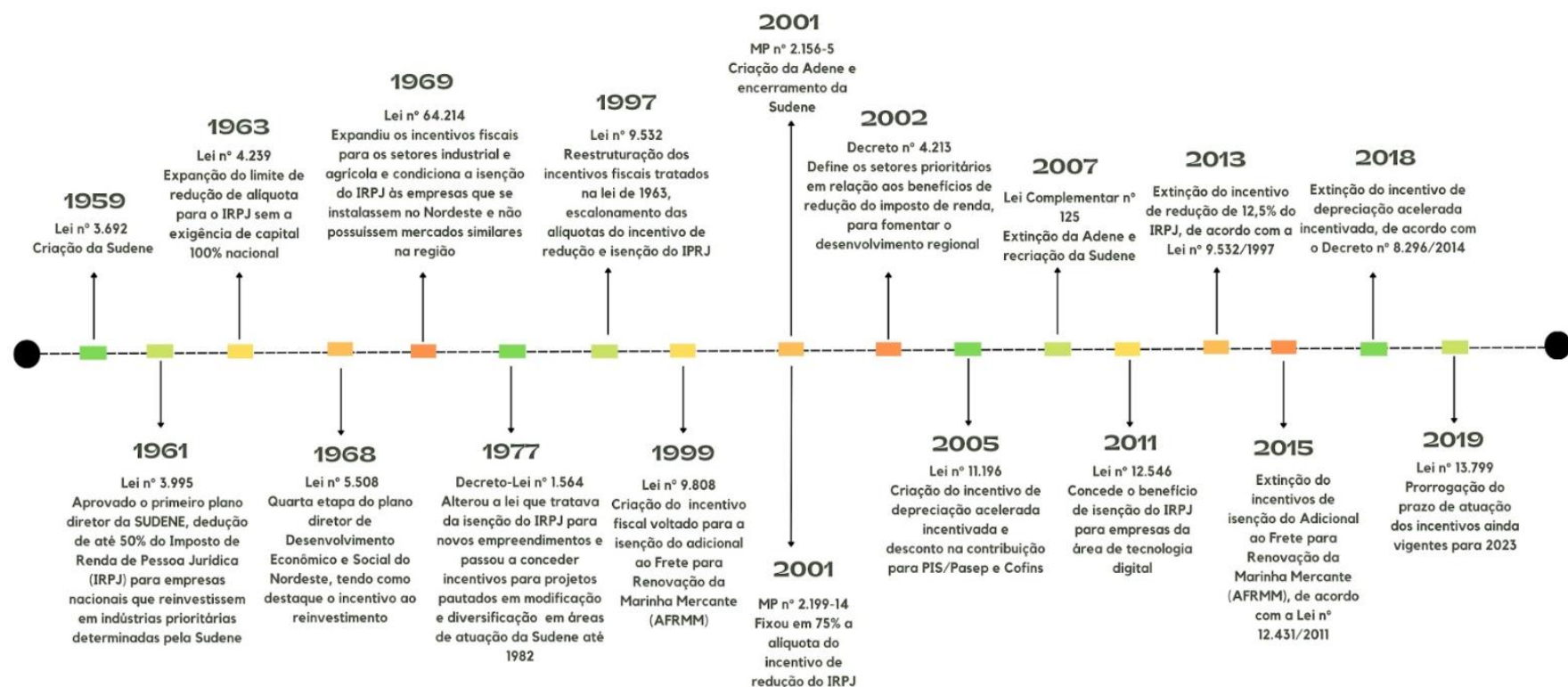
A Lei nº 13.799/2019 determinou que o período de atuação dos benefícios ainda vigentes continuasse até 31 de dezembro de 2023. Com isso, foram mantidos os incentivos da redução de 75% do IRPJ e adicionais não restituíveis e do reinvestimento de 30% do IRPJ.

Portanto, mediante essa análise, nota-se que a trajetória dos incentivos fiscais da Sudene é construída por diversas modificações ao longo do tempo que são responsáveis pela consolidação e regulamentação atual dos benefícios fiscais ainda vigentes.

No cenário inicial, os incentivos fiscais foram um instrumento idealizado como temporário e contava com limitações, como a concessão dos benefícios ser condicionada ao uso de matéria prima local e uma quantidade baixa de setores pré-selecionados para usufruir dos incentivos. Posteriormente, após todas as prorrogações e alterações supracitadas, é notório que os benefícios fiscais tornaram-se um instrumento para o desenvolvimento praticamente permanente e que vem se ampliando com o passar dos anos. Expandindo, então, seu foco de atuação em novos setores como o de turismo, e enfatizando outros segmentos importantes para o avanço do desenvolvimento regional como o de eletroeletrônica, informática e eletrônica.

Nesse contexto, vale ressaltar que a quantidade de setores beneficiados aumentou ao longo do tempo, bem como a região de atuação das autarquias. Uma síntese dos principais aspectos legais mencionados ao longo do texto está na Figura 7.

Figura 7 - Evolução da legislação sobre a Sudene e seus incentivos fiscais.



Fonte: Elaboração própria.

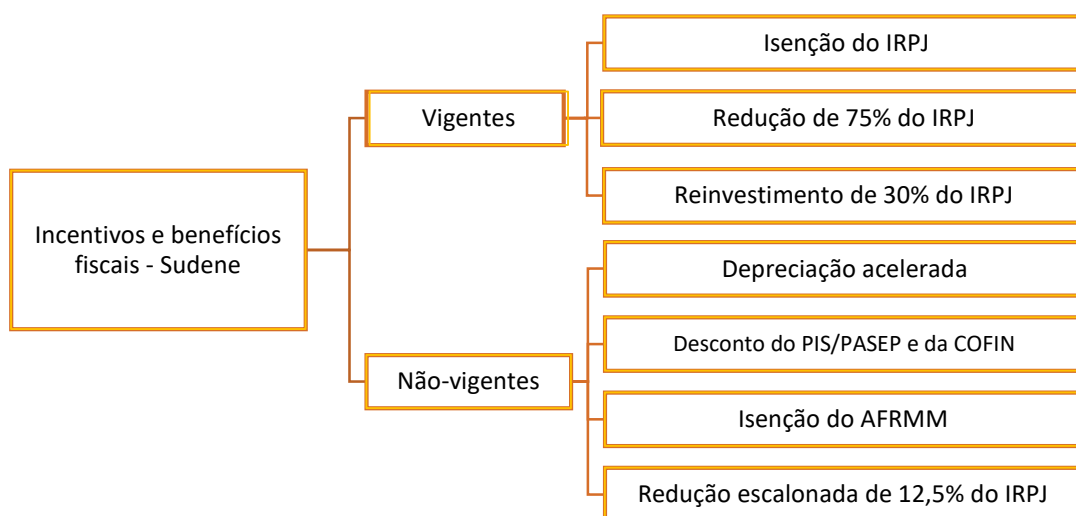
### 3.2 Análise dos Incentivos e Benefícios Fiscais sob Gestão da Sudene

#### 3.2.1 Incentivos e benefícios fiscais

Os incentivos fiscais sob gestão da Sudene objetivam estimular a atração de investimentos privados em setores considerados prioritários para o desenvolvimento da Região e apoiar as iniciativas de desenvolvimento regional na sua área de atuação. Desse modo tem como público-alvo empresas, nacionais ou estrangeiras, que venham a se instalar, ou que já instaladas, estejam operando nessa área.

No período de 2011 a 2021 vigoraram 7 tipos de benefícios fiscais de responsabilidade da Sudene descritos na Figura 8. Desses incentivos, apenas isenção do IRPJ, redução de 75% do IRPJ e o incentivo de reinvestimento de 30% do IRPJ ainda estão em vigor.

Figura 8 - Modalidades de Incentivos e Benefícios Fiscais vigentes de 2011 a 2021.



Fonte: Elaboração própria.

A caracterização dessas modalidades de incentivos está sintetizada no Quadro 2. Além dos critérios de elegibilidade, para uma empresa ser beneficiada com esses incentivos, deve: i) estar instalada na área da Sudene; ii) ser optante da tributação com base no lucro real; e, iii) suas atividades pertencer a setores econômicos considerados prioritários para o desenvolvimento regional, conforme definido no Decreto nº 4.213 de 26 de abril de 2002 (em síntese: infraestrutura, turismo, agroindústria, agricultura irrigada, indústria extrativa de minerais metálicos, indústria

de transformação, microeletrônica e o setor de eletroeletrônica e afins, inclusive, veículos e autopeças).

Somente nas modalidades de depreciação acelerada e desconto do PIS/Pasep e da Cofins que a unidade incentivada deve ainda receber o incentivo de redução de 75% do IRPJ e estar localizada nas microrregiões menos desenvolvidas na área de atuação da Sudene. Por isso, esses benefícios podiam ser tratados como um só incentivo.

Quadro 2 - Caracterização das modalidades de benefícios e incentivos fiscais sob gestão da Sudene de 2011 a 2021.

Benefício fiscal	Descrição	Critérios de elegibilidade	Prazo fruição	Vigência
Depreciação acelerada	Consistia na depreciação integral do bem no próprio ano da aquisição ou até o 4º ano subsequente à aquisição. Esse incentivo excluía o lucro líquido do cálculo do lucro real, que servia como base para a tributação do IRPJ. Desse modo a alíquota de imposto incidia em um valor reduzido do lucro real.	Público-alvo: pessoas jurídicas beneficiadas com o incentivo de redução de 75% do IRPJ situadas em microrregiões menos desenvolvidas.	A partir da fruição de redução de 75% do IRPJ	2006 a 2018
Desconto do PIS/PASEP e da Cofins	Concedia desconto na hipótese de aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos <sup>7</sup> destinados à incorporação do ativo imobilizado do empreendimento.	Público-alvo: pessoas jurídicas beneficiadas com o incentivo de redução de 75% do IRPJ situadas em microrregiões menos desenvolvidas.	12 meses da aquisição dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.	2005 a 2018
Isenção do AFRMM	Isentava o pagamento do AFRMM que incidia sobre o valor do frete cobrado pelas empresas brasileiras e estrangeiras de navegação que operavam em portos brasileiros.	Público-alvo: pessoas jurídicas titulares de projetos de implantação, modernização ou diversificação de empreendimentos.	Indeterminado	1999 a 2015

<sup>7</sup> Mais detalhes no [Decreto nº 5.789, de 25 de maio de 2006](#).



Redução escalonada de 12,5% do IRPJ	Redução escalonada de 12,5% do IRPJ e adicionais não restituíveis incidentes sobre o lucro da exploração. Esse percentual foi válido entre os anos de 2009 e 2013.	Público-alvo: pessoas jurídicas titulares que mantenham o empreendimento na área de atuação da Sudene, enquadrados em setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional.	10 anos	2009 a 2013 <sup>8</sup>
Isenção do IRPJ	O benefício oferece a isenção do IRPJ, inclusive adicionais não-restituíveis, para as atividades de fabricação de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital. É derivada do incentivo criado em 1963. Mas a partir de 2011, passou a beneficiar apenas empresas de tecnologia digital.	Público-alvo: pessoas jurídicas titulares de projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos.	10 anos	1963 a 2023
Redução de 75% do IRPJ	O benefício oferece a redução do IRPJ, inclusive de adicionais não-restituíveis. É derivado do incentivo instituído em 1963, porém, com alíquota redefinida para 75% por meio da MP n° 2.199-14/2001.	Público-alvo: pessoas jurídicas titulares de projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos.	10 anos	1963 a 2023
Reinvestimento de 30% do IRPJ	Consiste no reinvestimento de 30% do IRPJ que será depositado em uma conta do BNB. A este valor, a empresa deve adicionar 50% de recursos próprios como contrapartida. Foi criado em 1968 com a alíquota de reinvestimento de 50%, mas em 1997 esse percentual foi reduzido para 30%.	Público-alvo: pessoas jurídicas com empreendimentos que reinvestam 30% do IRPJ devido em projetos de modernização ou complementação de equipamento.	Indeterminado (aplicação única)	1968 a 2023

Fonte: Elaboração própria.

<sup>8</sup> Em 1997, foi escalonada a alíquota do incentivo de redução do IRPJ para determinados intervalos de tempo, sendo a alíquota de 12,5% válida entre os anos de 2009 até 31 de dezembro de 2013.

Devido à variedade de incentivos, é importante registrar que nenhuma das espécies de incentivos exclui a possibilidade de usufruir de outra modalidade. Por exemplo, o incentivo de reinvestimento pode ser utilizado cumulativamente ao incentivo da redução do imposto de renda.

Ressalta-se ainda, que os incentivos atrelados ao IRPJ incidem em uma parcela do valor desse imposto pago pelas empresas, o que varia entre os tipos de projetos beneficiados. De acordo com a Portaria MIN nº 283 de 2013, os projetos incentivados podem ser de implantação, modernização, ampliação e diversificação conforme definidos no Quadro 3.

Quadro 3- Tipos de projetos apoiados.

Tipo do projeto	Descrição
Implantação	Introdução de uma nova unidade produtora no mercado.
Modernização	Ocorrência da introdução de novas tecnologias ou novos métodos ou meios mais racionais de produção ou ainda de alterações no produto, visando melhorias no processo produtivo ou no produto final. A modernização será total quando, após as ocorrências mencionadas anteriormente, introduzidas na linha de produção original, ficar caracterizado que houve modificações no processo produtivo e/ou no bem ou serviço final capazes de apresentar resultados mais racionais em relação à produção anterior; e a modernização será parcial quando houver alterações em etapa.
Ampliação	Aumento da capacidade real instalada de uma ou mais linhas de produção da unidade produtora.
Diversificação	Introdução de uma ou mais linhas de produção com ou sem exclusão das linhas de produção existentes que resultem num produto diferente dos até então produzidos pela empresa.

Fonte: Elaborado a partir da Portaria Ministro de Estado da Integração Nacional - MIN nº 283 de 04 de julho de 2013.

No caso do projeto de implantação, o desconto concedido pelo incentivo recai sobre o lucro da atividade incentivada. Caso haja uma nova solicitação para modernização parcial ou total antes do fim do prazo do incentivo concedido pela implantação, por exemplo, o novo incentivo substitui o primeiro e o prazo de 10 anos passa a valer a partir do início de fruição do novo incentivo. De forma análoga, nos casos de ampliação ou diversificação, o benefício é parcial, incidindo apenas sobre a parte ampliada ou o produto diversificado, respectivamente.

### *3.2.2 Processos para obtenção de incentivos e benefícios fiscais*

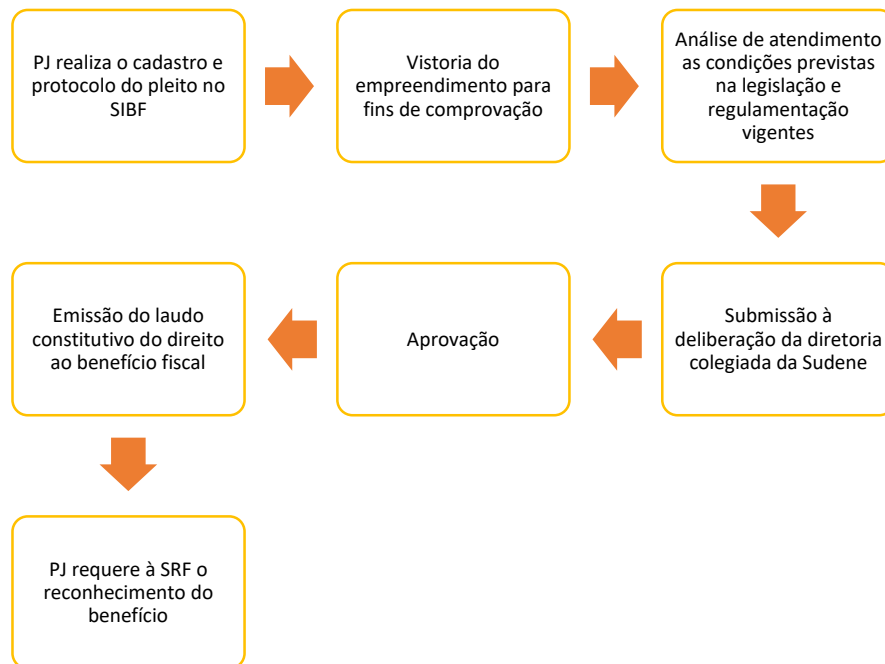
Compreendidas as características dos incentivos fiscais, assim como a sua evolução, é importante entender como se dá o processo de solicitação dos incentivos fiscais e o momento em que as empresas passam a ser beneficiadas.

Previamente deve ser nomeado um representante legal da empresa para proceder com a solicitação. O processo de solicitação se inicia com a protocolização de um pleito por meio do SIBF. Nesta etapa, o responsável legal da empresa deve informar a modalidade de incentivo almejado, o tipo de projeto que justifique o recebimento do incentivo, o setor econômico da empresa, a quantidade de novos empregos diretos e terceirizados advindos do projeto, tal como o valor do investimento. Além disso, devem constar dados de identificação da empresa, tais como o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), razão social e o município em que a empresa está instalada.

Em seguida, com a documentação exigida validada pelo setor de análise, será vistoriada a unidade alvo do incentivo ou benefício demandado e analisado o projeto constante no pleito, e se estiver tudo de acordo com as condições previstas na legislação e regulamentação vigentes, serão encaminhados para apreciação e deliberação da Diretoria Colegiada da Sudene. Após isso, será emitido um Laudo Constitutivo ou uma portaria que concede o direito do incentivo fiscal, a depender do tipo de incentivo.

O último passo é recorrer ao órgão capaz de executar a dedução fiscal, atrelada à modalidade de incentivo fiscal. No caso do incentivo de redução de 75% do IRPJ, o responsável legal encaminha um requerimento à SRF com o referido laudo para reconhecimento do benefício.

Figura 9 - Processo para obtenção do incentivo de redução de 75% do IRPJ e da isenção do IRPJ.



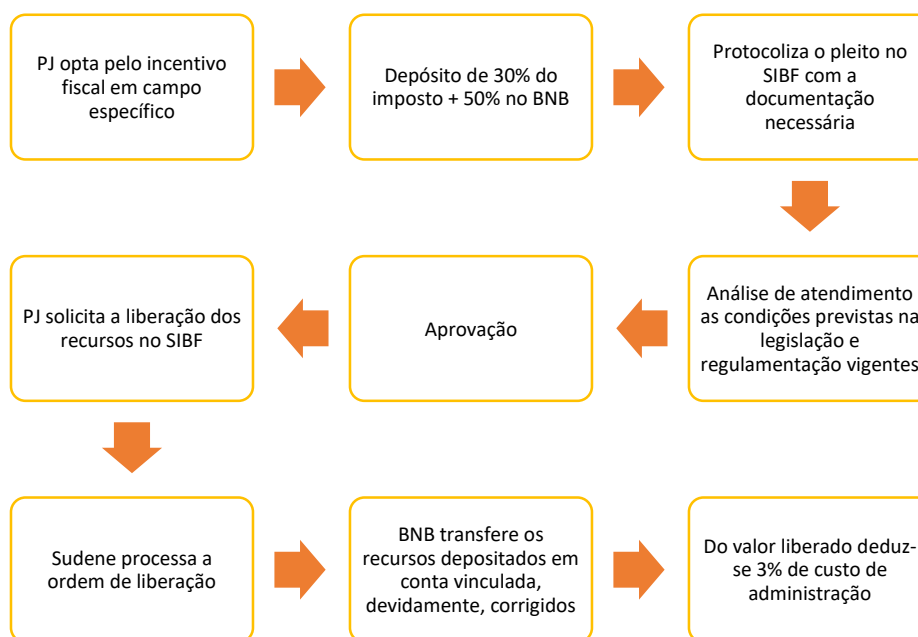
Fonte: Elaborada a partir de informações da Sudene.

Concedido o direito, as empresas passam a receber o incentivo, a depender do ano de expedição do laudo constitutivo ou ao momento em que o empreendimento entra em operação. Os incentivos são solicitados somente quando o empreendimento já estiver entrado em operação. Além disso, uma vez em operação, o início de fruição varia conforme as situações do empreendimento. Caso este tenha entrado em operação no mesmo ano de expedição do laudo, o início de fruição do incentivo ocorrerá no ano subsequente à expedição. Sob o caso de a expedição ocorrer antes do empreendimento entrar em operação, este passará a receber o incentivo no mesmo ano da emissão do laudo. Em ambos os casos, o incentivo passa a valer por 10 anos a serem contados a partir do início da fruição.

É importante ressaltar que no primeiro caso, apesar das solicitações e aprovações dos incentivos para empresas ocorrerem em qualquer dia do ano, todas estas empresas passarão a receber o incentivo a partir do ano subsequente, isto é, todas as empresas que tiveram incentivo aprovado em qualquer dia do ano  $x$ , passarão a participar da política no ano  $x+1$ .

Quanto ao processo de solicitação do benefício de reinvestimento de 30% do IRPJ, ele se assemelha ao processo de concessão do incentivo de redução de 75% do IRPJ e da isenção do IRPJ com algumas diferenças. A principal é que neste benefício, a empresa precisa depositar 30% do imposto devido acrescido de 50% de recursos próprios como contrapartida antes de protocolizar o pleito no SIBF.

Figura 10 - Processo para obtenção do incentivo de reinvestimento de 30% do IRPJ.



Fonte: Elaborado a partir de informações da Sudene.

Além disso, é possível transferir o Laudo Constitutivo emitido em favor de uma empresa para outra empresa, desde que esta, tenha absorvido a primeira, mediante processo de incorporação, cisão ou fusão de empresas. Estes casos de retificações e transferências são solicitados pelo responsável legal por meio do SIBF, semelhante ao processo de solicitação dos incentivos, mas não se configuram como modalidades de incentivos.

Em suma, observam-se algumas características importantes do instrumento de incentivos fiscais que devem ser levadas em consideração durante a avaliação de sua eficácia, efetividade e eficiência. As empresas são auto selecionadas, uma vez que, decidem participar da política. Contudo, a inserção na política de incentivo está sujeita à aprovação por uma comissão da Sudene. Além disso, todo ano novas empresas passam

a ser tributadas com dedução de 75% do IRPJ durante dez anos, a serem contados a partir do início da fruição e é possível o acúmulo de incentivos

## 4 REVISÃO DA LITERATURA

### 4.1 A Sudene e os incentivos e benefícios fiscais

#### 4.1.1 Metodologia

Com o propósito de verificar os efeitos da adoção dos incentivos e benefícios fiscais concedidos pela Sudene sobre o desenvolvimento econômico e redução das desigualdades regionais encontrados na literatura, foi realizada uma revisão sistemática pesquisando estudos, de caráter científico, nos seguintes bancos de dados: Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); *Scientific Electronic Library Online (SciELO)* e *Google acadêmico (Scholar)*. Para tanto, foram utilizadas palavras-chave temáticas e específicas para a pesquisa: incentivos fiscais e Sudene.

No Google Acadêmico, foram encontrados 11.500 estudos que citavam os termos pesquisados pelo menos uma vez no texto ou nas referências. O esforço seguinte foi mapear, dentre esse universo de trabalhos, os que tinham os termos incentivos fiscais e Sudene como discussão principal.

O primeiro mapeamento foi a realização de uma triagem pela área dos trabalhos. Foram selecionados textos que estivessem dentro da economia e áreas afins, o que restringiu a base em 70 trabalhos. Aliado a isso, numa segunda fase da triagem, foram descartados os trabalhos que estavam se repetindo ou que foram publicados mais de uma vez. Nesses casos, a versão escolhida dava preferência a publicações em periódicos ou em livros; em detrimento de trabalhos em anais sem *Qualis* e textos para discussão.

Feita essa segunda parte da triagem restaram 33 trabalhos que tinham o tema dos incentivos fiscais e, em maioria, utilizavam o exemplo da Sudene como ponto de partida da discussão. Os estudos coletados foram publicados entre os anos de 1974 e 2023 e estão divididos entre as áreas de Economia e Ciências Sociais. Entre esses estudos foram encontradas: teses de doutorado, dissertações de mestrado, monografias de especialização e graduação, artigos em periódicos (com *Qualis*) e capítulos de livros. Os textos produzidos estão resguardados nos repositórios da UFPB, UFC, PUC RIO, UNESC, UFU, UFCG, FGV, UFV, UNB, UFBA, USP e UFPE; de centros de

pesquisa, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e IEAD; e revistas, como a Estudos Econômicos, Revista de Economia Rural e Revista Econômica do Nordeste.

Na base da CAPES, foram encontrados 7 artigos datados entre 2011 a 2021, com um caso duplicado. Desconsiderando esse caso, dos 6 artigos encontrados, um deles já havia sido identificado na busca realizada no Google acadêmico, e por isso, também foi excluído da base. Portanto, a consulta na base da CAPES resultou em 5 artigos. Quanto à busca na plataforma *SciELO*, não foram encontrados trabalhos usando os termos mencionados.

Para dar maior abrangência à pesquisa foram buscados os trabalhos citados nas referências bibliográficas de todos os estudos incluídos no levantamento inicial. Nesse levantamento foi possível selecionar 8 artigos que não apareceram nas bases analisadas na pesquisa e, por estarem dentro do universo da discussão dos incentivos fiscais em relação com a Sudene, foram acrescentados aos estudos selecionados anteriormente.

O processo seguinte ao mapeamento foi a construção de uma base de dados para facilitar a análise bibliométrica, com todas as informações retiradas dos trabalhos. A base conta com 46 artigos, sendo 45 oriundos de publicações nacionais e um internacional. Quanto às informações disponibilizadas estão: título, autores, resumo, palavras-chave, metodologia, variáveis utilizadas, conclusões e os termos de busca utilizados, local, ano e link da publicação.

Esse levantamento bibliográfico deu base à escrita deste relatório e possibilitou análises que apontaram para a necessidade de uma discussão mais consolidada em termos dos incentivos fiscais e as avaliações desses incentivos ao longo dos anos. Do total de estudos selecionados, cinco são resultantes de metodologias quantitativas, de avaliação dos impactos sociais dos sistemas de incentivos fiscais.

De outra parte, os estudos de caráter qualitativo e distribuídos em um período temporal maior, de 1870 até 2023, muito auxiliaram no entendimento sobre os incentivos fiscais e suas modificações ao longo dos anos. Assim, a partir dessas análises foi possível selecionar os textos considerados mais importantes para serem utilizados na revisão de literatura, além de dar suporte à produção do relatório.



#### 4.1.2 A Sudene e os incentivos fiscais

Nesta seção são apresentados os estudos resultantes da revisão sistemática da literatura que trata dos incentivos fiscais ligados à Sudene, observando os resultados para a sua área de atuação. Para tanto, a seção inicia com uma perspectiva mais histórica; trazendo textos, sobretudo das décadas de 1970 a 1990, que procuraram documentar e analisar a adoção dos incentivos fiscais nos primórdios da Sudene. Em seguida, são apresentados os trabalhos que trataram desse instrumento e, por último, as avaliações de incentivos fiscais para municípios e/ou regiões.

A Sudene foi criada no ano de 1959, foi o resultado do GTDN, estabelecido em 1956, o qual ficou designado a identificar quais eram os problemas mais urgentes da região, as possíveis soluções e os meios efetivos para o desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste.

Desde sua criação até o momento atual, todavia, a Sudene passou por mudanças significativas em sua organização e formas de funcionamento. Como proposta de implementação, encampada por Celso Furtado – principal articulador do GTDN e participante das teses da CEPAL<sup>9</sup>, optou-se pelo enfrentamento do problema regional no Brasil, evidenciando que os recursos naturais eram incipientes para o desenvolvimento da região, que devia passar pelo processo de industrialização. Até o ano de 1964, portanto, a tentativa foi reproduzir as teses cepalinas no que Francisco de Oliveira chamou de “moldura nordestina” (OLIVEIRA, 1987).

A mudança mais efetiva ocorreu a partir das décadas de 1970 e 1980, quando foi adotado o instrumento de incentivos, que serviria para fortalecer os pólos de desenvolvimento na região, e que, com algumas modificações, ainda se encontra vigente.

---

<sup>9</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 1948, “para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável”. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/cepal-texto-para-o-site.pdf>

Conforme Simonsen (1972), historicamente, os primeiros incentivos, que visavam o desenvolvimento de uma região e setores específicos de atividade, foram criados pela Lei nº 4.239 de junho de 1963, e se destinavam especificamente aos investimentos no Nordeste, notadamente para a Sudene. O interesse era tornar funcional a política de fomento regional por intermédio de incentivos fiscais. Nessa perspectiva, essa legislação teria como princípio a permissão das empresas nacionais, não pagassem 50% do imposto de renda, mas investissem a quantia correspondente no Nordeste em projetos aprovados pela Sudene.

John Redwood (1984) constatou, em seus estudos sobre incentivos fiscais relacionados a empresas extrarregionais e a industrialização do Nordeste brasileiro na década de 1980, que tais empresas tinham uma presença expressiva entre as firmas beneficiadas com incentivos fiscais e financeiros na região. Mais do que a presença, as empresas beneficiadas com os incentivos do sistema 34/18 – FINOR<sup>10</sup> diferem das sediadas no Nordeste, sobretudo no que diz respeito a “escala, tecnologia, perfil setorial, distribuição espacial, fontes de bens de capital e de insumos e orientação de mercado”. Isso explica, na percepção do autor, a “desregionalização” e “extroversão” da indústria nordestina, ao mesmo tempo que ressalta a importância das empresas extrarregionais na industrialização do Nordeste e dos incentivos fiscais e financeiros neste processo.

Rudge (2004), tratando os incentivos fiscais usados pela Sudene, apontou que foram um mecanismo de drenagem de recursos “quase públicos” do Tesouro Nacional e da liquidez bancária e empresarial do centro dinâmico do país para a região nordestina. Os incentivos trouxeram, de fato, investimentos para região, pois o setor industrial se diversificou e engrandeceu; não sendo, porém, acompanhado por mudanças sociais.

A mudança de perspectiva sobre a questão dos incentivos fiscais se deu no que diz respeito à análise da avaliação de impacto para estados e/ou regiões. Hannah Moura (2019) analisou o instrumento da Sudene e o desenvolvimento socioeconômico

---

<sup>10</sup> O Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) é o principal incentivo oferecido pela SUDENE para estimular a economia desta região. Foi criado pelo Decreto-Lei n.º 1.376 de 12 de dezembro de 1974. O FINOR oferece apoio financeiro a empresas que pretendam se instalar ou ampliar sua atuação no Nordeste, Norte de Minas Gerais e Vale do Jequitinhonha, e no Norte do Espírito Santo.

dos municípios no estado Espírito Santo. Avaliando os municípios ligados a atuação da Sudene, por meio de regressões com dados em painel, percebeu alterações no seu desenvolvimento, que podiam diminuir a desigualdade regional ou mudar seus indicadores econômicos e sociais, conforme o objetivo da superintendência. Moura ressaltou que os melhoramentos e os incentivos fiscais trazidos pela Sudene atuaram na geração de empregos e crescimento dos municípios.

Oliveira et al. (2014), analisando o caso da instalação da Grendene no município de Teixeira de Freitas, na Bahia, procuraram identificar eventuais impactos dos incentivos fiscais adotados por esse município, de médio porte, para a população, sobretudo na geração de renda. Variáveis, em especial influenciadas pela concessão dos incentivos fiscais, como o PIB, admissões e desligamentos no período, comportamento das indústrias, arrecadação e repasse de ICMS e IPI foram utilizadas para a análise, bem como os dados do IBGE sobre esses municípios. Os autores evidenciaram que o município apresentou um crescimento econômico expressivo, se comparado com o Estado da Bahia e o Brasil, com o aumento de 3% do setor industrial na composição do PIB. Adicionalmente, foi verificado um aumento do número de empresas instaladas na região e, consequentemente, um crescimento na geração de empregos e renda.

De forma mais específica, Braz (2023) analisou o instrumento de incentivos fiscais às empresas da Sudene sobre o número de empregos e sobre a renda do trabalho dos municípios da região Nordeste do Brasil. Através do modelo de diferenças em diferenças, o autor elaborou uma avaliação da eficácia da política e percebeu a desigualdade na distribuição de incentivos fiscais, sendo a área litorânea, que resguarda a maioria das capitais da região, como a maior beneficiada. Quanto à concessão do incentivo fiscal relativa ao IRPJ, os resultados apontaram que não houve impacto para o mercado de trabalho dos municípios, quando avaliada a área da Sudene em conjunto. Muito embora, sejam conhecidas as evidências de que o número de empregos e a renda de municípios já desenvolvidos aumentou. Por fim, concluir que os incentivos podem, nesse caso, estar atuando para o aumento das disparidades econômicas da região.

## 4.2 Análise de impacto dos incentivos e benefícios fiscais

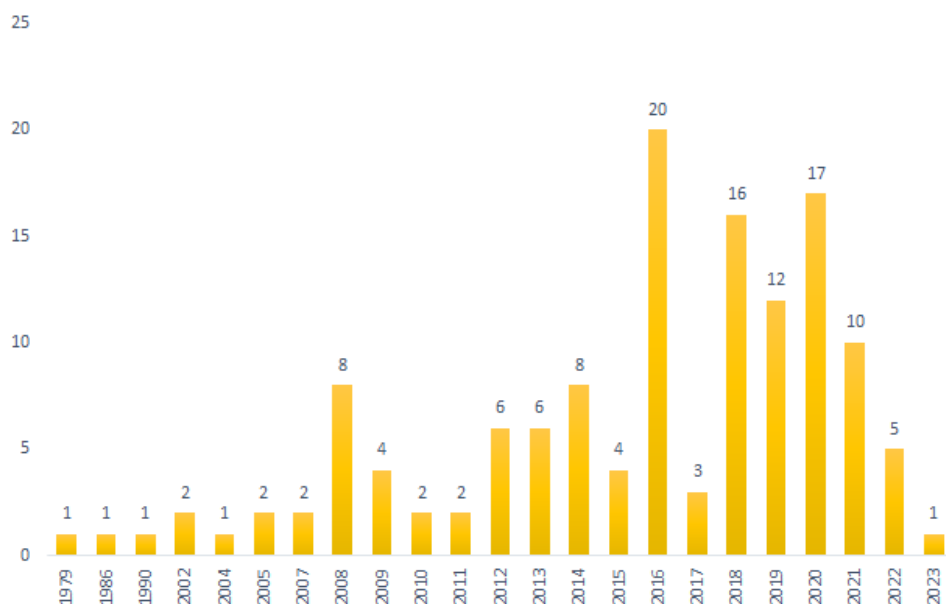
### 4.2.1 Metodologia

A fim de mapear os principais trabalhos na literatura que se concentram na análise e avaliação de impacto dos incentivos e benefícios fiscais, foi realizada uma revisão sistemática utilizando a base de dados do Portal de Periódicos da CAPES, abrangendo artigos, dissertações e resenhas. Para tanto, foram selecionados os seguintes termos de busca: incentivos fiscais, benefícios fiscais, avaliação de impacto e efeitos; e utilizados os operadores *booleanos*: “OR” e “AND”. Desse modo, a expressão responsável pelos resultados obtidos foi a seguinte: (incentivos fiscais OR benefícios fiscais) AND (avaliação de impacto OR efeitos).

A partir da escolha dos termos de busca e do uso de operadores *booleanos*, foram encontrados 168 resultados que fazem menção aos termos escolhidos no mínimo uma vez ao longo do texto, incluindo títulos e resumo. Após a exclusão de 34 títulos repetidos na busca, totalizou-se 134 trabalhos na literatura, pertencendo aos anos de 1979 a 2023. O Gráfico 1 apresenta o mapeamento da distribuição de trabalhos por ano, considerando a menção dos termos de busca ao longo dos textos.

Posteriormente, em uma análise criteriosa dos trabalhos que utilizavam como discussão central a avaliação de impacto de incentivos fiscais ou benefícios fiscais, mapeou-se 13 artigos para uma análise mais detalhada da literatura. De forma geral, essa literatura foca nos benefícios fiscais como instrumento de desenvolvimento regional e como política de inovação para as empresas. Por fim, esses trabalhos agrupam-se em tópicos como Desenvolvimento Regional, Inovação, Políticas fiscais, entre outros. A maioria deles, entretanto, está agrupada em assuntos de Economia, Incentivos Fiscais e Taxação.

Gráfico 1- Distribuição de Publicações por ano, 1979 a 2023.



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Portal de Periódicos da CAPES.

#### 4.2.2 Avaliação de impacto dos incentivos fiscais

Esta seção realiza uma análise dos estudos selecionados na revisão sistemática da literatura sobre a avaliação de impacto dos incentivos fiscais. Nesse contexto, nota-se que as pesquisas abrangem as mais variadas áreas da economia, abordando os efeitos sobre o emprego, a inovação tecnológica, o dinamismo da produção, entre outros. Através do Quadro A1, no Apêndice A, apresenta-se a seleção dos artigos, a metodologia e as variáveis utilizadas pelos autores, bem como seus principais resultados. Dessa forma, o texto a seguir sintetiza os principais resultados levantados.

Na literatura é possível encontrar evidências de impactos dos incentivos fiscais na geração de emprego e na melhoria de vida da população da região, bem como no desenvolvimento regional. Porsse, Haddad e Ribeiro (2008) avaliaram os efeitos de um programa regional de incentivos fiscais para atrair investimentos. Os resultados sugerem que os impactos sobre o emprego, a família e o bem-estar dos consumidores são positivos para a região beneficiada pelos incentivos fiscais. Ainda de acordo com os autores, os incentivos geram impactos nas finanças públicas a nível regional e federal.

Ademais, os incentivos fiscais atuam na atração de investimentos. Luca e Lima (2007), em um estudo de caso, buscaram evidenciar a importância dos incentivos

fiscais, relacionados ao FDI, política de incentivos fiscais do Ceará. A política se mostrou eficiente no sentido de ter efetivamente atraído várias empresas para o território cearense contribuindo para a melhoria dos índices econômicos e tendo uma relação positiva com a geração de emprego e renda da região, embora tenha provocado fendas nas finanças públicas estaduais devido ao volume de renúncia fiscal ocasionado, principalmente, pela guerra fiscal. Concluiu-se que, para a empresa avaliada, os incentivos fiscais possuíam efeitos substanciais na geração dos resultados.

Ainda nesse cenário, Vasconcelos, Vasconcelos e Lima Júnior (2012) utilizando um modelo de Poisson analisaram a atração de firmas para a Zona da Mata Mineira. Os autores verificaram o efeito positivo dos incentivos fiscais sobre a atração de firmas pela região que concede os incentivos, bem como a importância dos salários e atributos como aglomeração industrial e PIB.

No que diz respeito aos incentivos fiscais e às finanças públicas, notou-se por SILVA *et al.* (2020) que os incentivos fiscais impactam positivamente no valor adicionado distribuído ao governo. Em termos médios, as empresas incentivadas possuem maior distribuição de riqueza para o governo que as empresas não incentivadas.

No entanto, os incentivos fiscais também podem gerar externalidades negativas, como o cenário de Guerra fiscal na década de 90, onde ocorreu um processo de migração de mercados, devido à concorrência desleal gerada pelo incentivo fiscal. Desse modo, a intervenção do Estado na economia não gerou uma eficiência no mercado, mas uma externalidade negativa às empresas que não puderam ter acesso ao incentivo fiscal. Esse resultado gera uma reflexão sobre a capacidade decisória por parte dos agentes políticos responsáveis pelas escolhas públicas (FAZOLI *et al.*, 2018).

Além disso, na literatura já havia sido evidenciado os efeitos negativos que os incentivos poderiam gerar. As regiões favorecidas por incentivos fiscais podem apresentar relação negativa entre o benefício e a quantidade de empregos formais, sendo esse efeito acelerado em um cenário de guerra fiscal (OLIVEIRA JÚNIOR, DIAS e TABOSA, 2014).

Ao analisar o caso da Zona Franca de Manaus, Gonçalves e Ehrl (2021) argumentam que existe uma externalidade negativa dos gastos tributários decorrentes da política de incentivos fiscais, pois eles induzem uma concentração populacional em

Manaus, provocando uma escassez de pessoas e capital técnico no interior do estado. E esse crescimento populacional urbano pode se dar de forma desordenada, o que gera problemas sociais, como dificuldade em lidar com o aumento da demanda por serviços públicos.

No tocante aos incentivos fiscais e distribuição de renda, tem-se exemplos na literatura como Sá, Grasel e Pereira (2009) que buscaram avaliar a concessão de benefícios fiscais do Programa de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (PRODEI) diante da geração de empregos e renda dos trabalhadores. Os resultados sugerem aumentos no nível de emprego e na escolaridade do setor incentivado, porém, notou-se uma queda no nível de renda dos trabalhadores. Contudo, não é possível associar os efeitos exclusivamente ao programa devido às limitações na escolha de metodologia que pudesse isolar seus efeitos.

Ainda em Silva *et al.* (2020), os incentivos fiscais, apesar de aumentarem o valor adicionado das companhias, não fazem com que este aumento seja refletido na distribuição igualitária entre todos os agentes envolvidos na criação da riqueza, principalmente em termos de aumento da parcela do governo em detrimento dos empregados o que pode ser uma evidência de que o uso de incentivos fiscais, com o objetivo de diminuir desigualdades e aumentar a renda agregada não seja uma política efetiva. O mesmo é citado no estudo de Gonçalves e Ehrl (2021) sobre os efeitos econômicos da Zona Franca de Manaus. Isso porque o aumento no rendimento médio dos trabalhadores de firmas participantes do programa não reflete o aumento no VAB total das empresas. Dessa forma, o empresário ganha mais do que o trabalhador, ou seja, há concentração de renda.

Nesse contexto de análise dos benefícios direcionados à região Norte, é possível acrescentar o estudo de Nascimento e Lima (2005), o qual destinou-se a mensurar o desempenho dos incentivos fiscais no contexto de crescimento econômico da região, entre 1970 e 1996. Nessa perspectiva, analisou-se o Fundo de Financiamento da Amazônia (FINAM) no desenvolvimento da indústria de transformação, ademais, sua indução por meio dos incentivos fiscais da SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus). A partir do método diferencial-estrutural (*Shift-Share*), as principais conclusões sugerem a expansão da pecuária bovina nas sub-regiões de incentivos da

Sudam, embora na indústria de transformação os efeitos tenham sido modestos na sua expansão.

Além disso, é possível notar a recorrência de pesquisas que tratam dos efeitos dos incentivos fiscais na inovação. Avellar (2009) mensurou o impacto dos programas de incentivos fiscais e financeiros à inovação das empresas a partir do método de *Propensity Score Matching (PSM)* e observou que os gastos com políticas de incentivos de apoio à inovação promovem aumentos na produtividade do trabalho, na receita líquida e nos gastos em P&D. Entretanto, não foi possível isolar o efeito de cada programa sobre o conjunto de empresas.

Nesse cenário, Colombo e Cruz (2018) avaliaram os incentivos fiscais da Lei 11.196/2005, combinando os métodos de PSM e Diferenças em Diferenças, também identificou crescimento dos gastos em P&D. Ademais, observou-se o aumento da contratação de pesquisadores com nível de graduação. Por fim, Kaveski, Lopes e Beuren (2020) investigaram os efeitos dos incentivos à inovação no progresso das empresas brasileiras listadas no Brasil Bolsa Balcão (B3), e puderam concluir a influência dos incentivos no desenvolvimento da inovação das empresas.

Por meio da análise dos artigos selecionados, é possível perceber que os benefícios fiscais podem estar direcionados a diversas áreas de atuação e temáticas na literatura. As evidências empíricas sugerem que os incentivos fiscais atuam como um fator relevante para a geração de empregos, melhorias no nível de renda e de bem-estar da população das regiões incentivadas. Ademais, os incentivos fiscais mostraram ser instrumentos importantes para a atração de investimentos e na valoração da riqueza e resultados das empresas.

Em síntese, pode-se inferir a partir da literatura que a discussão dos efeitos dos incentivos fiscais necessita de maior atenção no que diz respeito à avaliação e efetividade dessas políticas. Vale ressaltar que os resultados encontrados destinam-se, de forma geral, à avaliação de incentivos fiscais, e não estão relacionados diretamente aos incentivos fiscais da SUDENE. Outra questão relevante observada foi a pequena quantidade de trabalhos voltados para esta temática evidencia a necessidade de uma maior exploração e investigação da eficiência, eficácia e efetividade dos incentivos fiscais.



## 5. ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS

### 5.1 Caracterização da Estrutura Produtiva e Dinâmica Socioeconômica da Área de Atuação da Sudene

#### 5.1.1 Delimitação da área de atuação

Desde a recriação da Sudene em 2007, pela Lei Complementar nº 125, a sua área de atuação passou a abranger todos os Estados do Nordeste mais alguns municípios do Estado de Minas Gerais pertencentes à área do Polígono das Secas e do Vale do Jequitinhonha; além de incluir os municípios do norte do Estado do Espírito Santo. Até meados de 2021, pertenciam a essa área 1.990 municípios, sendo 28 do Espírito Santo e 168 de Minas Gerais. Nesse mesmo ano, entretanto, houve a ampliação da abrangência da atuação da Sudene, pela Lei Complementar nº 185, aumentando 81 municípios de Minas Gerais e 3 municípios do Espírito Santo, totalizando 2.074 municípios.

Figura 11 - Área de atuação da Sudene – Lei Complementar nº 185/2021.



Fonte: Sudene.

Destaca-se, contudo, que mais de 80% (181) dos municípios do Estado do Maranhão pertencem, simultaneamente, à área de atuação da Sudene e da Sudam.

Esses municípios se situam a oeste do meridiano 44º de longitude oeste, pertencendo, portanto, à Amazônia Legal.

Como visto anteriormente, a área de atuação da Sudene é um dos focos da PNDR. Grande parte dos municípios pertencentes às sub-regiões consideradas como prioritárias pela política situa-se nessa área. A exemplo disso, duas das três RIDEs existentes no Brasil estão localizadas dentro dessa demarcação: a RIDE Grande Teresina, que liga os estados do Piauí e do Maranhão; e a RIDE Juazeiro-Petrolina, entre os estados de Pernambuco e Bahia.

Já o semiárido é uma sub-região prioritária da PNDR definida pela Sudene que se caracteriza pela baixa precipitação pluviométrica, alto risco de seca e elevado índice de aridez. Essa sub-região é considerada uma área com concentração de pobreza extrema e fragilidade econômica. Como pode ser visto na Tabela 1, quase 63,4% dos municípios estão localizados nessa sub-região, com destaque os estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba com quase a totalidade dos seus municípios pertencentes ao semiárido.

Tabela 1- Quantidade de municípios por Estados na área de atuação da Sudene e na região do semiárido.

Estado	Nº municípios abrangidos pela Sudene	Nº municípios no semiárido	Proporção de municípios no semiárido
Alagoas	102	38	37,3%
Bahia	417	278	66,7%
Ceará	184	175	95,1%
Espírito Santo	28	0	0,0%
Maranhão	217	2	0,9%
Minas Gerais	168	91	54,2%
Paraíba	223	194	87,0%
Pernambuco	185	123	66,5%
Piauí	224	185	82,6%
Rio Grande do Norte	167	147	88,0%
Sergipe	75	29	38,7%
Total	1.990	1.262	63,4%

Fonte: Elaborada com base nos dados do IBGE. Notas: Considerou-se a área de atuação da Sudene como sendo a definida pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007 que incluía 1990 municípios. Posteriormente foram incorporados 84 novos municípios pela Lei Complementar nº 185 de 2021. Quanto à área do semiárido, considerou-se a definida pelas Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene de nº 107, de 27 de julho 2017 e de nº 115, de 23 de novembro de 2017, embora alteradas posteriormente pelas Resoluções nº 150, de 13 de dezembro de 2021, nº 155, de 29 de abril de 2022 e nº 163, de 15 de dezembro de 2022.

A classificação da área de atuação da Sudene de acordo com a tipologia da PNDR revela que 2,3% dos municípios são de baixa renda (Tabela 2). Entre os estados com maior concentração de municípios nessa condição, Alagoas se destaca com 26,5% dos seus municípios classificados como baixa renda e baixo dinamismo. Essa situação crítica indica que o nível de acumulação não tem sido suficiente para melhorar a inserção produtiva a nível nacional e, conseqüentemente, elevar o padrão de renda da população. Portanto, esses estados combinam pobreza e com fragilidade na base econômica.

A maioria dos municípios (86,1%) são classificados como dinâmicos, indicando um desempenho econômico positivo apesar do nível de renda mais baixo. Isso sugere a capacidade desses municípios de buscar um melhor inserção produtiva. Dentro dessa classificação, a mais representativa é a de média renda e médio dinamismo. Em cinco estados, essa categoria engloba mais de 50% dos municípios: Paraíba, Rio Grande do Norte, Bahia e Minas Gerais.

Os municípios considerados estagnados representam 8,1% da área de atuação da Sudene. Eles se concentram em Sergipe (28,0%), Alagoas (23,5%) e Bahia (19,2%). São municípios que além de terem menor nível de renda ainda possuem dificuldades de trazer dinamismo às características estruturais do sistema produtivo.

Por fim, destaca-se que apenas 3,5% dos municípios são de alta renda. Isso significa que esses municípios estão em sub-regiões que têm acumulação de capital suficiente para se desenvolver ou buscar melhor inserção produtiva a médio e longo prazos. Dessa forma, dispõem de recursos suficientes para reverter concentrações de pobreza e, por isso, não são prioritárias para a PNDR.

Tabela 2 - Proporção de municípios da área de atuação da Sudene segundo a tipologia da PNDR – 2020, em %.

Classificação da sub-região	AL	BA	CE	ES	MA	MG	PB	PE	PI	RN	SE	Sudene
<b>Municípios de Alta Renda</b>	<b>9,8</b>	<b>2,4</b>	<b>4,9</b>	<b>0</b>	<b>1,8</b>	<b>0</b>	<b>2,7</b>	<b>4,8</b>	<b>6,3</b>	<b>1,8</b>	<b>5,3</b>	<b>3,5</b>
Alta Renda e Alto Dinamismo	0	0	0	0	0	0	0	0	6,3	0	0	0,7
Alta Renda e Baixo Dinamismo	0	2,4	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0,6
Alta Renda e Médio Dinamismo	9,8	0	4,9	0	1,8	0	2,7	4,3	0	1,8	5,30	2,2
<b>Municípios Dinâmicos</b>	<b>40,2</b>	<b>78,4</b>	<b>86,4</b>	<b>85,7</b>	<b>96,4</b>	<b>94,1</b>	<b>95,5</b>	<b>91,4</b>	<b>93,7</b>	<b>91,6</b>	<b>66,7</b>	<b>86,1</b>
Baixa Renda e Alto Dinamismo	0	0	9,8	0	35,0	3,6	0	0	37,9	0	0	9,3

Baixa Renda e Médio Dinamismo	19,6	7,0	34,2	0	31,8	0	19,3	3,2	0	0	0	11,6
Média Renda e Alto Dinamismo	9,8	15,6	8,7	35,7	14,4	38,7	4	40,6	55,8	23,3	17,3	23,0
Média Renda e Médio Dinamismo	10,8	55,8	33,7	50	15,2	51,8	72,2	47,6	0	68,3	49,4	42,2
<b>Municípios Estagnados</b>												
Média Renda e Baixo Dinamismo	<b>23,5</b>	<b>19,2</b>	<b>2,7</b>	<b>14,3</b>	<b>0</b>	<b>5,9</b>	<b>0</b>	<b>3,8</b>	<b>0</b>	<b>6,6</b>	<b>28,0</b>	<b>8,1</b>
<b>Municípios de Baixa Renda</b>												
Baixa Renda e Baixo Dinamismo	<b>26,5</b>	<b>0</b>	<b>6,0</b>	<b>0</b>	<b>1,8</b>	<b>0</b>	<b>1,8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2,3</b>

Fonte: Elaborada com base nos dados do IBGE. Nota: alta renda (azul), baixa renda (rosa), dinâmica (verde) e estagnada (amarela).

Em suma, verifica-se que a Sudene, em seu território, concentra áreas prioritárias para redução das desigualdades regionais em diferentes recortes geográficos. No macrorregional tem a região Nordeste; no sub-regional possui mais de 60% dos municípios localizados no semiárido; e por tipologia, tem 96,5% dos municípios classificados como baixa renda e média renda, independente do dinamismo.

### 5.1.2 Caracterização socioeconômica da região

Na escala macrorregional, quando se compara a região Nordeste com o restante do país, verifica-se a heterogeneidade dessa região em termos de desempenho econômico e demográfico. Conforme pode ser observado na Tabela 3, em 2020, essa região concentrava 27% da população e 14,2% do PIB nacional, terceiro maior PIB entre as regiões. Apesar da sua expressividade e potencialidade, o PIBpc é o menor dentre as regiões do país, correspondendo a um pouco mais da metade da média nacional. Por outro lado, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul possuem PIBpc até 33% maior que o restante do país.

Essas heterogeneidades, entretanto, não estão restritas a essa escala. Analisando os dados em nível estadual, verifica-se que apenas três estados do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará) concentram 58,8% do PIB da região. O PIBpc médio desses estados corresponde a 54,7% da média nacional, que apesar de baixo, é consideravelmente maior do que PIBpc do Maranhão que representa 42% da média nacional.

Analisando, então, área de atuação da Sudene, observa-se que a região tem uma população estimada, em 2020, de 61.260.797 de habitantes, concentrando 29% da

população brasileira, tem um PIB que representa 15,1% do PIB nacional, mas em termos per capita, o PIB corresponde a apenas 52% da média brasileira, desempenho econômico e populacional semelhante ao observado no Nordeste, região que representa 90,1% dessa área. No entanto, ao direcionar o olhar para a microrregião do semiárido, constata-se que 45,4% da população da região abrangida pela Sudene reside nessa área. Além disso, verifica-se que o indicador de desempenho econômico dessa área reflete ainda mais as desigualdades regionais, com um PIBpc que corresponde a apenas 41% da média nacional, o menor do país.

Tabela 3 - PIB, população, PIBpc e sua relação com o PIBpc médio do país, Brasil, macrorregiões e unidades da Federação, 2020.

	PIB (milhões R\$)	População estimada	Proporção população em relação à média nacional	PIB per capita (R\$)	PIB per capita em relação à média nacional
<b>Brasil</b>	<b>7.609.597</b>	<b>211.755.692</b>	<b>100%</b>	<b>35.936</b>	<b>1,00</b>
<b>Sudene</b>	<b>1.148.120</b>	<b>61.260.797</b>	<b>29%</b>	<b>18.742</b>	<b>0,52</b>
<b>Semiárido</b>	<b>414.017</b>	<b>27.840.630</b>	<b>13%</b>	<b>14.871</b>	<b>0,41</b>
<b>Nordeste</b>	<b>1.079.331</b>	<b>57.374.243</b>	<b>27%</b>	<b>18.812</b>	<b>0,52</b>
Alagoas	63.202	3.351.543	2%	18.858	0,52
Bahia	305.321	14.930.634	7%	20.449	0,57
Ceará	166.915	9.187.103	4%	18.168	0,51
Maranhão	106.916	7.114.598	3%	15.028	0,42
Paraíba	70.292	4.039.277	2%	17.402	0,48
Pernambuco	193.307	9.616.621	5%	20.101	0,56
Piauí	56.391	3.281.480	2%	17.185	0,48
Rio Grande do Norte	71.577	3.534.165	2%	20.253	0,56
Sergipe	45.410	2.318.822	1%	19.583	0,54
<b>Norte</b>	<b>478.173</b>	<b>18.672.590</b>	<b>9%</b>	<b>25.608</b>	<b>0,71</b>
Acre	16.476	894.470	0%	18.420	0,51
Amapá	18.469	861.773	0%	21.432	0,60
Amazonas	116.019	4.207.714	2%	27.573	0,77
Pará	215.936	8.690.745	4%	24.847	0,69
Rondônia	51.599	1.796.460	1%	28.722	0,80
Roraima	16.024	631.181	0%	25.388	0,71
Tocantins	43.650	1.590.248	1%	27.448	0,76
<b>Sudeste</b>	<b>3.952.695</b>	<b>89.012.241</b>	<b>42%</b>	<b>44.406</b>	<b>1,24</b>
Espírito Santo	138.446	4.064.052	2%	34.066	0,95
Minas Gerais	682.786	21.292.666	10%	32.067	0,89
Rio de Janeiro	753.824	17.366.189	8%	43.408	1,21
São Paulo	2.377.639	46.289.334	22%	51.365	1,43
<b>Sul</b>	<b>1.308.147</b>	<b>30.192.315</b>	<b>14%</b>	<b>43.327</b>	<b>1,21</b>
Paraná	487.931	11.516.840	5%	42.367	1,18
Rio Grande do Sul	470.942	11.422.973	5%	41.228	1,15
Santa Catarina	349.275	7.252.502	3%	48.159	1,34

<b>Centro-oeste</b>	<b>791.251</b>	<b>16.504.303</b>	<b>8%</b>	<b>47.942</b>	<b>1,33</b>
Distrito Federal	265.847	3.055.149	1%	87.016	2,42
Goiás	224.126	7.113.540	3%	31.507	0,88
Mato Grosso	178.650	3.526.220	2%	50.663	1,41
Mato Grosso do Sul	122.628	2.809.394	1%	43.649	1,21

Fonte: Elaborado com base nos dados do IBGE.

Em geral, a urbanização é vista como um importante indicador do desenvolvimento regional, uma vez que as cidades são geralmente centros de atividades econômicas, políticas e culturais. Altos índices de urbanização podem indicar um desenvolvimento econômico e social mais avançado, com maior diversificação de atividades produtivas e maior oferta de empregos e serviços que podem contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, a Tabela 4 apresenta a evolução das áreas urbanizadas nos estados brasileiros entre os anos de 2015 e 2019. Conforme o IBGE, as manchas urbanas foram aferidas por meio do imageamento de satélite, permitindo monitorar a evolução da ocupação e transformação do território. Os dados revelam um expressivo crescimento das áreas urbanas ao longo do período analisado, com um aumento de 19,55% para o Brasil como um todo. Nota-se também que esse processo se deu de forma mais acentuada na Região Nordeste, crescendo 31,94%, com destaque para os estados do Sergipe e Rio Grande do Norte, que apresentaram crescimento acima de 40% nas áreas monitoradas.

Tabela 4 - Evolução das Áreas Urbanizadas 2015 e 2019 (em km<sup>2</sup>).

	2015	2019	Crescimento (%)
<b>Brasil</b>	<b>20.063,76</b>	<b>23.986,78</b>	<b>19,55</b>
<b>Região Nordeste</b>	<b>3.038,28</b>	<b>4.008,64</b>	<b>31,94</b>
Bahia	778,38	1.031,50	32,52
Ceará	484,81	648,05	33,67
Pernambuco	493,34	652,10	32,18
Rio Grande do Norte	219,73	309,80	40,99
Maranhão	367,56	468,74	27,53
Piauí	171,84	217,92	26,82
Alagoas	167,48	220,48	31,65
Sergipe	118,32	171,24	44,72
Paraíba	236,82	288,82	21,96
<b>Região Norte</b>	<b>1.211,87</b>	<b>1.537,15</b>	<b>26,84</b>
Pará	465,64	582,90	25,18
Amazonas	249,94	294,77	17,94
Rondônia	150,96	195,75	29,67
Tocantins	121,66	158,29	30,10
Amapá	70,18	101,26	44,29
Roraima	87,25	116,77	33,84
Acre	66,24	87,42	31,97

<b>Região Sudeste</b>	<b>9.965,88</b>	<b>11.161,32</b>	<b>12,00</b>
São Paulo	5.524,49	6.049,61	9,51
Minas Gerais	1.812,58	2.124,94	17,23
Rio de Janeiro	2.222,75	2.505,06	12,70
Espírito Santo	406,05	481,71	18,63
<b>Região Sul</b>	<b>3.777,79</b>	<b>4.769,72</b>	<b>26,26</b>
Rio Grande do Sul	1.347,42	1.731,81	28,53
Paraná	1.353,20	1.689,02	24,82
Santa Catarina	1.077,16	1.348,89	25,23
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>2.069,94</b>	<b>2.509,94</b>	<b>21,26</b>
Goiás	902,25	1.075,97	19,25
Mato Grosso	297,67	403,13	35,43
Distrito Federal	508,66	590,22	16,03
Mato Grosso do Sul	361,36	440,62	21,93

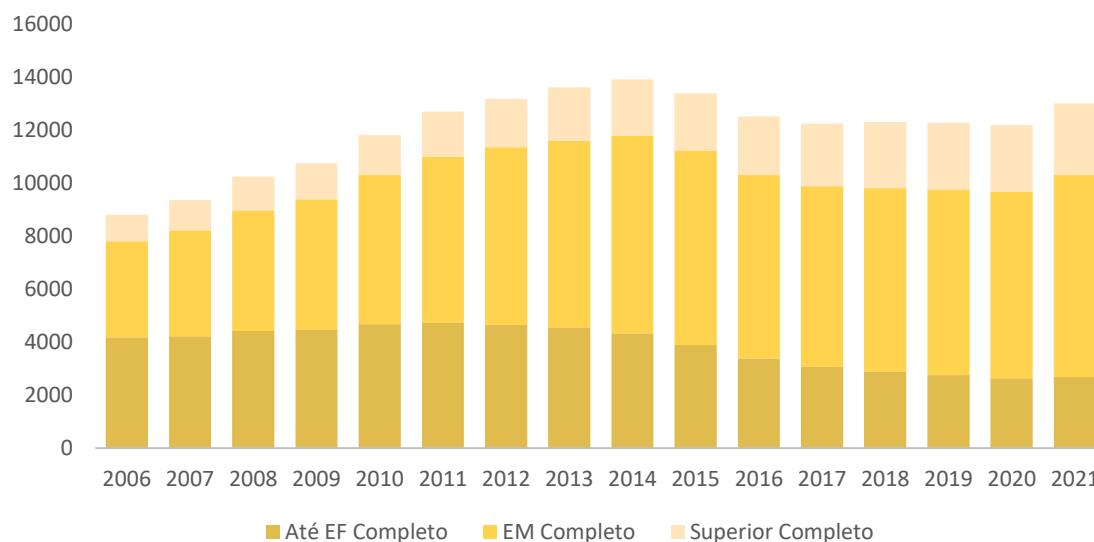
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do IBGE.

Destaca-se, entretanto, que uma urbanização desequilibrada pode gerar mais desigualdades regionais e socioeconômicas. Cabendo, então, a análise dos possíveis efeitos decorrentes do crescimento acentuado da urbanização na região Nordeste nesse período.

Outro importante indicador do desenvolvimento de uma região é a quantidade de vínculos formais no mercado de trabalho que pode indicar maior estabilidade nos empregos e maior oferta de benefícios sociais, como previdência e seguro-desemprego. Nesse sentido, o Gráfico 2 traz a evolução do número de vínculos formais na região da Sudene entre os anos de 2006 e 2021, segregados por nível de escolaridade dos trabalhadores.

Em suma, verifica-se um crescimento contínuo dos vínculos formais na região até 2014, quando então, começa a cair apresentando uma suave recuperação a partir de 2018. Adicionalmente, percebe-se uma profunda alteração no perfil dos ocupantes de postos formais, com uma redução de 36% no número de trabalhadores com até o Ensino Fundamental Completo ao longo desses 16 anos, ao passo que no mesmo período houve uma elevação de 168% nos portadores de diploma de Ensino Superior.

Gráfico 2 - Vínculos formais por faixa de Escolaridade na região da Sudene, 2006 – 2021 (em milhares).



Fonte: Elaborado com base nos dados da RAIS.

Destaca-se ainda que apesar do notável progresso ainda existe significativa margem para a maior qualificação da mão de obra da região. A exemplo disso, a categoria menos qualificada ainda correspondia a aproximadamente 17% das vagas em 2021, proporção idêntica dos trabalhadores mais qualificados, totalizando 2,7 milhões de postos em cada grupo.

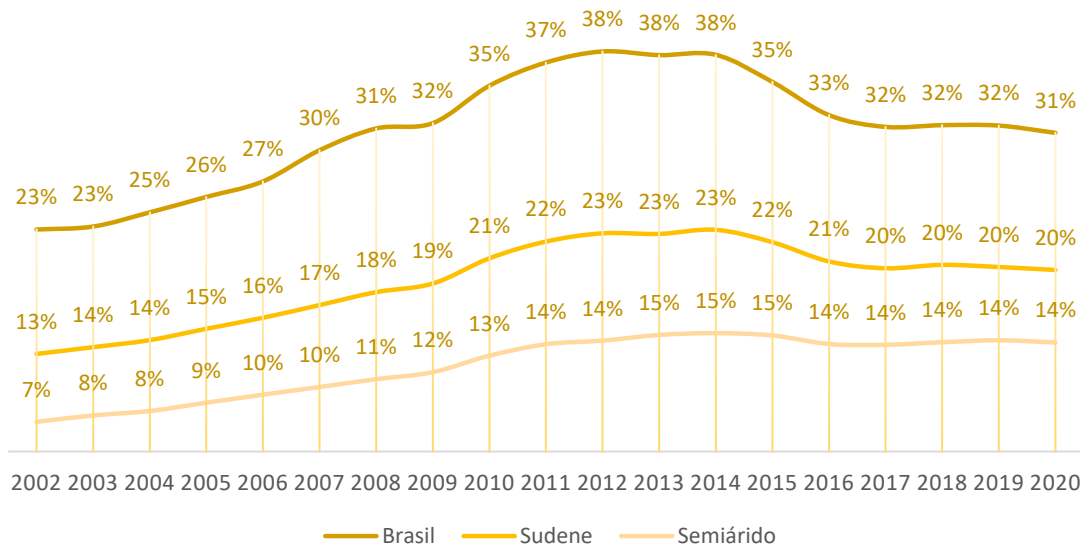
Considerando esse indicador em termos relativos, no Gráfico 3, verifica-se um crescimento na proporção de pessoas ocupadas em empregos formais na área de atuação da Sudene, saindo de 13% em 2002 para 20% em 2020. Apesar desse crescimento, essa proporção é bem menor se comparada à registrada no país que em 2020 possuía 31% da sua população ocupada. Ademais, a diferença nesse indicador de trabalho entre a região da Sudene e o Brasil como um todo se acentuou no período analisado atingindo quase 15 pontos percentuais em 2012. Quando se compara o Brasil apenas com a microrregião do semiárido, verifica-se que esse número é ainda mais expressivo, alcançando em 2012 uma diferença de quase 24 pontos percentuais.

O Gráfico 3 sinaliza ainda que entre 2009 e 2015, o país vivenciou um aquecimento no mercado de trabalho com o ápice na proporção de pessoas ocupadas. Esse aquecimento foi compartilhado com a área da Sudene, porém, de forma mais



suave, o que representou, nesse período, uma acentuação das diferenças entre essa região e o Brasil.

Gráfico 3 - Proporção de pessoas ocupadas no Brasil e na área de atuação da Sudene – 2002 a 2020.



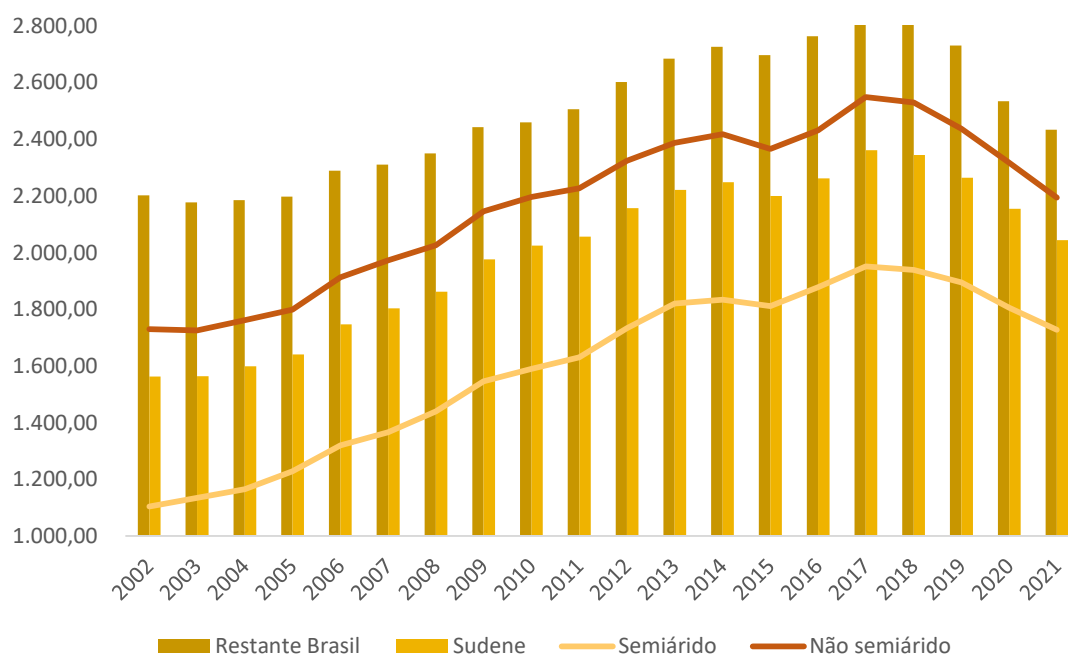
Fonte: Elaborado com base nos dados do IBGE e da RAIS. Nota: divisão do número de vínculos pelo total da população estimada.

Quanto ao indicador de rendimento, o Gráfico 4 apresenta um crescimento praticamente contínuo da renda média do trabalho até 2017, quando passa a cair sem retomada de crescimento até 2021. Quando se analisa a evolução da renda média do trabalho formal na área de atuação da Sudene verifica-se um crescimento substancial nos últimos 20 anos. Esse crescimento tem reduzido as diferenças de renda em relação à média do restante do país. Comparando essa renda média com a renda do restante do país, nota-se que, no início do período analisado, ela era cerca de 30% menor. Entretanto, a diferença nesses rendimentos reduziu significativamente entre 2002 e 2021, chegando neste último a representar 84% da renda média do restante do país.

O mesmo ritmo de redução na desigualdade de renda não ocorre quando a análise se restringe à própria área da Sudene, uma vez que a renda média do trabalho não é uniforme nessa região, sendo expressivamente menor nas regiões localizadas no semiárido. Apesar das diferenças na renda do trabalho entre áreas dentro e fora do semiárido terem diminuído no período em análise, elas parecem ser mais persistentes a quedas e se mantiveram acentuadas nesse período. Em 2002, a renda média do

trabalho no semiárido era 36% menor que a renda fora da região do semiárido, quase 20 anos depois, essa renda ainda era mais de 21% menor. Desse modo, as desigualdades intrarregionais parecem ser até mais persistentes ao longo do tempo do que as desigualdades inter-regionais.

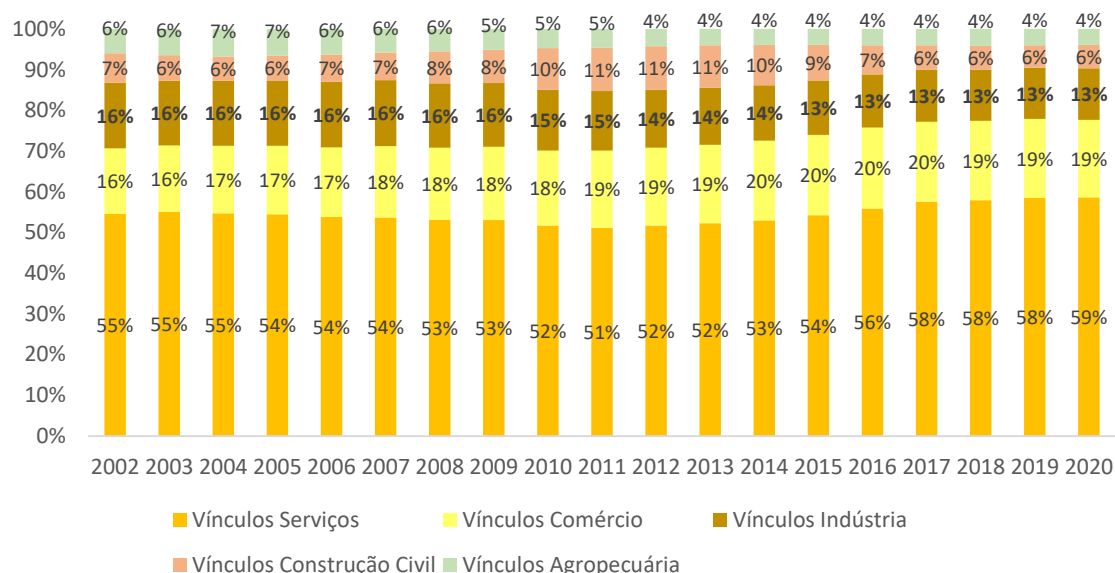
Gráfico 4 - Evolução da renda média do trabalho no Brasil e na área de atuação da Sudene, 2002 - 2021



Fonte: Elaborado com base nos dados da RAIS. Nota: A valores de 2021 deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Apenas vínculos formais.

Analisando especificamente a área de atuação da Sudene, verifica-se que o crescimento de vínculos formais observado de 2002 a 2020 não alterou a distribuição desses vínculos entre os setores econômicos conforme pode ser verificado no Gráfico 5. Em todo o período analisado, o setor de serviços foi o responsável pelo maior número de vínculos empregatícios na região, alcançando sua maior participação em 2020 com quase 60% dos vínculos; em seguida, destacam-se os setores do comércio e indústria, ambos com 16% em 2002. Enquanto o primeiro aumentou sua participação da geração de emprego para quase 20%, o segundo, a partir de 2010, começou a reduzir sua participação, chegando em 2020 a 13% dos vínculos empregatícios gerados.

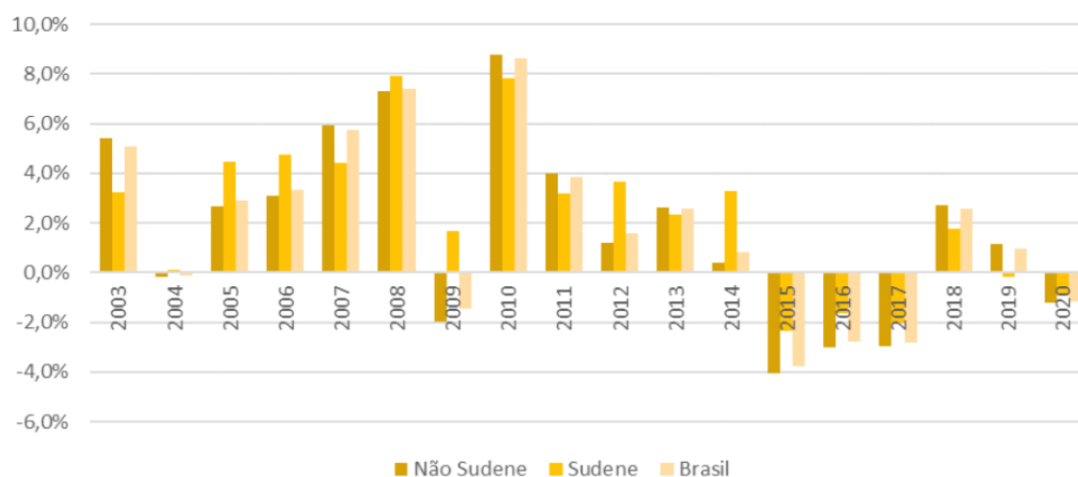
Gráfico 5- Evolução dos vínculos empregatícios por setor econômico na região da Sudene, 2002 – 2020.



Fonte: Elaborado com base nos dados da RAIS.

A evolução do desempenho econômico da região da Sudene entre os anos de 2003 e 2020 é apresentada no Gráfico 6 por meio da taxa de crescimento do PIB. Os dados mostram que o PIB da região cresceu 49,7%, 12 pontos percentuais a mais que o crescimento brasileiro no mesmo período. Ademais, observa-se que apesar de o comportamento da economia da região acompanhar a tendência nacional, o produto gerado na área de atuação da Sudene parece oscilar menos que o do restante do país, em particular em períodos de depressão econômica. A exemplo disso, nos anos de 2015 a 2017, enquanto o produto nacional caiu cerca de 9,1%, o produto regional sofreu significativamente menor, retraindo 5,9% nestes três anos.

Gráfico 6 - Crescimento do PIB da Região da Sudene e Brasil, 2003 – 2020.



Fonte: Elaborado com base nos dados do IBGE.

## 5.2 Evolução e distribuição dos incentivos e benefícios fiscais durante os anos de 2011 a 2022

A análise exploratória dos dados de incentivos fiscais extraídos do SIBF se divide em duas vertentes. Na primeira, busca-se conhecer as especificidades dos pleitos de incentivos por meio de um estudo gráfico que ilustra a relação existente entre as variáveis. Nesse ponto, verifica-se a evolução da quantidade de pleitos aprovados durante o período de 2011 a 2022 e em seguida examina-se a relação entre os tipos de incentivos fiscais, as modalidades de projetos e os setores econômicos, tanto por ano, quanto por estado. Para essa vertente, os objetos de estudo foram os pleitos de incentivos, o que inclui as transferências e retificações, que não devem ser interpretadas como modalidades de incentivos. Portanto, as interpretações se dão em nível de pleitos.

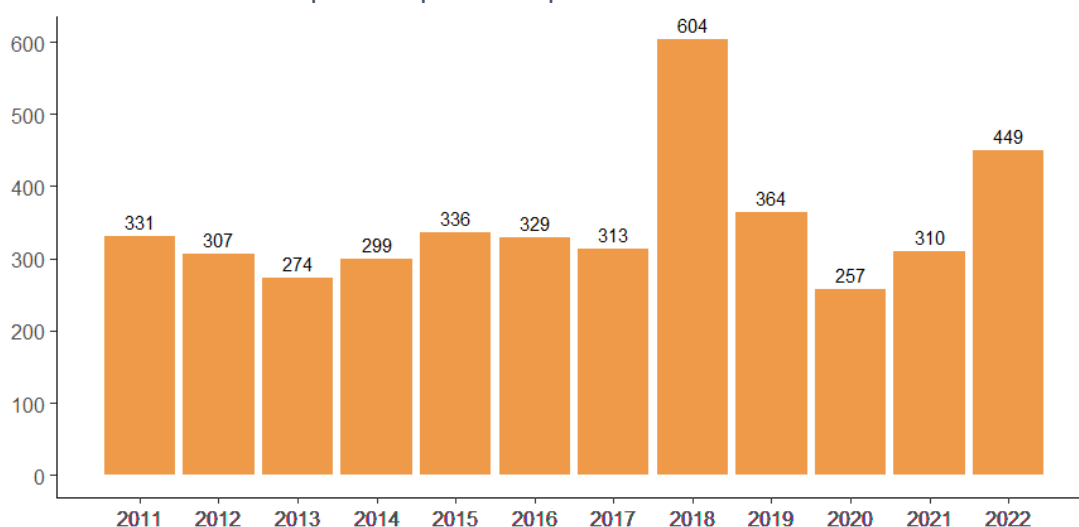
Na segunda vertente, recorre-se aos dados de pleitos de incentivos para apresentar uma análise de distribuição espacial dos municípios que possuem empresas incentivadas no território da Sudene. Essa análise permite identificar possíveis regiões de aglomeração de empresas incentivadas e verificar se as áreas prioritárias para o desenvolvimento do Nordeste estão sendo beneficiadas. Nesse momento, a análise espacial foca na área do semiárido e sobre os municípios com menores níveis de renda.

Começando pela análise de evolução dos incentivos, entre 2011 a 2022 foram aprovados 4.173 pleitos de incentivos fiscais, perfazendo uma média de 347,7 pleitos por ano, conforme exposto no Gráfico 7. Constata-se que após uma estabilidade da quantidade de pleitos entre os anos de 2011 a 2017, cuja média foi de 312,7 pleitos por ano, ocorreu um salto para 604 registros em 2018, representando um crescimento de 93% das aprovações quando comparado ao ano de 2017.

O principal fator que influenciou esse aumento expressivo foi a incerteza quanto à possibilidade de renovação dos incentivos fiscais, dado que a MP nº 2.199 de 2014 previa que a concessão de incentivos e benefícios fiscais administrados pela Sudene se esgotariam em 2018, o que induziu a antecipação das solicitações (SUDENE, 2021). Desse modo, a demanda pelos benefícios parece estar relacionada com as expectativas de renovação dessa prática de estímulo de capital privado.

Com a renovação do prazo dos incentivos para 2023, foram aprovados 364 pleitos em 2019, resultando em uma redução de 40% das aprovações frente ao ano anterior. Para os três anos seguintes, observou-se um número crescente de aprovações, com destaque para o ano de 2022, quando foram aprovados 449 pleitos, o que correspondeu ao segundo maior registro da série. Por outro lado, o menor nível foi registrado no ano de 2020 (257 pleitos). Este número pode ser reflexo do desaquecimento da economia decorrente da Pandemia de Covid-19 (SUDENE, 2022).

Gráfico 7 - Quantidade de pleitos aprovados pela Sudene entre os anos de 2011 a 2022.

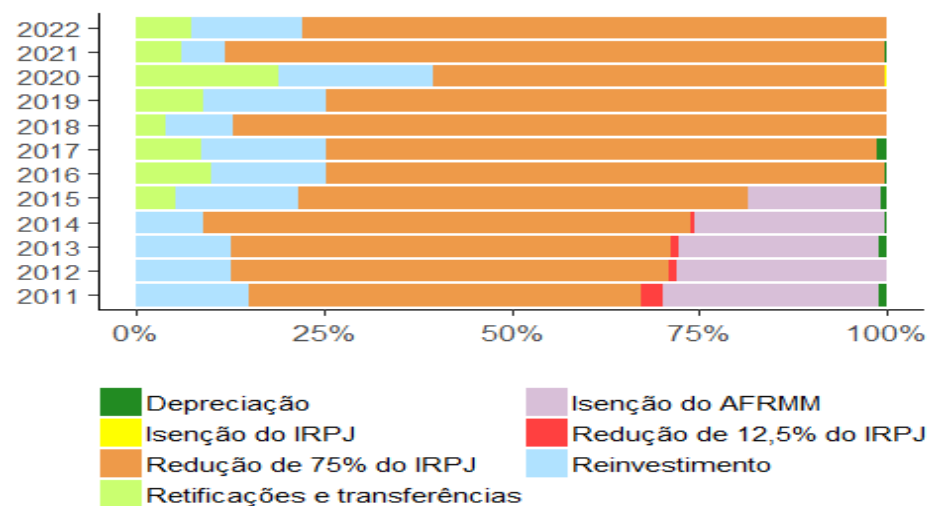


Fonte: Elaborado com base nos dados do SIBF.

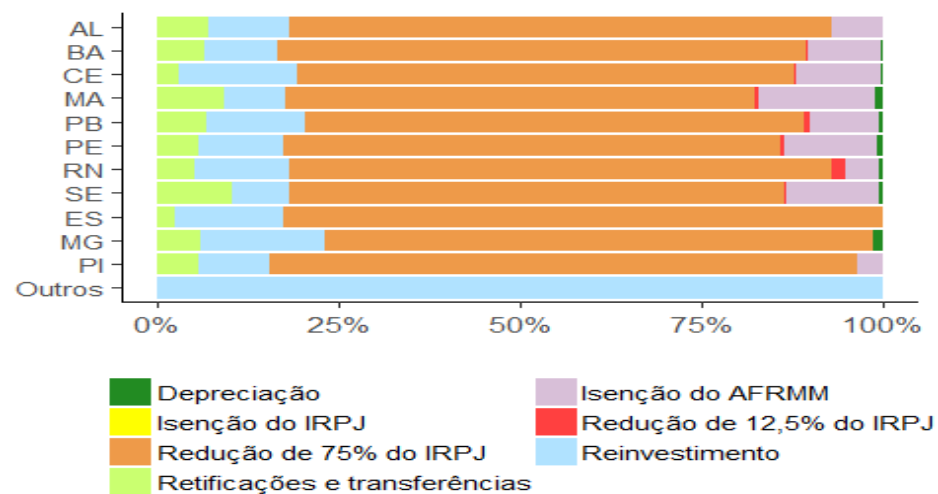
Em seguida, observa-se a relação entre as variáveis referentes aos incentivos e benefícios fiscais de acordo com o tempo e com a região beneficiada. As variáveis de estudo foram os tipos de pleitos de incentivos fiscais, as categorias de projetos de investimentos e os setores das empresas beneficiadas. Para o estudo de cada uma dessas variáveis levou-se em conta o período de 2011 a 2022 e também os estados que possuíam municípios pertencentes à área de atuação da Sudene.

O Gráfico 8 apresenta um painel de gráficos, em que cada um é resultado da combinação do estudo de cada variável em relação aos anos ou aos estados considerados. Esse painel mostra, portanto, a participação relativa das modalidades dos incentivos fiscais, bem como dos tipos de projetos e dos setores econômicos no total de pleitos registrados por ano e por estado. Os gráficos com os resultados da análise de relação absoluta estão no apêndice C.

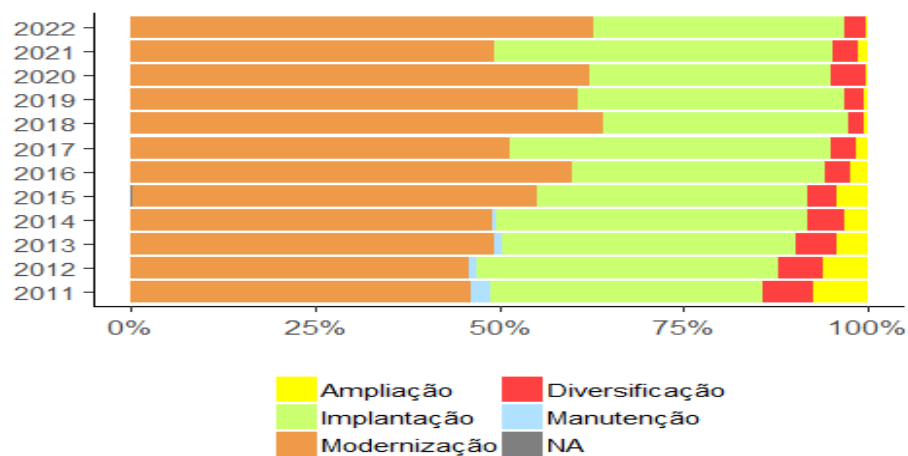
Gráfico 8 - Pannel com a participação dos incentivos fiscais por projetos, setores e estados (2011 a 2022).



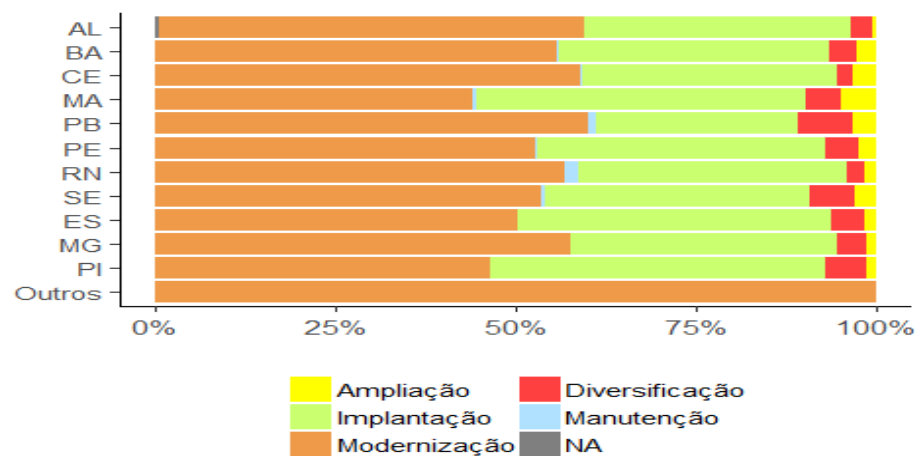
a) Incentivos por ano



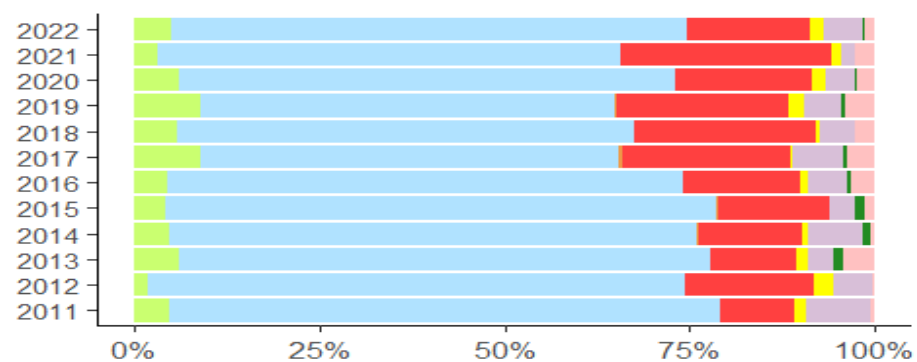
b) Incentivos por estado



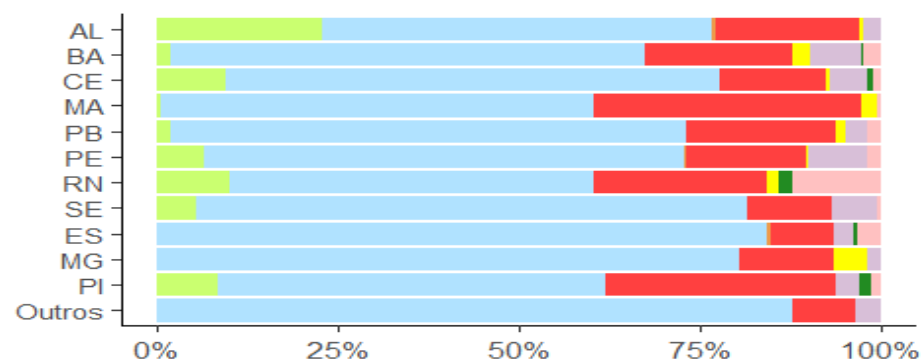
c) Projetos por ano



d) Projetos por estado



e) Setores por ano



f) Setores por estado

Fonte: Elaborado com base nos dados do SIBF. Notas: O grupo de modernização compreende as categorias de modernização parcial, modernização total e complementação de equipamentos. O projeto de manutenção está associado ao incentivo de redução de 12,5% do IRPJ que era destinado a empreendimentos de setores prioritários que bastavam estar instalados na área da Sudene. O grupo "Outros" enquadra os casos excepcionais de incentivos ofertados para estados fora da área de atuação da Sudene. O único pleito com projeto faltante (NA) se trata da retificação do incentivo de redução de 75% do IRPJ da Norvinco Indústria de Embalagem Nordeste LTDA em 2015.



A partir do Gráfico 8 (a) nota-se que os pleitos de redução de 75% do IRPJ foram os mais aprovados dentre todas as modalidades de incentivos. Em todos os anos, esta categoria representou mais de 50% do total das aprovações, tendo registrado no ano de 2021 sua maior participação, quando 88% dos pleitos aprovados no ano foram relativos à redução de 75% do IRPJ.

Dentre os demais incentivos em vigor na área da Sudene, o incentivo de reinvestimento foi mais relevante, em termos de participação, do que o incentivo de isenção do IRPJ. Este último incentivo só apresentou um pleito aprovado em todo o período, beneficiando assim apenas uma empresa. Por isso, tal incentivo é pouco perceptível nos Gráficos 8 (a) e (b). Trata-se de um pleito de isenção do IRPJ aprovado em 2020 para um empreendimento localizado no Ceará.

Quanto às modalidades extintas, os pleitos de incentivos de isenção do AFRMM corresponderam entre 18% (em 2015) a 29% (em 2011) das aprovações, durante 2011 a 2015, ano de sua extinção. Há também uma baixa participação dos incentivos de depreciação acelerada até 2018, ano em que correspondeu a 0,2% das concessões, bem como do incentivo de redução de 12,5% do IRPJ até 2014, último ano em que esteve em vigor, com apenas 0,3%. Nos dois casos, a participação desses incentivos nas aprovações totais no ano de extinção foram as menores registradas para o período em que ambos os incentivos estiveram em vigor.

Observa-se pelo Gráfico 8 (c) que o montante financeiro dos incentivos foi utilizado para financiar principalmente projetos de implantação e modernização, sendo esse o mais beneficiado em todos os anos. Durante o período analisado, a menor participação dos projetos de modernização ocorreu em 2012, quando representou 46% dos projetos de investimentos, ao passo que em 2018 ocorreu a sua maior participação, 64%. Essa elevada participação dos investimentos sob a forma de modernização pode ser explicada pela possibilidade desse projeto ser o único beneficiado por qualquer tipo de incentivo ou benefício fiscal administrados pela Sudene, conforme Quadro A1 em apêndice. Por sua vez, a participação dos projetos de implantação variou entre 32,7% (em 2020) a 45,8% (em 2021) no total de pleitos aprovados no período de 2011 a 2022.

Verifica-se, respectivamente, pelos Gráficos 8 (b) e 2 (d) que os pleitos de incentivos de redução de 75% do IRPJ foram os mais aprovados em todos os estados,

assim como os projetos de modernização e implantação. Em especial, Piauí e Maranhão apresentaram as maiores participações nessa última categoria de projeto de financiamento, comparada a participação do projeto de implantação para os demais estados. Os pleitos de incentivos para financiar a inserção das empresas no Piauí se igualam à quantidade de pleitos aprovados para modernização. Já os pleitos aprovados para empresas no Maranhão, que visam o financiamento de projetos de modernização, superam em 1,6% as aprovações para projetos de implantação.

Ambos estados possuem baixa concentração de empreendimentos beneficiados com incentivos fiscais, como será visto adiante, e estão entre os estados da área da Sudene que receberam menos incentivos (Gráficos C4, C5 ou C6 do Apêndice C). Em vista disso, Piauí e Maranhão têm possibilidades maiores para atrair novos empreendimentos do que outros estados.

No caso do Maranhão, o estado pode se tornar mais atrativo uma vez que 80% de seus municípios integram conjuntamente as áreas abrangidas pela Sudene e Sudam. Com isso, os empreendimentos podem ser estimulados a se implantar no estado em decorrência da oportunidade de receber incentivos pelas duas superintendências. Além disso, essa interseção da área de atuação das duas superintendências sobre o território maranhense pode fazer com que os empreendimentos desse estado optem pelos incentivos da Sudam em detrimento dos incentivos da Sudene, o que poderia explicar o baixo número de pleitos de incentivos da Sudene aprovados para o Maranhão.

Os Gráficos 8 (e) e 8 (f) mostram que as empresas do setor de transformação foram as mais beneficiadas, seguidas das empresas de infraestrutura. Para todo o período, a participação do setor de transformação variou entre 55,8%, no ano de 2019, a 74,4% verificado em 2015. Enquanto a menor participação do setor de infraestrutura foi verificada no ano de 2011 (10%) e seu maior nível em 2021 (28,4%). Já os setores de microeletrônica e agroindústria apresentaram as menores participações dentre todos os setores das empresas beneficiadas.

Para os estados pertencentes à área de atuação da Sudene, Alagoas detém a maior participação quando avaliado o setor de turismo (22,8%), em contrapartida, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo não há empresas beneficiadas desse setor. Nesses estados, a participação do setor de transformação variou entre 80% a 84%,

configurando-os como os que mais possuem empresas do setor de transformação incentivadas se comparado aos demais estados da área de atuação da Sudene. Outro estado que merece destaque é o Rio Grande do Norte, que apresentou a maior participação do setor de agricultura (12%). Em segundo lugar está o estado do Espírito Santo com 3%.

Pelo que se apresenta, os pleitos de incentivos fiscais em sua maioria são concedidos sob a forma de redução de 75% do IRPJ, que são usados especialmente para o financiamento de projetos de modernização e implantação. Sendo que os setores econômicos mais incentivados são os de infraestrutura, mas principalmente o de transformação. Observou-se ainda que essas conclusões independem do ano ou estado.

Em se tratando da segunda vertente da análise exploratória, é importante identificar a disposição dos municípios que possuem ao menos uma empresa incentivada na área de atuação da Sudene, com foco sobre os municípios com menores rendas e pertencentes ao semiárido<sup>11</sup>. No período de 2011 a 2022, foram beneficiados 2.740 empreendimentos localizados em 472 municípios da Sudene<sup>12</sup>, cuja concentração espacial pode ser vista por meio do mapa de calor da Figura 12.

Os empreendimentos estão mais concentrados no litoral, mais especificamente, nas capitais e regiões metropolitanas e à medida que se afastam da faixa litorânea, observa-se uma maior dispersão dos municípios. Dito isso, Piauí e Minas Gerais possuem baixa concentração de municípios incentivados.

Por outro lado, há uma maior concentração nos litorais baiano e pernambucano. Na Bahia, são incentivados 123 municípios, cujo território é ocupado por 26,8% do total de empreendimentos beneficiados pela Sudene. Enquanto Pernambuco possui 63 municípios incentivados e uma parcela de 17,4% dos empreendimentos beneficiados. Estes dois estados detêm as maiores parcelas desses empreendimentos.

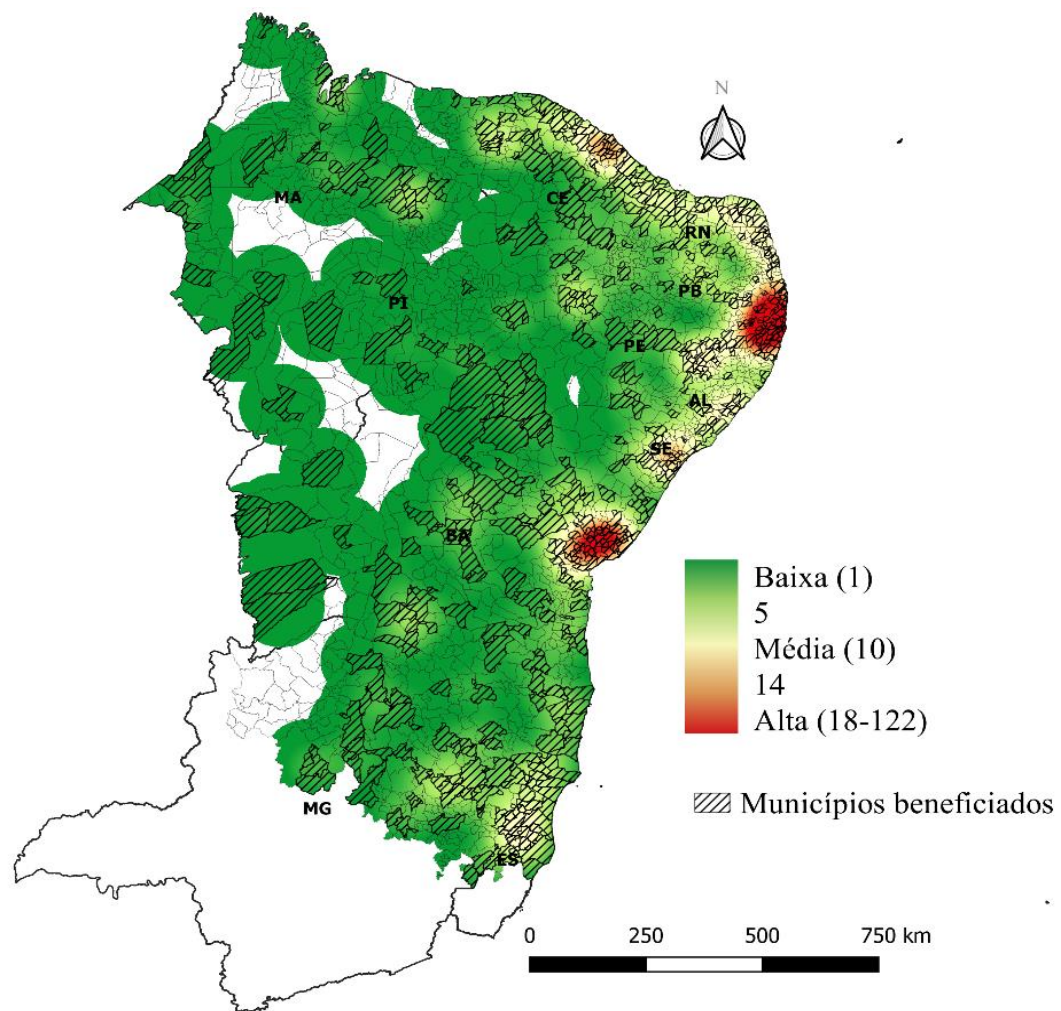
---

<sup>11</sup> Para todas as análises referentes à concentração dos empreendimentos no território da Sudene, considerou-se incentivado aquele município que possuía ao menos um empreendimento em seu território alvo de algum tipo de incentivo ou benefício fiscal da Sudene. Para isso, recorreu-se aos dados do SIBF sobre a localização do empreendimento, identificado pelo seu CNPJ. Observou-se 16 ocorrências de mesmo CNPJ em dois municípios. Neste caso, considerou-se os dois municípios como incentivados.

<sup>12</sup> Foram identificados outros 35 empreendimentos beneficiados que estavam localizados em 24 municípios externos à área da Sudene.

Em sequência, o Ceará figura como o terceiro estado com mais empreendimentos beneficiados, correspondendo a 17,01% do total. Essas empresas estão contidas no território de 66 municípios, que por sua vez, estão melhor distribuídos espacialmente do que os municípios da Bahia e Pernambuco.

Figura 12 - Concentração dos municípios com empreendimentos beneficiados por incentivos fiscais na área da Sudene durante o período de 2011 a 2022.

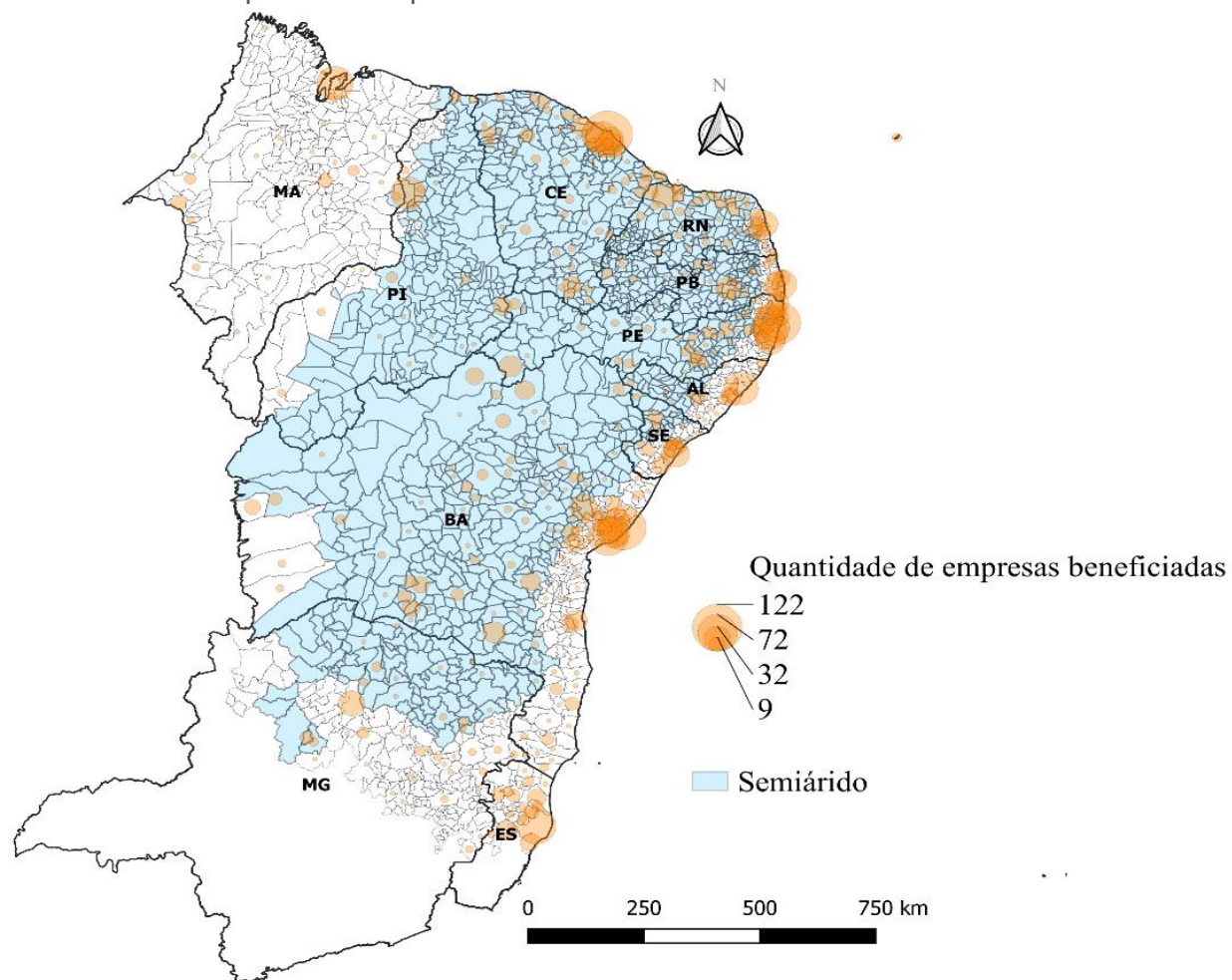


Fonte: Elaborada com base nos dados do SIBF.

Dentre os 472 municípios beneficiados, destacam-se os municípios com as maiores quantidades de empreendimentos alvo de incentivos e benefícios fiscais: Fortaleza-CE (122), Camaçari-BA (101), Recife-PE (95), Salvador-BA (72), Linhares-ES (70), São Luís-MA (61), Maracanaú-CE (56), Maceió-AL (56), Teresina-PI (55) e Cabo de Santo Agostinho-PE (54). Esses dez municípios representam 2,19% do total de municípios incentivados e neles estão concentrados 27,08% dos empreendimentos beneficiados. Ao passo que 88,14% dos municípios incentivados, possuem entre 1 e 10 empreendimentos que receberam benefícios fiscais em seu território. Como consequência, há uma desigualdade de distribuição de empresas beneficiadas entre os municípios pertencentes à área da Sudene.

Reconhecendo o foco da PNDR sobre o desenvolvimento da região semiárida, a Figura 13 apresenta um mapa que identifica os municípios incentivados através de pontos proporcionais, cujo tamanho é baseado na quantidade de empreendimentos beneficiados existentes no território do município. Além disso, destaca-se também a área do semiárido.

Figura 13 - Relação entre a quantidade de municípios com empreendimentos beneficiados entre 2011 a 2022 e o semiárido.



Fonte: Elaborada com base nos dados do SIBF e MDR. Nota: Considerou-se 1262 municípios pertencentes ao semiárido conforme Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene de nº 107, de 27 de julho 2017 e de nº 115, de 23 de novembro de 2017.

Do total de municípios com empreendimentos beneficiados com incentivos fiscais, 52,53% estão na região do semiárido. Porém, esses municípios não são os que mais possuem empreendimentos beneficiados. Isso fica visível quando observa-se que os pontos proporcionais estão localizados nas faixas litorâneas, que por sua vez não fazem parte do semiárido, exceto o litoral cearense. Assim, embora um pouco mais da metade dos municípios beneficiados sejam municípios do semiárido, estes abrigam apenas 34% dos empreendimentos beneficiados. Isto é, os empreendimentos estão concentrados sobre a parcela de municípios que não fazem parte do semiárido. Prova disso é que dentre os municípios que possuem mais de 28 empresas beneficiadas (22 municípios), 77,27% não pertencem a essa região prioritária.

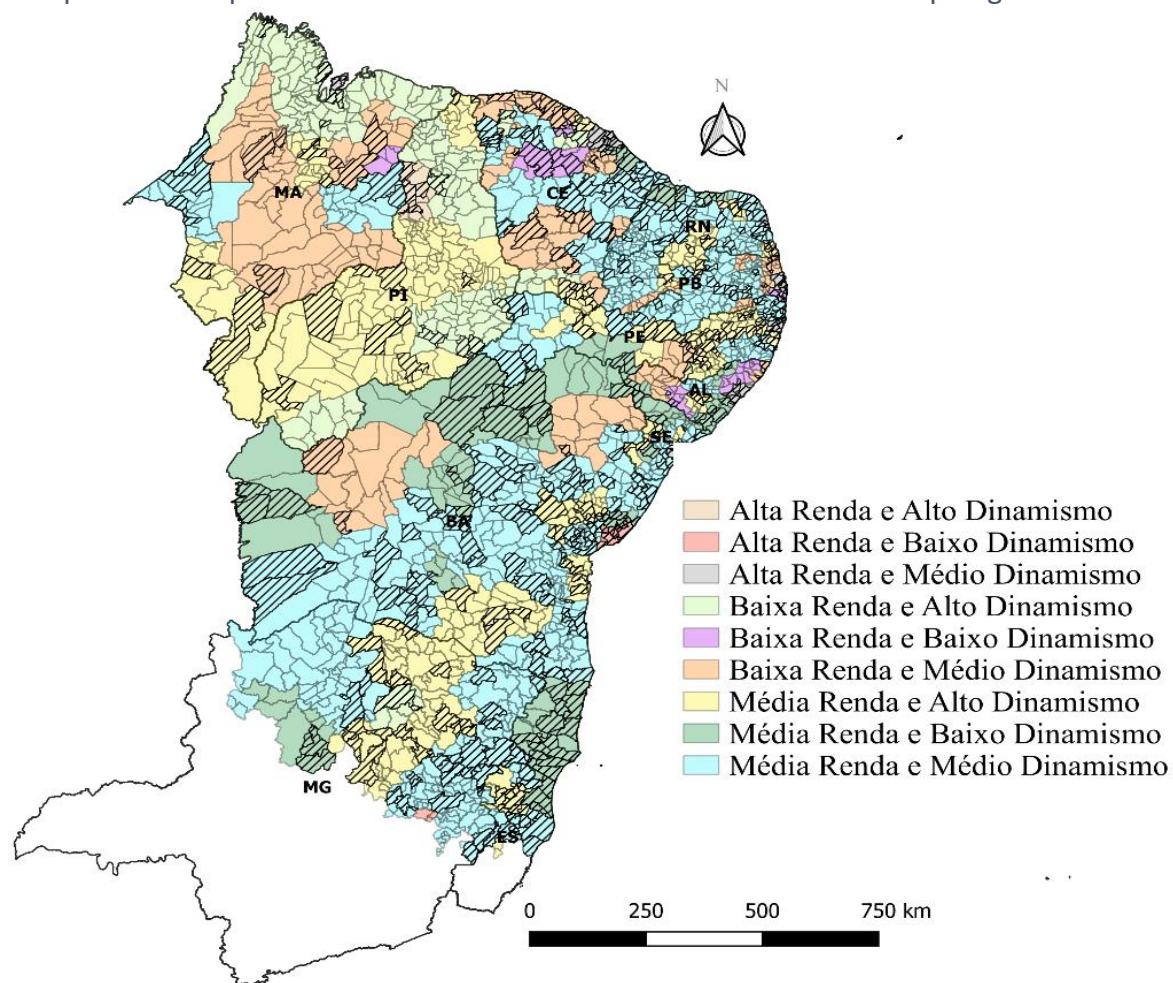
Outro foco das políticas de desenvolvimento é sobre os municípios com menores níveis de renda, identificados com base nas tipologias definidas pela PNDR. Essa política classifica os municípios a partir do nível e da taxa de crescimento da renda em nove categorias, cada uma formada pela combinação entre os níveis de baixa, média e alta renda com os níveis de baixo, médio e alto dinamismo<sup>13</sup>. Conforme Portaria n° 34 de 2018, as iniciativas da política regional de desenvolvimento devem, prioritariamente, ser direcionadas às microrregiões e aos municípios classificados como de baixa e média renda, ambos com baixo, médio e alto dinamismo (BRASIL, 2018). Desse modo, a Figura 14 apresenta um mapa das tipologias da PNDR com destaque para os municípios que possuem empreendimentos beneficiados com incentivos fiscais para a área da Sudene.

---

<sup>13</sup> Para mais detalhes sobre as tipologias, ver: nota técnica n° 52 de 2017 da Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Políticas Regionais (SCGMA)/ Diretoria de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional (DPDR)/ Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR)/ Ministério da Integração (MIN).



Figura 14 - Relação entre os municípios com empreendimentos beneficiados entre 2011 e 2022 e as tipologias da PNDR.



Fonte: Elaborada com base nos dados do SIBF e MDR. As tipologias usadas foram definidas pela nota técnica nº 52/CGMA/DPDR/SDR/MIN de 2017.

Os municípios da Sudene em sua maioria são de média renda e médio dinamismo. Inclusive, esses municípios compõem a maior parte da faixa litorânea, sugerindo que os municípios que possuem as maiores quantidades de empreendimentos pertencem a essa tipologia. É possível ainda observar que os maiores municípios em tamanho territorial, localizados na parte central da área da Sudene e na fronteira do estado da Bahia com Tocantins e Goiás, são de média renda e baixo dinamismo e apenas alguns destes possuem empreendimentos incentivados.

A Tabela 5 apresenta a proporção de municípios e empreendimentos beneficiados para cada tipologia da PNDR. Os municípios prioritários, isto é, os municípios de baixa e média renda, independentemente do grau de dinamismo representam 89,19% dos municípios beneficiados, neles estão localizados 58,17% dos empreendimentos que receberam incentivos fiscais. Em outros termos, apesar dos municípios de alta renda apresentarem a menor proporção de municípios beneficiados (10,80%), neles estão concentrados 41,82% dos empreendimentos beneficiados.

Tabela 5- Proporção de municípios e empreendimentos beneficiados durante o período de 2011 a 2022 segundo as tipologias da PNDR.

Classificação da sub-região	Nº de municípios beneficiados	Proporção de municípios beneficiados (%)	Nº de empresas beneficiadas	Proporção de empresas beneficiadas (%)
<b>Municípios de Alta Renda</b>	<b>51</b>	<b>10,80</b>	<b>1146</b>	<b>41,82</b>
Alta Renda e Alto Dinamismo	5	1,06	61	2,23
Alta Renda e Baixo Dinamismo	10	2,12	299	10,91
Alta Renda e Médio Dinamismo	36	7,63	786	28,69
<b>Municípios Dinâmicos</b>	<b>348</b>	<b>73,73</b>	<b>1286</b>	<b>46,93</b>
Baixa Renda e Alto Dinamismo	15	3,18	31	1,13
Baixa Renda e Médio Dinamismo	33	6,99	76	2,77
Média Renda e Alto Dinamismo	110	23,30	445	16,24
Média Renda e Médio Dinamismo	190	40,25	734	26,79
<b>Municípios Estagnados</b>	<b>62</b>	<b>13,14</b>	<b>289</b>	<b>10,54</b>
Média Renda e Baixo Dinamismo				
<b>Municípios de Baixa Renda</b>	<b>11</b>	<b>2,33</b>	<b>19</b>	<b>0,69</b>
Baixa Renda e Baixo Dinamismo				
<b>TOTAL</b>	<b>472</b>	<b>100</b>	<b>2740</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborada com base nos dados do SIBF e MDR. Nota: alta renda (azul), baixa renda (rosa), dinâmica (verde) e estagnada (amarela).

Como conclusão da análise de distribuição espacial, observou-se que os empreendimentos incentivados estão concentrados nas capitais e regiões metropolitanas, nas áreas não pertencentes ao semiárido e sobre aqueles municípios

que possuem níveis maiores de renda e dinamismo se comparadas aos demais municípios pertencentes à área de atuação da Sudene. Esses resultados mostram que os municípios priorizados pela PNDR não estão sendo os mais beneficiados pelos incentivos fiscais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório se dedicou a apresentar uma análise detalhada do marco legal e conceitual dos incentivos fiscais, combinando informações da literatura empírica com análise exploratória dos incentivos fiscais gerenciados pela Sudene durante o período de 2011 a 2022. O objetivo principal é oferecer um diagnóstico da política de desenvolvimento regional, que utiliza os incentivos fiscais como um dos seus principais instrumentos, com a finalidade de identificar os mecanismos que promovem o desenvolvimento econômico local e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Após a análise do diagnóstico do problema, observou-se que os incentivos fiscais foram criados para promover uma política fiscal que tenha como objetivo o desenvolvimento regional, especificamente como um meio para reduzir as desigualdades regionais no Brasil. Dessa forma, os incentivos fiscais são utilizados como instrumento para mitigar a desigualdade e pobreza, além de buscar promover o ambiente de negócios, viabilizar a instalação de empresas na região e, com isso, colaborar para amenizar as desigualdades intra e inter-regionais.

As principais causas identificadas desse problema são: a baixa atratividade de investimentos, pouca de dinamização e diversificação das estruturas produtivas, as condições climáticas desfavoráveis em algumas regiões e a consequente concentração da infraestrutura industrial e tecnológica em áreas mais desenvolvidas. Além disso, a baixa qualificação da mão de obra, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, também contribui para esse cenário preocupante.

Como consequências, são apontadas a baixa produtividade, a dificuldade de integração regional, a pobreza, a redução do emprego e da renda, o aumento da emigração e a consequente concentração populacional nas regiões mais desenvolvidas que sobrecarregam os serviços públicos levando a redução da qualidade de vida da população.

Para compreender tanto a implementação quanto a execução dos incentivos fiscais na área da Sudene, foi realizada uma revisão da evolução da legislação relacionada ao tema. A partir da análise do contexto histórico, pode-se inferir que os incentivos fiscais foram criados com diferentes propósitos e durações, dependendo das políticas e estratégias adotadas em cada período. Ao longo de sua história, esses

incentivos passaram por diversas alterações, renovações e até mesmo extinções. Entre todas as modalidades de incentivos analisadas, apenas a isenção do IRPJ, a redução de 75% do IRPJ e o incentivo de reinvestimento ainda estão em vigor.

Alguns incentivos tiveram caráter mais temporário e foram implementados para estimular investimentos em setores estratégicos durante determinado tempo, promover a inovação, entre outros objetivos de curto prazo. Enquanto outros, tiveram caráter permanente e têm sido continuamente renovados, dependendo das políticas adotadas e das condições econômicas e sociais de cada país ou região.

Além disso, é possível observar que os critérios para concessão desses incentivos englobam a opção pela tributação com base no Lucro Real, a localização geográfica, as atividades econômicas (industriais e agrícolas) e os setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional, conforme estabelecidos no Decreto Nº 4.213. Destaca-se a ênfase em setores inovadores, como turismo, eletroeletrônica, informática e microeletrônica. Sendo direcionados também para impulsionar o desenvolvimento dos setores de inovação e tecnologia, incluindo o segmento de tecnologia digital.

Em seguida, após compreender a estrutura do instrumento e sua relação lógica com o problema que busca mitigar, foi realizada uma revisão sistemática da literatura para identificar evidências que corroboram ou refutam as hipóteses levantadas. Inicialmente, foi realizada uma busca na literatura sobre os incentivos fiscais administrados pela Sudene. Nessa fase, foram analisados 46 estudos, sendo 5 de avaliação quantitativa e 41 de avaliação qualitativa. Esses estudos foram encontrados nos principais bancos de dados de universidades brasileiras. Apesar do número significativo de estudos encontrados sobre o tema, apenas alguns deles se concentraram na avaliação dos efeitos desse instrumento. Isso ressalta a necessidade de aprofundamento em questões específicas para melhor compreender os impactos dos incentivos fiscais.

Posteriormente, a revisão sistemática concentrou-se na literatura relacionada à avaliação dos efeitos dos incentivos e benefícios fiscais em uma abordagem mais abrangente, não necessariamente restrita à Sudene. No entanto, apenas 13 artigos foram encontrados, os quais se dedicaram a examinar os principais

efeitos e impactos desses incentivos fiscais, ressaltando a escassez de análises dos resultados, apesar da prolongada duração dos incentivos. Por meio desses estudos, foi possível concluir que os incentivos avaliados contribuíram para a melhoria dos indicadores econômicos, incluindo a geração de emprego e renda, bem como para o desenvolvimento regional.

E, por fim, foi realizada uma análise exploratória dos dados socioeconômicos da área da Sudene e dos incentivos fiscais concedidos pela Superintendência. Essa análise revelou que, apesar do progresso dos indicadores sociais na região Nordeste ao longo da última década, ela ainda possui o menor PIBpc do país, indicando a persistência de uma elevada desigualdade inter-regional. Além disso, verificou-se uma significativa desigualdade intrarregional, caracterizada pela concentração de empregos formais em áreas e setores específicos, bem como pela disparidade de renda e desenvolvimento entre os estados e municípios da região. Esses fatores contribuem para a desigualdade de oportunidades e renda na região Nordeste.

Quanto à implementação do instrumento, constatou-se que o incentivo de redução de 75% do IRPJ é o mais relevante entre as modalidades oferecidas pela Sudene, devido à quantidade de benefícios concedidos. Esses incentivos são principalmente direcionados a investimentos em modernização e implantação de empreendimentos, sendo o setor da indústria de transformação o principal beneficiário desses incentivos.

No entanto, foi observada uma concentração de empresas beneficiadas nas capitais e regiões metropolitanas dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco. Essas áreas não estão localizadas na região do semiárido e possuem níveis de renda e dinamismo econômico mais elevados em comparação com outras áreas da Sudene. A concentração excessiva de benefícios pode divergir do propósito original da PNDR, que foi concebida para promover o desenvolvimento equitativo entre as regiões, visando à interiorização e integração do país, com o intuito de reduzir as disparidades sociais e econômicas intra e inter-regionais.

Essa concentração pode estar possivelmente associada à preferência das empresas em se estabelecerem em regiões de maior dinamismo econômico, devido à conveniência logística, proximidade com o mercado consumidor e disponibilidade de

mão de obra qualificada. Nesse sentido, seria pertinente aprimorar o instrumento com a implementação de diferentes modalidades de benefícios, priorizando a interiorização dos empreendimentos de acordo com o modelo lógico da PNDR.

Em síntese, pode-se inferir que o estudo dos marcos legais e conceituais, bem como a evidência da literatura empírica, aliado a descrição dos pleitos de incentivos fiscais, permitiu traçar um panorama da evolução das desigualdades inter-regionais, da implementação deste instrumento visando o desenvolvimento regional. Com isso, é possível estender os aprendizados deste relatório para analisar as demais metas do TED 936617<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Meta 2 - Avaliação de eficiência das empresas beneficiadas pela política de incentivos fiscais conduzida pela Sudene; Meta 3 - Avaliação de eficácia da política de incentivos fiscais conduzida pela Sudene; Meta 4 - Avaliação de efetividade da política de incentivos fiscais conduzida pela Sudene; e, Meta 5 - Análise de Retorno Econômico e Social da política de incentivos fiscais conduzida pela Sudene.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, F.C.R. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v.31 n°84, p. 19-62, abr/jun. 2000.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. **Revista do TCU**, n. 84, p. 19-62, 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/984> . Acesso em 17 de abril de 2023.

ALVES, A. M.; NETO, J. M. R. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311 a 338, 2014.

AVELLAR, A. P.. Impacto das políticas de fomento à inovação no Brasil sobre o gasto em atividades inovativas e em atividades de P&D das empresas. **Estudos Econômicos**, v. 39, n. 3, p. 629–649, jul., 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/4hngNfY5JjQJSJvfk8ssG9xB/?lang=pt#>. Acesso em: 7 mai. 2023.

BRASIL. MIN. Gabinete do Ministro. Portaria nº 34, de 18 de janeiro de 2018. Atualiza a classificação das microrregiões segundo a tipologia do Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/portaria342018-pdf>. Acesso em 10 de abr. de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Fundos Constitucionais de Financiamento: Relatório de Gestão 2019. Brasília: MDR, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/fundo-constitucional-de-financiamento-do-norte-fno/fundos\\_constitucionais\\_gestao.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/fundo-constitucional-de-financiamento-do-norte-fno/fundos_constitucionais_gestao.pdf) . Acesso em 10 de abr. de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Nova Política de Desenvolvimento Regional. Decreto nº 9.810/19. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cindra/arquivos/12-06-2019-1>. Acesso em 20 de março de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Secretaria Nacional do Desenvolvimento Regional e Urbano (SDRU). Objetivos Prioritários da PNDR. Brasília: SDRU/MDR, 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Sumário Executivo. Brasília: SDR/MI, 2003, 32 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). Fundos Regionais e Incentivos Fiscais. Brasília: MDR, 2013. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSE/fundosregionais/incentivosfiscais/publicacoes/publicacao\\_anual\\_260120141.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSE/fundosregionais/incentivosfiscais/publicacoes/publicacao_anual_260120141.pdf). Acesso em 01 de abr. 2023.



BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Desenvolvimento: Levantamento sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: TCU, 2021. Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/43/2D/F3/E0CF08102DFE0FF7F18818A8/LEVANTAMENTO%20SOBRE%20A%20POLITICA%20NACIONAL%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20REGIONAL\\_PNDR\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/43/2D/F3/E0CF08102DFE0FF7F18818A8/LEVANTAMENTO%20SOBRE%20A%20POLITICA%20NACIONAL%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20REGIONAL_PNDR_.pdf). Acesso em 22 de abr. de 2023.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. 2. ed. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.

CAVALCANTE, L. R. Abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2018 (Texto para discussão nº 246). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td246>. Acesso em 01 de abril de 2023.

COLOMBO, D. G. e; CRUZ, H. N. da. Impacts of the Brazilian innovation tax policy on the composition of private investments and on the type of innovation. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 377-414, jul./dez., 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8651500/18480>. Acesso em: 07 maio 2023.

CRAVO, T. A.; SILVA, G. D. M. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da política nacional de desenvolvimento regional - Uma proposta de um painel de indicadores de desenvolvimento regional para monitoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **IPEA**, v. 3, 2017.

FAZOLI, J. C. *et al.* F. Incentivos fiscais como política pública de desenvolvimento industrial: uma análise empírica dos efeitos econômicos da concessão de crédito presumido de ICMS para as indústrias têxteis do estado de Santa Catarina. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, [S. l.], v. 17, n. 51, 2018. Disponível em: <https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2508>. Acesso em: 7 maio. 2023.

FGV/IBRE. Análise da Economia Nordestina. **FGV/IBRE - Centro de Estudos para o Desenvolvimento do Nordeste**, 2023. Disponível em: [https://portalibre.fgv.br/system/files/2023-03/monitor-do-pib-nordeste-fev.23\\_0.pdf](https://portalibre.fgv.br/system/files/2023-03/monitor-do-pib-nordeste-fev.23_0.pdf). Acesso em 15 de abr. de 2023.

GONÇALVES, R. da C.; EHRL, P. Efeitos econômicos da Zona Franca de Manaus. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 251-279, dez., 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11674>. Acesso em: 07 maio 2023.

GRIEBELER, M. P. D.; SILVA, J. F. da; ALLEBRANDT, S. L. Análise da política de incentivos fiscais municipal: o caso de Osório/RS: repercussões e propostas. **DRD - Desenvolvimento Regional em Debate**, [S. l.], v. 10, p. 677-702, 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/2863>. Acesso em: 7 maio. 2023.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL PARA A RECRIAÇÃO DA SUDENE (GTI). Bases para a recriação da Sudene por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste. Ministério da Integração Nacional, 2003.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO NORDESTE (GTDN). Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

KAVESKI, I. D. S.; LOPES, I. F.; BEUREN, I. M.. Effects of the use of fiscal policy of incentive to innovation in performance of Brazilian companies. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 27, n. 1, p. 1-21, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/77sRtVMgbbXCswfQNKWM78j/?lang=en>. Acesso em: 07 maio 2023.

LEFF, N. H. Desenvolvimento econômico e desigualdade regional: origens do caso brasileiro. In: Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v.26, n.1, 1972, p. 3-21.

LUCA, M. M.; LIMA, V. F. L. Efeito dos Incentivos Fiscais do patrimônio das entidades beneficiárias do Programa FDI, do Governo do Estado do Ceará. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 5, n. 1, p. 29-44, 29 jun. 2007.

NASCIMENTO, L. R. C.; LIMA, J. P. R. Incentivos Fiscais (SUDAM e SUFRAMA) e a dinâmica industrial e agropecuária na região Norte. **Análise Econômica**, [S. l.], v. 23, n. 43, 2009. DOI: 10.22456/2176-5456.10804. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10804>. Acesso em: 7 maio. 2023.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. N.; DIAS, A. F.; TABOSA, F. J. S. Avaliação da Política de Incentivos Fiscais sobre a Capacidade Fiscal, ISS, Emprego e Valor Adicionado Bruto da Indústria no Estado do Pará. **Novos Cadernos NAEA**, v. 17, n. 1, p. 125-159, jun., 2014 Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1559/2246>. Acesso em: 7 mai. 2023.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

OLIVEIRA, L. G. S.; CUNHA, J. V. A.; NASCIMENTO, S. A. Do; AVELINO, B. C. Análise das Políticas de Incentivos Fiscais nos Municípios Brasileiros: o caso da Instalação da Grendene no município de Teixeira de Freitas – BA. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, vol. 13, núm. 40, pp. 37-53, 2014.

OLIVEIRA, M. M. Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Brasil, no período 2004-2017, e proposta da nova PNDR com enfoque de inovação. **Ferramentas Eurosocial**, Brasília, n. 4, 2018.

PORSSE, A.; HADDAD E.; RIBEIRO, E. P. Economic Effectsof Regional Tax Incentives: A General Equilibrium Approach. **Latin American Business Review**, Binghamton, N.Y., v. 7, n. 3-4, p. 195-216, out., 2008. Disponível em:

[https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1300/J140v07n03\\_09](https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1300/J140v07n03_09). Acesso em: 07 maio 2023.

RESENDE, G. M. et al. Brasil: Dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **IPEA: Boletim regional, urbano e ambiental**, 2015.

REDWOOD, John III. Incentivos Fiscais, Empresas Extra-Regionais e a Industrialização Recente do Nordeste Brasileiro. **Estudos Econômicos**. Vol. 1, nº 14, pp. 119- 143, 1984.

RUDGE, Tomás de Carvalho. **Incentivos Fiscais: a Experiência da Sudene**. Monografia (Graduação em Economia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SIMONSEN, Mário Henrique. O Sistema Brasileiro de Incentivos Fiscais. **Ensaio Econômicos da EPGE**, nº 12, FGV, 1974.

SÁ, R. de O. e; GRASEL, D.; PEREIRA, B. D. Política Industrial de Mato Grosso: A Dinâmica do Emprego e da Renda dos Trabalhadores nas Empresas Beneficiadas pelo PRODEI - 1998 A 2005. **Revista de Estudos Sociais**, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 23-42, 2011. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/233>. Acesso em: 7 mai. 2023.

SILVA, B. S. *et al.* Efeito dos Incentivos Fiscais na geração e distribuição de riqueza das companhias de capital aberto brasileiras. **Revista de Contabilidade & Controladoria**, v. 12, n. 1 (2020). Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/73754/42148>. Acesso em: 7 mai. 2023.

SUDENE. Proposta de Plano de Trabalho para realização da Avaliação dos Resultados decorrentes da fruição dos incentivos fiscais sob gestão da Sudene em cumprimento à Portaria Nº 3.145/2019, 2020.

SUDENE. Incentivos e benefícios fiscais e financeiros: projetos aprovados pela Sudene em 2020. Recife: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021.

SUDENE. Relatório de Gestão 2021. Recife: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022.

TOLEDO, Pedro Henrique Vieira Martins. O GTDN e a SUDENE de Furtado no desenvolvimento econômico do Nordeste: concepção e realidade. **Monografia de Bacharelado-Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio de Janeiro**, 2013.

VASCONCELOS, C. R. F.; VASCONCELOS, S. P.; LIMA JÚNIOR, L. A. A sensibilidade da decisão de localização das firmas a argumentos fiscais e não fiscais: evidências empíricas para municípios selecionados. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 30, n. 58, p. 259-279, set., 2012. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/18867/23420>. Acesso em: 07 maio 2023.

## APÊNDICE A

QUADRO A 1- Legislação relacionada aos Incentivos e Benefícios Fiscais.

Ano	Instrumento	Descrição
1951	<a href="#"><u>LEI Nº 1.348, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1951.</u></a>	Dispõe sobre a revisão dos limites da área do polígono das secas.
1959	<a href="#"><u>LEI Nº 3.692, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1959.</u></a>	Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia e a zona de Minas Gerais compreendida no Polígono das Secas) e dá outras providências.
1961	<a href="#"><u>LEI Nº 3.995, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1961.</u></a>	Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências.
1963	<a href="#"><u>LEI Nº 4.239, DE 27 DE JUNHO DE 1963.</u></a>	Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, e dá outras providências.
1965	<a href="#"><u>LEI Nº 4.869, DE 1º DE DEZEMBRO DE 1965.</u></a>	Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1966, 1967 e 1968, e dá outras providências.
1968	<a href="#"><u>LEI Nº 5.508, DE 11 DE OUTUBRO DE 1968.</u></a>	Aprova a Quarta Etapa do Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, para os anos de 1969, 1970, 1971, 1972 e 1973, e dá outras providências. (Cria o incentivo de reinvestimento)
1969	<a href="#"><u>DECRETO Nº 64.214, DE 18 DE MARÇO DE 1969.</u></a>	Regulamenta dispositivos das Leis números 4.239, de 27 de junho de 1963, 4.869 de 1º de dezembro de 1965 e 5.508, de 11 de outubro de 1968 referentes aos incentivos fiscais e financeiros administrativos pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e dá outras providências.
1975	<a href="#"><u>LEI Nº 6.218, DE 7 DE JULHO DE 1975.</u></a>	Estabelece a área de atuação da SUDENE (municípios de Manga, São Francisco e Januária, já incluídos na zona denominada Polígono das Seca).
1977	<a href="#"><u>DECRETO-LEI Nº 1.564, DE 29 DE JULHO DE 1977.</u></a>	Altera incentivos fiscais do imposto sobre a renda para empreendimentos localizados nas áreas da SUDAM e da SUDENE.
1991	<a href="#"><u>LEI Nº 8.167, DE 16 DE JANEIRO DE 1991.</u></a>	Altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais, estabelece novas condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais e dá outras providências.
1991	<a href="#"><u>LEI Nº 8.191, DE 11 DE JUNHO DE 1991.</u></a>	Institui isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e depreciação acelerada para máquinas, equipamentos e dá outras providências.
1995	<a href="#"><u>A PORTARIA DA SUDENE Nº 1.181, DE 1995</u></a>	Registra os municípios pertencentes ao semiárido considerando-o como a área com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior à 800mm.
1996	<a href="#"><u>MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.562, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996</u></a>	Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências (Incentivos fiscais foram prorrogados até 31 de dezembro de 2010).

1997	<a href="#"><u>MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.614-13, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1997.</u></a>	Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências (Incentivos fiscais foram prorrogados até 31 de dezembro de 1997).
1997	<a href="#"><u>LEI Nº 9.532, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997.</u></a>	Altera a legislação tributária federal e dá outras providências (benefícios fiscais escalonados e redução da alíquota do incentivo de reinvestimento).
1998	<a href="#"><u>MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.614-14, DE 8 DE JANEIRO DE 1998.</u></a>	Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. (Incentivos fiscais foram prorrogados até 31 de dezembro de 1997).
1998	<a href="#"><u>LEI Nº 9.690, DE 15 DE JULHO DE 1998.</u></a>	Dispõe sobre a inclusão do Vale do Jequitinhonha do Estado de Minas Gerais e de Municípios da região norte do Estado do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE.
1999	<a href="#"><u>LEI Nº 9.808, DE 20 DE JULHO DE 1999.</u></a>	Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências.
2001	<a href="#"><u>MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001.</u></a>	Cria a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, extingue a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências.
2001	<a href="#"><u>MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.199-14, DE 24 DE AGOSTO DE 2001</u></a>	Altera a legislação do imposto sobre a renda no que se refere aos incentivos fiscais de isenção e de redução, define diretrizes para os incentivos fiscais de aplicação de parcela do imposto sobre a renda nos Fundos de Investimentos Regionais, e dá outras providências.
2002	<a href="#"><u>DECRETO Nº 4.213 DE 26 DE ABRIL DE 2002</u></a>	Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDENE, e dá outras providências.
2003	<a href="#"><u>DECRETO Nº 4.793, DE 23 DE JULHO DE 2003</u></a>	Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo (para criar a PNDR).
2005	<a href="#"><u>PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 1, DE 9 DE MARÇO DE 2005</u></a>	Redelimitação da região semiárida do Nordeste observando o índice de acidez, déficit hídrico e a isoietas de 800mm
2005	<a href="#"><u>LEI Nº 11.196, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2005</u></a>	Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica;
2007	<a href="#"><u>LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007</u></a>	Institui a SUDENE e estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação. Estabelece ainda o Plano Regional do Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) como instrumento de ação da Sudene.
2007	<a href="#"><u>DECRETO Nº 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007</u></a>	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional

2008	<a href="#"><u>DECRETO Nº 6.539, DE 18 DE AGOSTO DE 2008.</u></a>	Estabelece critérios para o enquadramento de projeto de instalação, de diversificação ou modernização total, e de ampliação ou modernização parcial de empreendimento, para efeito de redução do imposto sobre a renda e adicional, calculados com base no lucro da exploração.
2008	<a href="#"><u>DECRETO Nº 6.674, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2008.</u></a>	Altera os Decretos nºs 6.539, de 18 de agosto de 2008, que estabelece critérios para o enquadramento de projeto de instalação, de diversificação ou modernização total, e de ampliação ou modernização parcial de empreendimento, para efeito de redução do imposto sobre a renda e adicional, calculados com base no lucro da exploração, e 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.
2010	<a href="#"><u>PORTARIA Nº 954, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2010</u></a>	Regulamenta, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, os mecanismos e instrumentos de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, e dá outras providências.
2011	<a href="#"><u>LEI Nº 12.546, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2011.</u></a>	Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva (benefício de isenção de IRPJ e adicionais para empresas com projetos direcionados à tecnologia digital)
2013	<a href="#"><u>PORTARIA Nº 283, DE 4 DE JULHO DE 2013</u></a>	Aprova a consolidação do Regulamento dos Incentivos Fiscais comuns às Regiões da Amazônia e do Nordeste, administrados pelas Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE
2017	<a href="#"><u>RESOLUÇÃO DA SUDENE Nº 115</u></a>	Redefiniu a região do semiárido, que passou a contar com 1.262 município
2017	<a href="#"><u>NOTA TÉCNICA Nº 52 DO MI, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2017</u></a>	Atualiza a tipologia sub-regional para classificar, de acordo com as variáveis elencadas, a situação de desigualdade encontrada no país para os fins da PNDR
2018	<a href="#"><u>PORTARIA Nº 34, DE 18 DE JANEIRO DE 2018</u></a>	Atualiza a classificação das microrregiões segundo a tipologia do Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, e dá outras providências.
2018	<a href="#"><u>PORTARIA MI NO 80, DE 10 DE MARÇO DE 2018</u></a>	Atualiza a classificação das microrregiões segundo a tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, e dá outras providências.
2019	<a href="#"><u>DECRETO Nº 9.810, DE 30 DE MAIO DE 2019</u></a>	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
2019	<a href="#"><u>LEI Nº 13.799, DE 3 DE JANEIRO DE 2019</u></a>	Altera a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para fixar novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e a Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, para dispor sobre os depósitos para reinvestimento efetuados pelas empresas em operação nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam; e estende ambos os benefícios para a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Prorroga a concessão de incentivos até 31/12/2023

2019	<a href="#"><u>PORTARIA Nº 3.145, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2019</u></a>	Dispõe sobre os objetivos, as metas e os indicadores da política pública fomentada pelos incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis e de reinvestimento, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e dispõe sobre o órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação da política.
2021	<a href="#"><u>LEI COMPLEMENTAR Nº 185, DE 06 DE OUTUBRO DE 2021</u></a>	Altera o art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, para incluir Municípios dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Fonte: Elaborado pelos autores.



## APÊNDICE B

Quadro B 1 - Principais artigos na literatura sobre Incentivos fiscais e impactos.

Autores	Metodologia	Variáveis	Resultados
<a href="#">Nascimento e Lima (2005)</a>	Método diferencial-estrutural (Shift-Share)	Valor de Transformação Industrial, lavouras temporárias, permanentes e pastagens plantadas.	Pouca expressividade na indústria de transformação das sub-regiões e baixas mudanças na estrutura industrial. Porém, efeitos significativos na expansão da pecuária bovina.
<a href="#">Luca e Lima (2007)</a>	Pesquisa documental e estudo de caso	Demonstrações financeiras da GRENDENE S.A	Impactos relevantes dos incentivos fiscais do FDI na geração de resultado das empresas.
<a href="#">Porsse, Haddad e Ribeiro (2008)</a>	Modelo de equilíbrio geral inter-regional	Componentes do PIB, Índices de preços, Receitas públicas e fiscais, Despesas do Governo, entre outros.	Efeitos positivos sobre emprego e bem-estar dos consumidores da região beneficiada do Rio Grande do Sul. Entretanto, o padrão de produção pode afetar o efeito dos incentivos no PIB.
<a href="#">Avellar (2009)</a>	Propensity Score Matching	Gastos com atividades inovativas e P&D, Receita da empresa, Idade e Tamanho das empresas, entre outros.	Efeitos na produtividade do trabalho, na receita das empresas e nos gastos com atividades inovativas.
<a href="#">Sá, Grasel e Pereira (2009)</a>	Análise e comparação dos setores beneficiados e não beneficiados	Emprego, Escolaridade, Renda, Vínculo e Tempo de emprego.	Efeitos na geração de emprego e na escolaridade do setor incentivado. Efeitos na redução da renda dos trabalhadores.
<a href="#">Vasconcelos, Vasconcelos, e Lima Júnior (2012)</a>	Estudo de caso e Regressão de Poisson	Custo das empresas, Salários, Densidade populacional, PIBpc, Educação, Benefício fiscal, Gasto público, entre outros.	O efeito de atração de firmas pela região mineira, decorrente dos benefícios fiscais concedidos, foi positivo. Além disso, salários, aglomeração industrial e PIB também foram relevantes para essa mobilidade.
<a href="#">Oliveira Júnior, Dias e Tabosa (2014)</a>	Fronteira estocástica e Diferenças-em-Diferenças	Arrecadação tributária, Inflação, PIB estadual, População total estadual e População urbana estadual, VAB.	Efeitos negativos sobre a arrecadação dos municípios beneficiados pela instalação de empresas, além de, decrescimento no nível de emprego. Efeitos positivos na indústria beneficiada, embora sem significância estatística.
<a href="#">Colombo e Cruz (2018)</a>	Propensity Score Matching, Diferenças-em-Diferenças	P&D, Aquisição de conhecimento e máquinas, Escolaridade, Produto e Processo de Inovação, entre outros.	Impactos positivos nos gastos com atividades inovativas e desenvolvimento da inovação do país.
<a href="#">Fazoli et al. (2018)</a>	Diferenças em Diferenças	Valor adicionado da empresa, dummies para empresas têxteis, e para meses antes e depois da instituição do incentivo.	Incentivos ao setor têxtil não foram eficazes. Verificou-se migração de mercados, e a redução gradual da taxa de



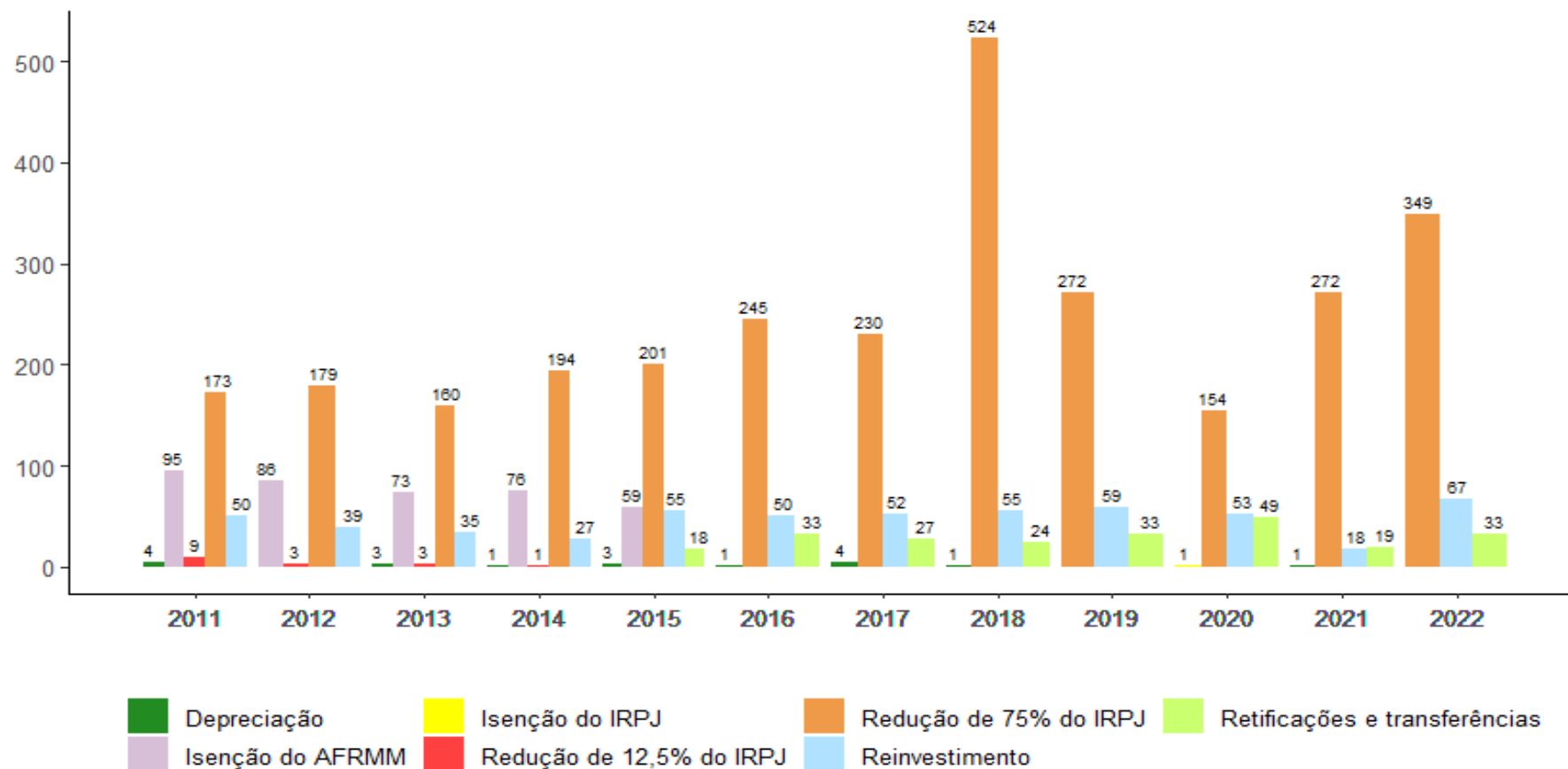
			crescimento do valor adicionado das indústrias têxteis.
<a href="#">Griebeler, Silva e Allebrandt (2020)</a>	Pesquisa documental e Estudo de caso	Finanças do município de Osório/RS, Receita Corrente Líquida, Emprego	Incentivos favorecem o crescimento econômico, aumento na arrecadação do município de Osório e sem impactos no equilíbrio fiscal. Além disso, gerou-se impactos na geração de emprego e no consumo.
<a href="#">Kaveski, Lopes e Beuren (2020)</a>	Regressão Logística de dados em painel	Desempenho da empresa (ROE, ROCE E ROA), Tamanho da empresa, Valor contábil da dívida e Valor de mercado.	Impactos da política fiscal de incentivos sobre investimento em P&D, além de, investimentos dos acionistas.
<a href="#">Silva et al. (2020)</a>	Dados em painel (MQG)	Valor Adicionado Líquido (VAL), Valor Adicionado Total Distribuído (VAD), Governo, Pessoal, Capital de terceiros e Capital Próprio, Receita Bruta e Distribuição de Riqueza.	Impactos positivos na geração de riqueza para empresas beneficiadas, entretanto, não houve relação significativa na distribuição de riqueza para os demais envolvidos.
<a href="#">Gonçalves, e Ehrl (2021)</a>	Regressão efeitos fixos	Gasto tributário, PIB, Renda, VAB, Educação, Vendas, entre outros.	Efeitos à produção na ZFM, gerando impactos no emprego e na renda. Entretanto, produz externalidades negativas superiores aos benefícios.

Fonte: Elaborado pelos autores.

## APÊNDICE C

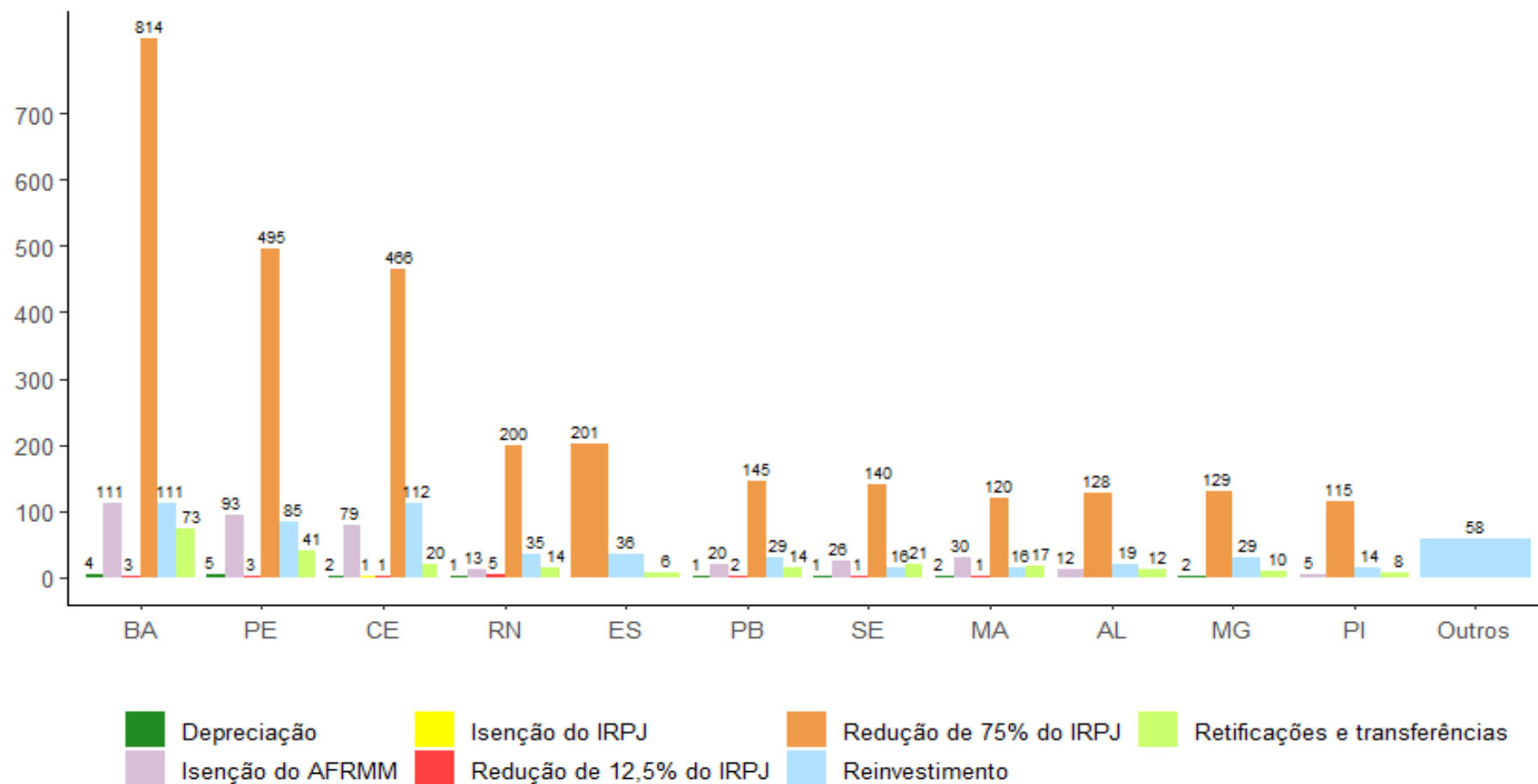
Gráfico C1 - Número de pleitos aprovados por tipo de incentivo fiscal e por ano (2011 a 2022).

97



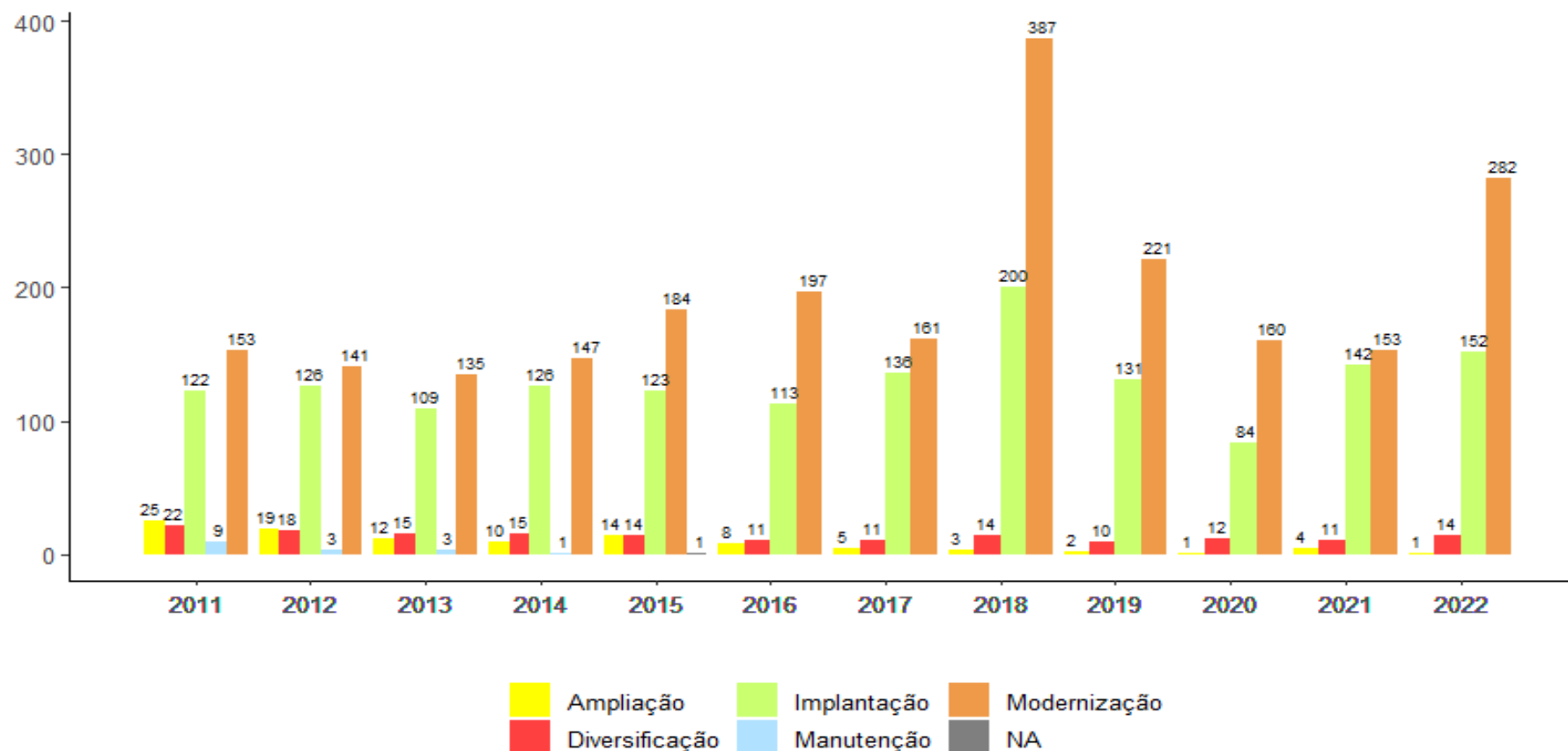
Fonte: Elaborado com base nos dados do SIBF. Notas: Para facilitar visualização, as barras dos gráficos estão dispostas conforme ordem da legenda (de cima para baixo para cada coluna). A ausência da barra para o respectivo elemento da legenda indica que não houve observação.

Gráfico C2 - Número de pleitos aprovados nos estados da área de atuação da Sudene por tipo de incentivo fiscal (2011 a 2022).



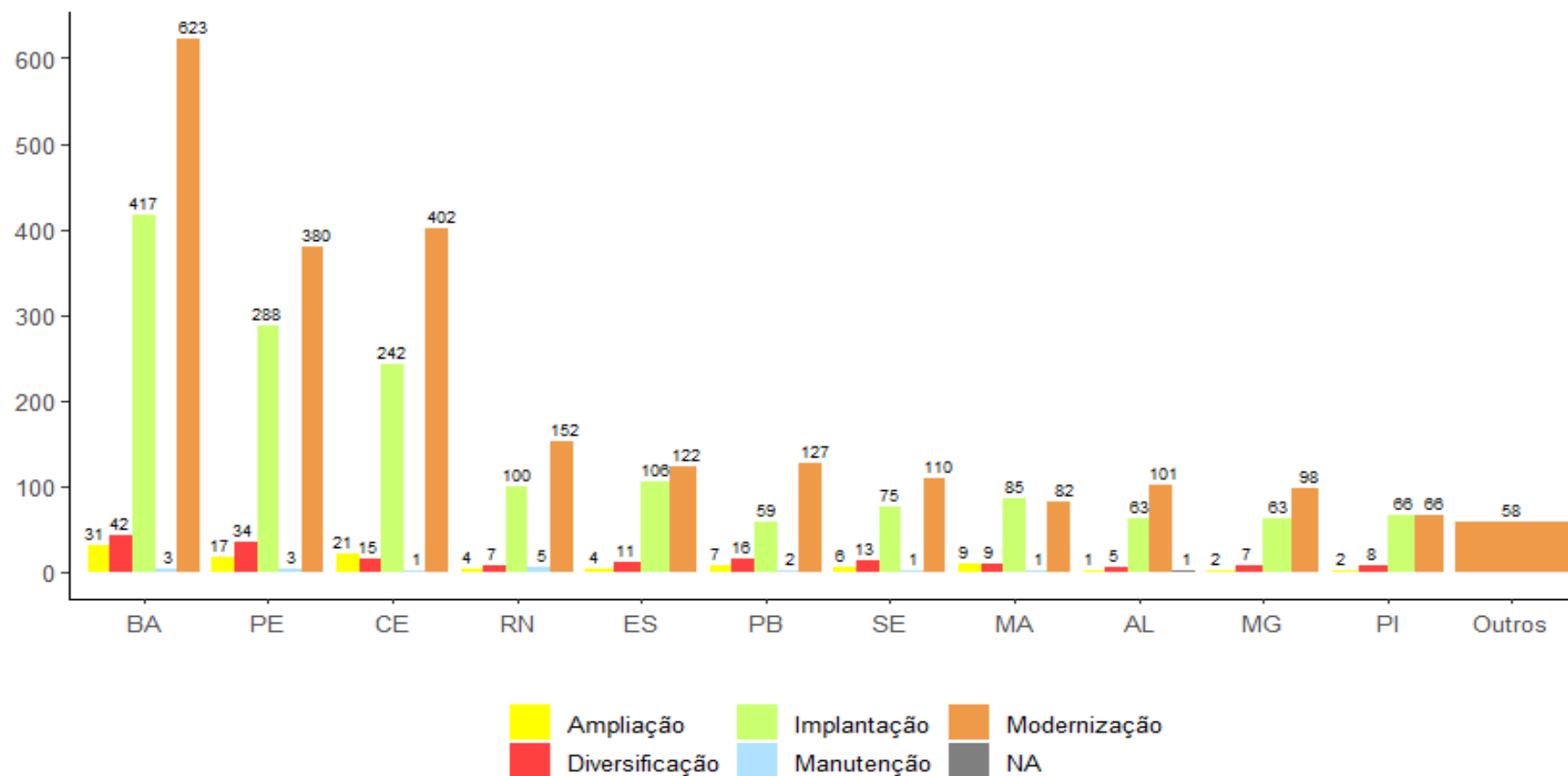
Fonte: Elaborado com base nos dados do SIBF. Notas: Para facilitar visualização, as barras dos gráficos estão dispostas conforme ordem da legenda (de cima para baixo para cada coluna). A ausência da barra para o respectivo elemento da legenda indica que não houve observação.

Gráfico C3 - Número de pleitos aprovados por tipo de projeto e por ano (2011 a 2022).



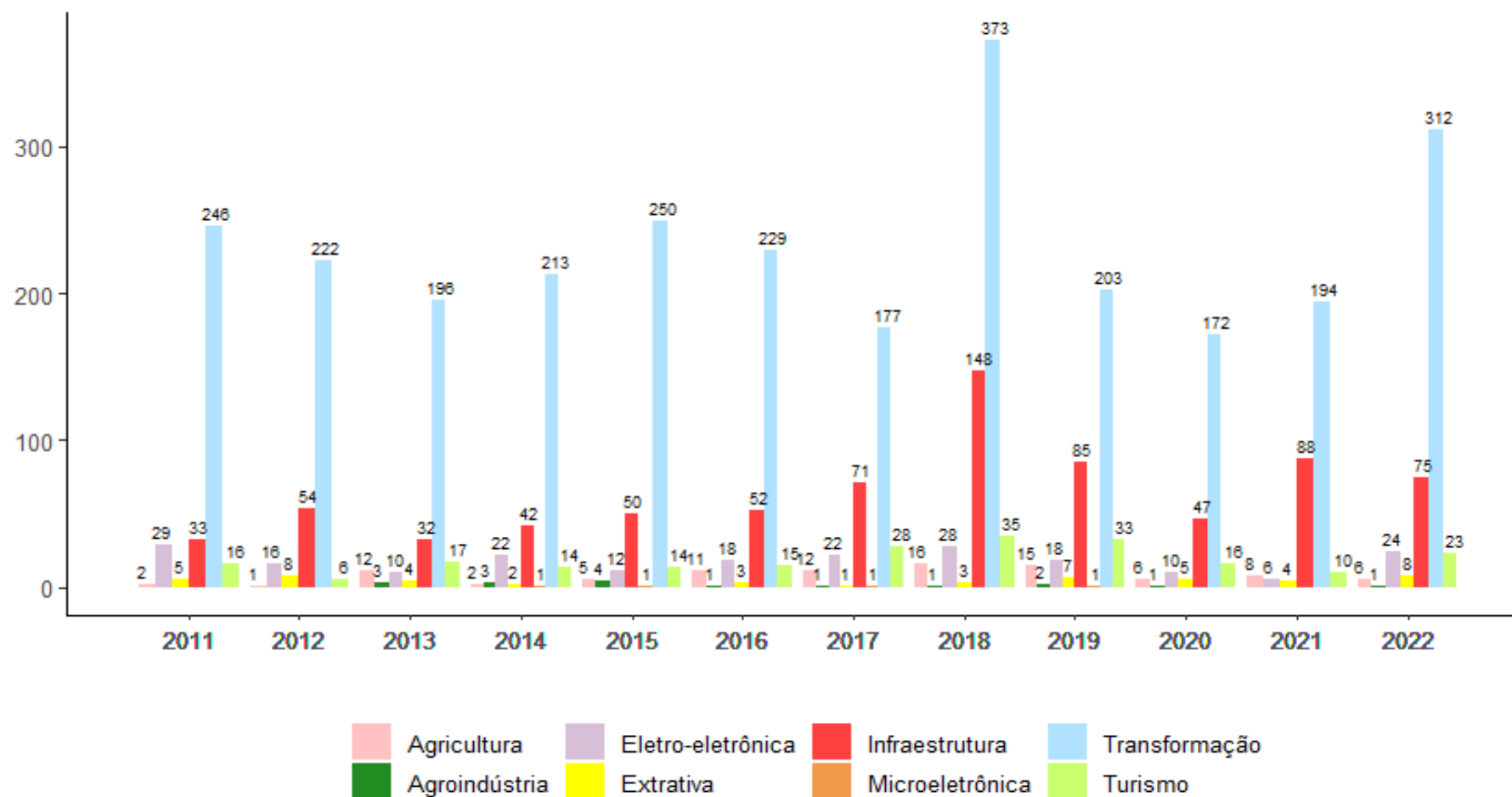
Fonte: Elaborado com base nos dados do SIBF. Notas: Para facilitar visualização, as barras dos gráficos estão dispostas conforme ordem da legenda (de cima para baixo para cada coluna). A ausência da barra para o respectivo elemento da legenda indica que não houve observação. O único pleito com projeto faltante (NA) se trata da retificação do incentivo de redução de 75% do IRPJ da Norvinco Indústria de Embalagem Nordeste LTDA em 2015.

Gráfico C4 - Número de pleitos aprovados nos estados da área de atuação da Sudene por tipo de projeto (2011 a 2022).



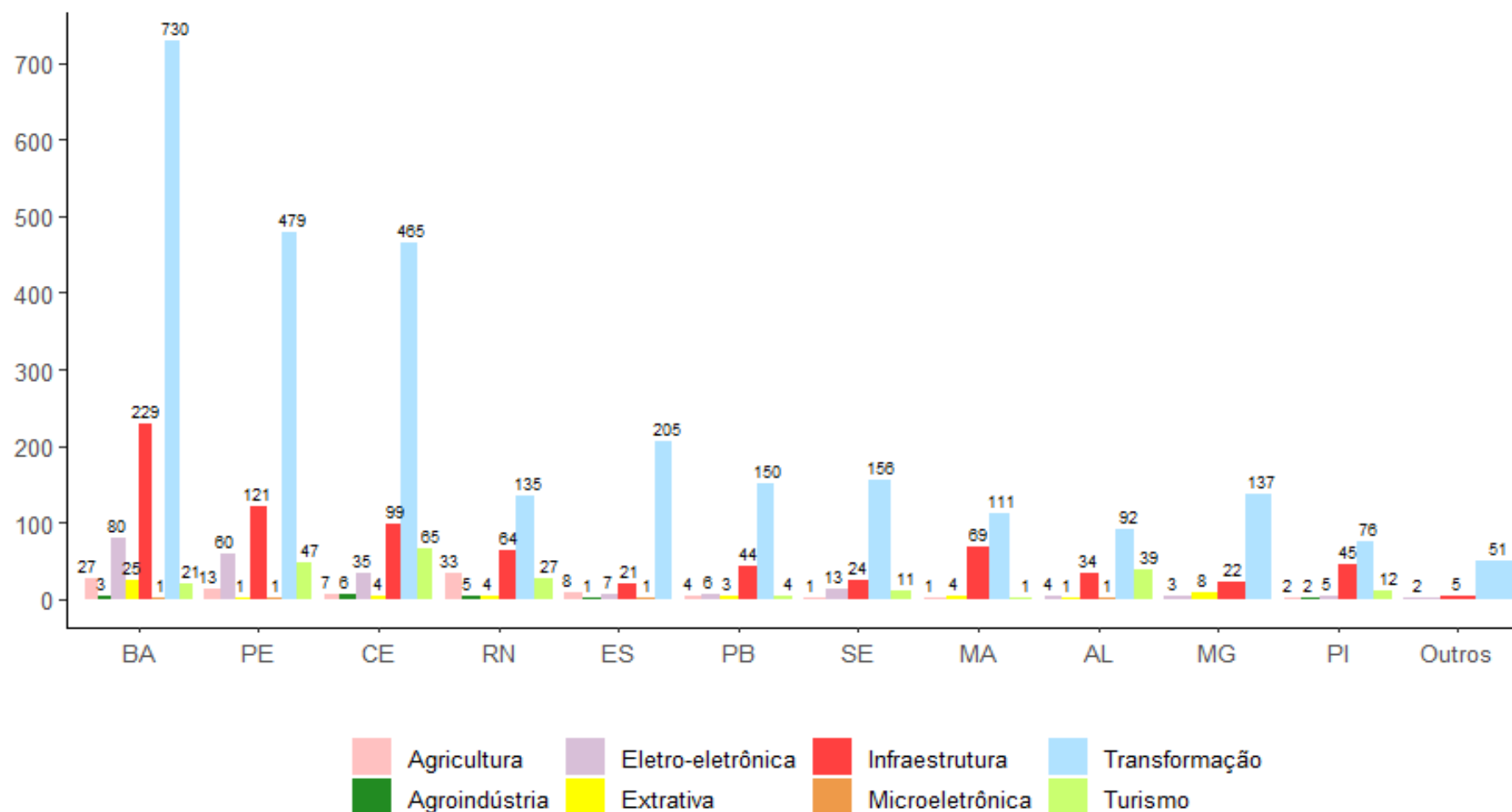
Fonte: Elaborado com base nos dados do SIBF. Notas: Para facilitar visualização, as barras dos gráficos estão dispostas conforme ordem da legenda (de cima para baixo para cada coluna). A ausência da barra para o respectivo elemento da legenda indica que não houve observação. O único pleito com projeto faltante (NA) se trata da retificação do incentivo de redução de 75% do IRPJ da Norvinco Indústria de Embalagem Nordeste LTDA em 2015.

Gráfico C5 - Número de pleitos aprovados por setor econômico e por ano (2011 a 2022)



Fonte: Elaborado com base nos dados do SIBF. Notas: Para facilitar visualização, as barras dos gráficos estão dispostas conforme ordem da legenda (de cima para baixo para cada coluna). A ausência da barra para o respectivo elemento da legenda indica que não houve observação.

Gráfico C6 - Número de pleitos aprovados por setor econômico e por estado (2011 a 2022).



Fonte: Elaborado com base nos dados do SIBF. Notas: Para facilitar visualização, as barras dos gráficos estão dispostas conforme ordem da legenda (de cima para baixo para cada coluna). A ausência da barra para o respectivo elemento da legenda indica que não houve observação.

## APÊNDICE D

Quadro D 1 - Características dos incentivos fiscais da Sudene.

	Projeto					Pré-condições			Vigência	Prazo
	Implantação	Ampliação	Diversificação	Modernização	Complementação	Área da SUDENE	Setor prioritário	Lucro real		
Depreciação acelerada e desconto do PIS/Pasep e da Cofins.	X	X	X	X		X (em microrregiões menos desenvolvidas)	X	X	NÃO	A depender da fruição do incentivo de redução de 75% do IRPJ
Isenção do AFRMM	X	X	X	X		X	X	X	NÃO	Indeterminado
Isenção do IRPJ	X	X	X	X		X	X	X	SIM	10 anos
Redução de 12,5% do IRPJ						X	X	X	NÃO	Indeterminado
Redução de 75% do IRPJ	X	X	X	X		X	X	X	SIM	10 anos
Reinvestimento de 30% do IRPJ				X	X	X	X	X	SIM	Aplicação única

Fonte: Elaborado pelos autores com base no manual de instruções para elaboração de pleitos de incentivos e benefícios fiscais administrados pela Sudene e na Portaria nº 283 de 4 de julho de 2013.



