2026

30 de setembro

Relatório de Avaliação Executiva

# Incentivos Fiscais da SUDENE

## Ciclo CMAP 2025-26

CMAP Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CASA CIVIL
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

## Ficha Técnica

**Presidente do Brasil**
Luiz Inácio Lula da Silva

**Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO**

**Ministro do Planejamento e Orçamento**
Bruno Moretti

**Secretário-Executivo**
Guilherme Santos Mello
**Secretário-Executivo Adjunto**
Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

**Secretária Nacional de Planejamento**
Tatiana Lemos Sandim

**Secretário de Articulação Institucional**
Wagner Artur de Oliveira Cabral

**Secretário de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento**
Antônio Negromonte Nascimento Junior

**Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**
Otávio Augusto Ferreira Ventura

**Secretário de Orçamento Federal**
Clayton Luiz Montes

**Design**
**Secretaria Executiva**
**Ministério do Planejamento e Orçamento**
Viviane Barros – **Designer Sênior Coordenadora**
Douglas Saymom – **Designer Junior**
**Projeto Gráfico e Diagramação**
Viviane Barros e Douglas Saymon

**Ministério do Planejamento e Orçamento**
gov.br/planejamento

**Siga nossas redes sociais**

@MinPlanejamento

@planejamentoeorcamento

Última alteração: 30 de setembro de 2026.

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

**Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)**

**Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)**

**Ciclo CMAP**
2025/2026

**Política Avaliada**
Incentivos Fiscais da SUDENE

**Coordenação do Ciclo CMAP**
**Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**
Luiz Fernando Arantes Paulo
Andréia Rodrigues dos Santos

**Coordenação Técnica**
**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**
Marcio Bruno Ribeiro

**Coordenação Administrativa**
**Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**
Andréia Rodrigues dos Santos

**Equipe Técnica**

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**
Igor Santos Tupy
João Gilberto de Souza Ribeiro
Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior
Sandro Sacchet de Carvalho
Sérgio Felipe Melo da Silva
Thiago Sevilhano Martinez
Vinícius dos Santos Cerqueira

**Banco de Avaliadores**
**Universidade Federal do Tocantins (UFT)**
Waldecy Rodrigues

**Apoio Técnico**
Escola Nacional de Administração Pública

**Informações**
**E-mail:** gabin.sma@planejamento.gov.br

# Sumário

*Sumário* ..... 3
*Lista de Siglas* ..... 6
*Lista de Gráficos* ..... 7
*Lista de Tabelas* ..... 8
*Lista de Figuras* ..... 9
*Lista de Quadros* ..... 10
*Avaliação Executiva dos Incentivos Fiscais da SUDENE* ..... 11

**1. Descrição Geral ..... 11**

1.1 Legislação e Regulamentações ..... 13
1.2 Forma de acesso à política ..... 14
1.3 Órgãos e Instituições que participam da gestão dos Incentivos Fiscais da SUDENE ..... 15
1.4 Incentivos Fiscais da SUDENE e o Plano Plurianual 2024-2027 ..... 15
1.5 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ..... 16

**2. Diagnóstico do Problema ..... 18**

2.1 Árvore do Problema ..... 18

2.1.1 Problema público central ..... 19
2.1.2 Causas do Problema ..... 23

2.1.2.1 Processos de formação socioeconômica desiguais entre as regiões geográficas ..... 23
2.1.2.2 Baixo aproveitamento do potencial de desenvolvimento das localidades na região Nordeste ..... 24
2.1.2.3 Região Nordeste com maior concentração de atividades com baixa produtividade e déficit de mão de obra qualificada ..... 24

2.1.3 Consequências do Problema ..... 26

2.1.3.1 Manutenção e o agravamento das desigualdades inter-regionais ..... 26
2.1.3.2 Piora da qualidade de vida da população na região Nordeste ..... 26
2.1.3.3 Baixo crescimento e desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste ..... 27

**3. Desenho da Política ..... 29**

3.1 Modelo lógico ..... 32
3.1.1 Insumos ..... 32
3.1.2 Atividades ..... 32
3.1.3 Produtos ..... 33
3.1.4 Resultados intermediários ..... 34
3.1.5 Resultados finais ..... 35
3.1.6 Impactos ..... 35

3.2 Indicadores ..... 36
3.3 Teoria do Programa ..... 37
3.4 Considerações ao Desenho da Política ..... 38

**4. Implementação ..... 38**

4.1 Processos sistemáticos e regulares de acompanhamento e avaliação da execução ..... 39
4.2 Divulgação pública sobre a execução e das informações de acesso ao público-alvo ..... 41
4.3 Controle da elegibilidade das empresas beneficiárias ..... 42
4.4 Processo sistemático de gestão de riscos ..... 43
4.5 Participação social na implementação dos incentivos fiscais ..... 45
4.6 Coordenação da execução da política ..... 46

**5. Governança ..... 47**

5.1 Organização da relação entre os atores envolvidos com a supervisão da política ..... 48
5.2 Organização do processo decisório na condução da política ..... 50
5.3 Supervisão e aprimoramento da política ..... 50
5.4 Comunicação de diretrizes, prioridades e metas ..... 51
5.5 Prestação de contas ..... 52
5.6. Participação social ..... 53
5.7 Gestão de riscos ..... 53

**6. Resultados ..... 54**

6.1 Introdução ..... 54
6.2 Os Pleitos Concedidos pela SUDENE e os objetivos, metas e indicadores da Portaria 1.534/2023 ..... 54
6.3 Resultados Intermediários ..... 61

6.3.1 Dinamização do mercado de trabalho regional ..... 61
6.3.2 Diversificação inicial de setores produtivos na região ..... 63
6.3.3 Intensificação tecnológica dos empreendimentos incentivados ..... 64

6.4 Resultados Finais ..... 65

6.4.1 Aumento da produtividade média do trabalho na região ..... 65
6.4.2 Aumento da industrialização e da diversidade produtiva na região ..... 67
6.4.3 Elevação do investimento privado na região ..... 71
6.4.4 Elevação dos níveis de emprego e renda na região ..... 71
6.4.5 Redução das desigualdades inter-regionais ..... 75
6.4.6 Melhoria da qualidade de vida da população na região Nordeste. ..... 77

**7. Impacto ..... 79**

7.1 Avaliações existentes ..... 79

7.1.1 Impactos sobre o mercado de trabalho ..... 79
7.1.2 Estudos sobre eficiência e efetividade ..... 81
7.1.3 Outros estudos e avaliações sobre a SUDENE ..... 83

7.2 Perspectivas de aprofundamento das avaliações de impacto da SUDENE ..... 85

7.2.1 Identificando efeitos dos incentivos fiscais da SUDENE ..... 85
7.2.2 Limites das avaliações da SUDENE ..... 86
7.2.3 Direções necessárias de aprofundamento ..... 88

**8. Execução Orçamentária e Financeira ..... 92**

8.1 Introdução ..... 92
8.2 Indicadores do Gasto Tributário da SUDENE: Base DGT ..... 92
8.3 Indicadores Internacionais do Gasto Tributário do Imposto de Renda Empresarial para Desenvolvimento Regional: Base GTED ..... 99
8.4 Considerações Finais ..... 104

**9. Insights sobre Eficiência e Economicidade ..... 105**

9.1 Avaliação sobre a seleção dos setores incentivados ..... 105

*REFERÊNCIAS ..... 114*
*APÊNDICE A – Seção Diagnóstico do Problema: Indicadores associados aos componentes do Modelo Lógico ..... 119*
*APÊNDICE B– Seção Resultados: Indicadores Adicionais ..... 121*
*APÊNDICE C – Seção Impacto: Estudos Adicionais ..... 129*
*APÊNDICE D – Políticas de Desenvolvimento Regional: Algumas Evidências da Literatura Internacional ..... 133*

# Lista de Siglas

| | |
|---|---|
| BNB | Banco do Nordeste do Brasil |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CADIN | Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal |
| CERIF | Certidão de Regularidade dos Incentivos Fiscais |
| CGIF | Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CIDR | Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional |
| CMAP | Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNPJ | Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica |
| COFINS | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| CONDEL | Conselho Deliberativo da SUDENE |
| DAIF | Declaração Anual de Incentivos Fiscais |
| DFIN | Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos |
| DGT | Demonstrativo de Gastos Tributários |
| ECF | Escrituração Contábil Fiscal |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| ETENE | Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste |
| FDNE | Fundo de Desenvolvimento do Nordeste |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FJP | Fundação João Pinheiro |
| FNE | Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste |
| GTDN | Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste |
| GTI | Grupo de Trabalho Interministerial |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDHM | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| Ipea | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPI | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| IRPJ | Imposto de Renda de Pessoa Jurídica |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| LGPD | Lei Geral de Proteção de Dados |
| MDR | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| MF | Ministério da Fazenda |
| MGI | Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos |
| MIBF | Manual de Instruções para Elaboração de Pleitos de Incentivos e Benefícios Fiscais |
| MIDR | Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional |
| MTE | Ministério do Trabalho e Emprego |
| NIR | Núcleo de Inteligência Regional |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OSU | Orçamento de Subsídios da União |
| PIA | Pesquisa Industrial Anual |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIS/Cofins | Programa de Integração Social / Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNADC | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua |
| PNDR | Política Nacional de Desenvolvimento Regional |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPA | Plano Plurianual |
| PRDNE | Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste |
| Prodepe | Programa de Desenvolvimento de Pernambuco |
| PTE | Plano de Transformação Ecológica |
| RAIS | Relação Anual de Informações Sociais |
| RFB | Receita Federal do Brasil |
| SDR | Secretaria de Desenvolvimento Regional |
| SG/PR | Secretaria-Geral da Presidência da República |
| SIBF | Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais |
| SIUP | Serviços Industriais de Utilidade Pública |
| SNFI | Secretaria Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros |
| SRI | Secretaria de Relações Institucionais |
| SUDAM | Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| SUFRAMA | Superintendência da Zona Franca de Manaus |
| UFC | Universidade Federal do Ceará |
| VAB | Valor Adicionado Bruto |
| | |

# Lista de Gráficos

**Gráfico 1 -** Participação das regiões geográficas na população total residente (%) ..... 22
**Gráfico 2 -** Participação relativa das regiões geográficas no Produto Interno Bruto (PIB) nacional (%) ... 22
**Gráfico 3 -** Participação relativa das regiões geográficas no Valor Adicionado Bruto (VAB) da Indústria de Transformação (%) ..... 23
**Gráfico 4 -** Produtividade por pessoal ocupado na Indústria de transformação nas regiões geográficas (R$ mil de 2021) ..... 26
**Gráfico 5 -** Percentual de trabalhadores com ensino superior completo, mestrado e doutorado na indústria nas regiões geográficas ..... 27
**Gráfico 6 -** Taxa de crescimento anual real do PIB per capita das regiões geográficas (%) ..... 28
**Gráfico 7 -** Índice de desenvolvimento humano das regiões geográficas ..... 29
**Gráfico 8 -** Evolução dos pleitos concedidos por ano e tipo de incentivo: 2011 a 2025 ..... 56
**Gráfico 9 -** Tempo médio entre início do processo de avaliação dos pleitos e o resultado: 2010 a 2025 58
**Gráfico 10 -** Evolução dos pleitos concedidos por tipo de projeto ..... 58
**Gráfico 11 -** Evolução da participação de grupos de estados no total de pleitos por ano: 2011 a 2025 ... 60
**Gráfico 12 -** Total de ocupados e empregados com carteira assinada na região da SUDENE, 2012 - 202562
**Gráfico 13 -** Proporção de Incentivos Fiscais concedidos por Grande Setor Econômico e ano - 2011 a 2024 ..... 65
**Gráfico 14 -** Produtividade por pessoal ocupado nas grandes regiões: 2002 a 2021 ..... 66
**Gráfico 15 -** Produtividade por horas trabalhadas nas grandes regiões brasileiras: 2002 a 2021 ..... 67
**Gráfico 17 -** Participação da Indústria no PIB regional: 2002 - 2021 ..... 69
**Gráfico 18 -** Participação da Área SUDENE no Valor Adicionado Bruto da Indústria Nacional ..... 70
**Gráfico 19 -** Participação das Grandes Regiões no VAB da Indústria ..... 71
**Gráfico 20 -** Especialização Produtiva: Índice de Herfindhal para os municípios da Área SUDENE ..... 71
**Gráfico 22 -** Rendimento médio mensal do trabalho dos empregados com carteira, 2012 - 2025 ..... 73
**Gráfico 23 -** Participação das Grandes Regiões no PIB nacional - 2002 a 2023 ..... 76
**Gráfico 24 -** Índice de desenvolvimento humano municipal e seus componentes no Nordeste, 2012 - 2024 ..... 79
**Gráfico 25 -** Centralidade de distorção: ordem setorial recomendada de prioridade para a concessão de incentivos tributários na economia do Nordeste ..... 109

# Lista de Tabelas

**Tabela 1 -** Pleitos no SIBF entre 2011 e 2025: estágio e análise ..... 57

**Tabela 2 -** Média de aumento de vínculos ativos das empresas beneficiadas no ano de aprovação do pleito por tipo de incentivo ..... 74

**Tabela 3 -** Média de aumento de vínculos ativos das empresas beneficiadas após o ano de aprovação do pleito por tipo de incentivo ..... 75

**Tabela 4 -** Gasto tributário dos incentivos fiscais da SUDENE - Estimativas Bases Efetivas e Projeção (em milhões de R$ nominais) ..... 94

**Tabela 5 -** Gasto tributário do IRPJ destinado ao desenvolvimento regional como percentual do PIB, 2007-2024, países selecionados ..... 101

**Tabela 6 -** Receita perdida do IRPJ devido ao gasto tributário destinado ao desenvolvimento regional, 2007-2023, países selecionados (em percentual) ..... 102

**Tabela 7 -** Gasto tributário (todos os impostos) destinado ao desenvolvimento regional como percentual do PIB, 2019-2024, países selecionados ..... 103

**Tabela 8 -** Lista dos setores, ordenados por prioridade ..... 110

**Tabela 9 -** Impacto na renda regional dos gastos tributários da SUDENE, 2023 ..... 113

# Lista de Figuras

**Figura 1 -** Contribuição dos incentivos fiscais da SUDENE para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ..... 18
**Figura 2 -** Árvore do problema dos incentivos fiscais da SUDENE ..... 19
..... 31
**Figura 3 -** Modelo lógico dos incentivos fiscais da SUDENE ..... 31
**Figura 4 -** Distribuição dos pleitos concedidos por UF: 2011 a 2025 ..... 60
**Figura 5 -** Taxa de crescimento do PIB per capita municipal anualizada na área de atuação da SUDENE e quantidade de empresas beneficiadas com incentivos fiscais por município, 2010 - 2023 ..... 62
**Figura 6 -** Distribuição de Setores das empresas beneficiadas entre 2014 e 2025 ..... 64
**Figura 7 -** Proporção do PIB per capita em relação à média nacional - 2002 ..... 77
**Figura 8 -** Proporção do PIB per capita em relação à média nacional - 2023 ..... 77

# Lista de Quadros

**Quadro 1 -** Indicadores e metas referentes aos incentivos fiscais da SUDAM e da SUDENE para os anos de 2020 a 2023 ..... 40

**Quadro 2 -** Caracterização dos riscos relacionados aos incentivos fiscais segundo a Matriz de Riscos SUDENE ..... 44

**Quadro 3 -** Estrutura atual de governança dos Incentivos Fiscais da SUDENE ..... 49

**Quadro 4 -** Síntese das evidências causais associadas aos indicadores do Modelo Lógico ..... 90

**Quadro 5 -** Indicadores associados aos componentes do Modelo lógico (ML): Incentivos Fiscais da SUDENE ..... 119

# Avaliação Executiva dos Incentivos Fiscais da SUDENE

## 1. Descrição Geral

Os incentivos fiscais administrados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) consistem em renúncias de receitas associadas ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), com a finalidade de atrair investimentos privados para a área de atuação da SUDENE, formada pelos estados da região Nordeste e por municípios localizados na porção norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. De acordo com a Controladoria Geral da União (2025), essa área de atuação abrange 2.074 municípios, com estimativa populacional em torno de 60 milhões de habitantes no ano de 2022. A legislação atualmente em vigor estabelece como incentivos fiscais a redução fixa de 75% do IRPJ por 10 anos para empresas que tenham projetos de investimento aprovados em setores econômicos considerados prioritários para o desenvolvimento regional, e a isenção do IRPJ pelo mesmo período para projetos aprovados de fabricação de máquinas e equipamentos voltados à inclusão digital. Ademais, os empreendimentos dos setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional poderão converter uma parcela do IRPJ devido (atualmente, 30% do total) em investimentos de modernização ou complementação no próprio projeto, tendo como contrapartida o depósito obrigatório de recursos próprios no montante de 50% do valor da parcela convertida no Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o que é conhecido como incentivo de reinvestimento do IRPJ.

Instituídos após a criação da SUDENE, em 1959[1], os incentivos fiscais foram utilizados como uma das principais estratégias para a promoção do desenvolvimento da região Nordeste por meio da industrialização. Atualmente, esses incentivos constituem um dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2007 e gerida pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

Os incentivos não se vinculam a políticas anteriores. Desde a sua criação, as mudanças limitaram-se aos percentuais de redução e de reinvestimento do IRPJ e à definição dos setores prioritários. Ao longo do tempo, o instrumento manteve sua lógica original de redução dos custos fiscais para empresas que instalassem empreendimentos em áreas menos desenvolvidas. Como exemplo, Carneiro et al. (2024) afirmam que a Lei n° 4.239/1963, que aprovou o plano diretor de desenvolvimento do Nordeste para o triênio 1963-1965, isentava do IRPJ os empreendimentos industriais e agrícolas que se instalassem especificamente na área de atuação da SUDENE, além de beneficiar com

[1] A SUDENE foi criada pela Lei n° 3.692/1959, sendo posteriormente extinta e substituída pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste em 2001. Foi recriada em 2007 pela Lei Complementar n° 125/2007.

redução de 50% do IRPJ as demais empresas da categoria industrial ou agrícola já instaladas. Da mesma forma, a Lei n° 5.508/1968, que aprovou a quarta etapa do plano diretor de desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1969 a 1973, instituiu o incentivo de reinvestimento com alíquota de 50%.

Além dos incentivos fiscais da SUDENE, há um instrumento semelhante para os estados pertencentes à Amazônia Legal, que é administrado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)[2] e vinculado à PNDR. Outra modalidade de renúncia fiscal no âmbito do Governo Federal voltada ao desenvolvimento regional e industrial são os incentivos fiscais da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Estes incentivos consistem na isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), nas reduções das alíquotas do Imposto de Importação (II) e do IRPJ, e nos créditos presumidos de Programa de Integração Social / Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), para empresas instaladas na Zona Franca de Manaus e em algumas áreas de livre comércio da Amazônia Ocidental. A principal diferença entre os incentivos mencionados está nas áreas territoriais de abrangência da SUDENE, SUDAM e SUFRAMA, sendo a última relativamente menor, mas sujeita a reduções de um maior número de tributos federais. Devido a alguma superposição das áreas de atuação, há um esforço de coordenação entre os incentivos fiscais da SUFRAMA e da SUDAM.

Em relação ao cenário internacional, é possível estabelecer comparações com experiências de políticas semelhantes em outros países. Segundo Carneiro et al. (2024), a concessão de incentivos fiscais a empresas é uma prática adotada tanto em países desenvolvidos, como Itália, Estados Unidos e Bélgica, quanto em países em desenvolvimento, como China, Índia e Brasil. Em comum, esses incentivos buscam estimular o investimento industrial e, em grande parte, promover o crescimento de regiões economicamente menos desenvolvidas. Por outro lado, diferem em alguns aspectos, como o instrumento tributário utilizado e os critérios de elegibilidade.

As características específicas dos incentivos fiscais permitem a utilização de métodos de avaliação de impacto e de variáveis de resultado semelhantes no contexto das investigações empíricas. De acordo com a literatura apresentada em Carneiro et al. (2024), foi utilizado o método de diferenças em diferenças para comparar empresas incentivadas com aquelas de características semelhantes, mas não beneficiadas, em avaliações para Itália, China, Índia e Brasil. Outro método de avaliação utilizado na literatura, em estudos para a Itália e a Bélgica, foi o modelo de regressão descontínua, adotando-se como variável de atribuição a pontuação dos projetos de investimento aprovados. Entre as variáveis utilizadas para medir os impactos dos incentivos, foram

[2] Formalmente, os incentivos fiscais para a região da Amazônia foram instituídos com a Lei n° 4.216/1963, sendo administrados à época pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). A SUDAM foi criada pela Lei 5.173/1966, que também extinguiu a SPVEA, e passou a gerir esses incentivos.

considerados o número de empregos gerados, a massa salarial, a produtividade do trabalho e o volume financeiro de investimentos.

De forma geral, a maioria das avaliações apontaram que os incentivos fiscais resultaram em melhorias de indicadores relacionados ao mercado de trabalho, em especial pelo aumento do número de empregos, embora tenham sido verificadas algumas variações em relação ao setor econômico, ao porte e ao tempo de existência da empresa. Assim, é possível aferir que os incentivos fiscais produziram efeitos semelhantes em diferentes países.

## 1.1 Legislação e Regulamentações

As principais legislações e regulamentações que atualmente orientam os incentivos fiscais da SUDENE são brevemente descritas a seguir.

A Lei n° 8.167/1991, em seu artigo 19°, estabeleceu que empresas com empreendimentos industriais e agroindustriais nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM, poderão depositar no Banco do Nordeste do Brasil e no Banco da Amazônia, respectivamente, para reinvestimento, 30% do valor do IRPJ devido pelos empreendimentos[3], acrescido de 50% de recursos próprios, ficando, porém, a liberação desses recursos condicionada à aprovação, pelas agências do desenvolvimento regional, dos respectivos projetos técnicos-econômicos de modernização ou complementação de equipamento.

A Medida Provisória n° 2.199-14/2001, em seu artigo 1°, estabeleceu que pessoas jurídicas com projetos protocolizados e aprovados até 31 de dezembro de 2028, voltados à instalação, ampliação, modernização ou diversificação em setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM, têm direito à redução de 75% do IRPJ. As pessoas jurídicas com projetos aprovados de fabricação de máquinas, equipamentos e dispositivos voltados à inclusão digital terão direito à isenção do IRPJ. O benefício fiscal passa a ser usufruído a partir do ano subsequente ao início da operação do projeto, conforme laudo expedido pelo Ministério da Integração Nacional (caso esse laudo seja expedido após o último dia útil do mês de março do ano subsequente ao início da operação, a fruição do benefício ocorrerá a partir do ano da expedição). O prazo de fruição será de 10 anos, contado a partir do ano de início da fruição. A Lei nº 14.753/2023 alterou a MP nº 2.199-14/2001, prorrogando o prazo para protocolo e aprovação de projetos até 31 de dezembro de 2028.

[3] Originalmente, o percentual de reinvestimento estabelecido pela Lei n° 8.167/1991 era de 40% do IRPJ devido. Esse percentual foi modificado para 30% pela Lei n° 9.532/1997, artigo 2°. A legislação mais recente, Lei n° 14.753/2023, manteve aquele percentual e estendeu a validade do benefício de reinvestimento até 31 de dezembro de 2028.

Em complemento, o Decreto n° 4.213/2002, em seu artigo 2°, definiu os setores econômicos prioritários para o desenvolvimento regional elegíveis ao recebimento dos incentivos fiscais da SUDENE, que são: infraestrutura; turismo; agroindústria; agricultura irrigada; indústria extrativa de minerais metálicos; indústria de transformação; eletroeletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, componentes e autopeças; e indústria de componentes (microeletrônica). O reconhecimento do direito à redução do IRPJ compete à unidade da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) a que estiver jurisdicionada a pessoa jurídica, mediante apresentação de laudo emitido pelo Ministério da Integração Nacional.

A Portaria nº 283, de 4 de julho de 2013, do Ministério da Integração Nacional estabeleceu sete modalidades de incentivos fiscais[4] para unidades produtivas localizadas e em operação nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE. Entre essas modalidades, a SUDENE administra atualmente os incentivos de isenção e de redução de 75% do IRPJ e os depósitos para reinvestimento de 30% do IRPJ.

Por sua vez, a Portaria MDR nº 3.145/2019 dispõe sobre os objetivos, as metas e os indicadores da política pública fomentada pelos incentivos fiscais de redução do IRPJ e de reinvestimento, nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, e define o órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação da política.

A Resolução CONDEL/SUDENE nº 178/2024 aprova a consolidação do Regulamento dos Incentivos Fiscais administrados pela SUDENE. O Regulamento disciplina os incentivos e benefícios fiscais administrados pela SUDENE, entre os quais a isenção e a redução de 75% do IRPJ e os depósitos para reinvestimento de 30% do IRPJ, e revogou a Resolução CONDEL/SUDENE nº 143/2020.

Em 2024, o Decreto nº 11.962/2024 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), na qual os incentivos fiscais da SUDENE se inserem como um dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional.

## 1.2 Forma de acesso à política

Os incentivos são focalizados, sendo direcionados a empresas que cumprem os seguintes requisitos: i) estar instalada na área de atuação da SUDENE; ii) ser optante da tributação com base no lucro real; e iii) ter atividades pertencentes a setores econômicos considerados prioritários para o desenvolvimento regional, definidos no Decreto nº 4.213/2002.

[4] Essas modalidades são: i) redução fixa de 75% do IRPJ; ii) redução escalonada de 12,5% do IRPJ (revogada posteriormente); iii) depósitos para reinvestimento; iv) depreciação acelerada incentivada para efeito de cálculo do imposto sobre a renda; v) desconto, no prazo de 12 meses contado da aquisição, dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS; vi) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM; e vii) isenção do IRPJ para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos, baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital.

Em geral, os pleitos de isenção ou redução do IRPJ só serão admitidos quando o empreendimento instalado ou a linha de produção diversificada, modernizada ou ampliada atingirem uma produção efetiva superior a 20% de sua capacidade real instalada.

A empresa interessada no incentivo fiscal deve cadastrar e protocolar o pleito eletronicamente na plataforma digital disponibilizada no *site* da SUDENE, intitulada Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF), além de anexar um conjunto de documentos que comprovem sua adimplência em relação à obtenção de créditos tributários federais e à dívida ativa, sua licença de operação, e a realização de 20% ou mais do projeto de investimento a ser incentivado. Em seguida, uma equipe técnica da SUDENE analisa a documentação quanto ao enquadramento nas condições previstas na legislação vigente. Em caso de aprovação, o empreendimento será vistoriado por equipe técnica *in loco* ou o pleito de reinvestimento do IRPJ será tecnicamente analisado. Após aprovação da equipe técnica por parecer e a deliberação da Diretoria Colegiada da SUDENE, são expedidos ofícios, portarias e laudos constitutivos para as empresas, à RFB e ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB). No caso de pleito de isenção ou redução do IRPJ, a RFB, mediante o laudo constitutivo, publica o ato declaratório que confere efeito jurídico ao incentivo fiscal.

## 1.3 Órgãos e Instituições que participam da gestão dos Incentivos Fiscais da SUDENE

SUDENE – verificação da documentação exigida da empresa para o pleito, vistoria prévia do empreendimento, emissão de parecer de análise técnica do pleito, expedição de laudo constitutivo referente ao pleito aprovado, acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos incentivados.

RFB - a partir do laudo constitutivo expedido pela SUDENE, reconhecimento do direito ao incentivo e homologação da redução do imposto de renda mediante a publicação de ato declaratório.

MIDR – supervisão dos incentivos fiscais da SUDENE no âmbito da PNDR, estabelecimento das normas e orientações gerais para a concessão dos incentivos, alinhando-os à PNDR.

Nas seções sobre Governança e Implementação desse relatório, serão apresentadas mais informações sobre a atuação de cada um desses atores.

## 1.4 Incentivos Fiscais da SUDENE e o Plano Plurianual 2024-2027

Os incentivos fiscais da SUDENE estão identificados no Plano Plurianual 2024-2027 pelas seguintes ações não orçamentárias:

- SUDENE – Agricultura (código 013B);

- SUDENE – Ciência e Tecnologia (código 013C);
- e SUDENE – Indústria (código 013D).

Estas ações, do tipo Subsídio Tributário, estão descritas como:

1) Isenção do IRPJ para empreendimento industrial ou agrícola que tenha sido instalado, ampliado, modernizado ou diversificado, até 31 de dezembro de 1997 ou cujo projeto tenha sido aprovado ou protocolizado até 14 de novembro de 1997.

2) Isenção do IRPJ para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos, baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital, com projetos aprovados na região da SUDAM e SUDENE. Aprovação até 31/12/2018 e uso por dez anos.

3) Redução de 75% do IRPJ para empreendimentos, com projetos protocolizados e aprovados após 23 de agosto de 2000, enquadrados em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional. Aprovação até 31/12/2018 e uso por dez anos.

4) Redução de 30% do IRPJ para os empreendimentos considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, que depositarem no Banco do Nordeste do Brasil S/A, para reinvestimento, 30% do valor do imposto devido, exceto adicional, calculado sobre o lucro da exploração, acrescido de 50% de recursos próprios, ficando, porém, a liberação desses recursos condicionada à aprovação, pela SUDENE, dos respectivos projetos técnico-econômicos de modernização ou complementação de equipamento.

As ações identificadoras estão relacionadas ao Programa 2317 - Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, cujo objetivo geral é integrar o território nacional e promover o desenvolvimento regional e territorial sustentável, inovador e inclusivo a partir de processos de planejamento, ordenamento e estruturação produtiva. O Programa tem como público-alvo: entes federados e seus órgãos e entidades, sociedade civil, setor produtivo, associações diversas e instituições de ensino e pesquisa; populações urbanas e rurais, além daquelas localizadas em regiões com entraves ao desenvolvimento. O órgão responsável é o MIDR.

A estimativa dos valores das ações para o período 2024-2027 foi de R$ 38 bilhões.

## 1.5 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Os incentivos fiscais da SUDENE estão alinhados aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS):

**Figura 1 -** *Contribuição dos incentivos fiscais da SUDENE para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*




Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

**Fonte:** Organização das Nações Unidas (ONU). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

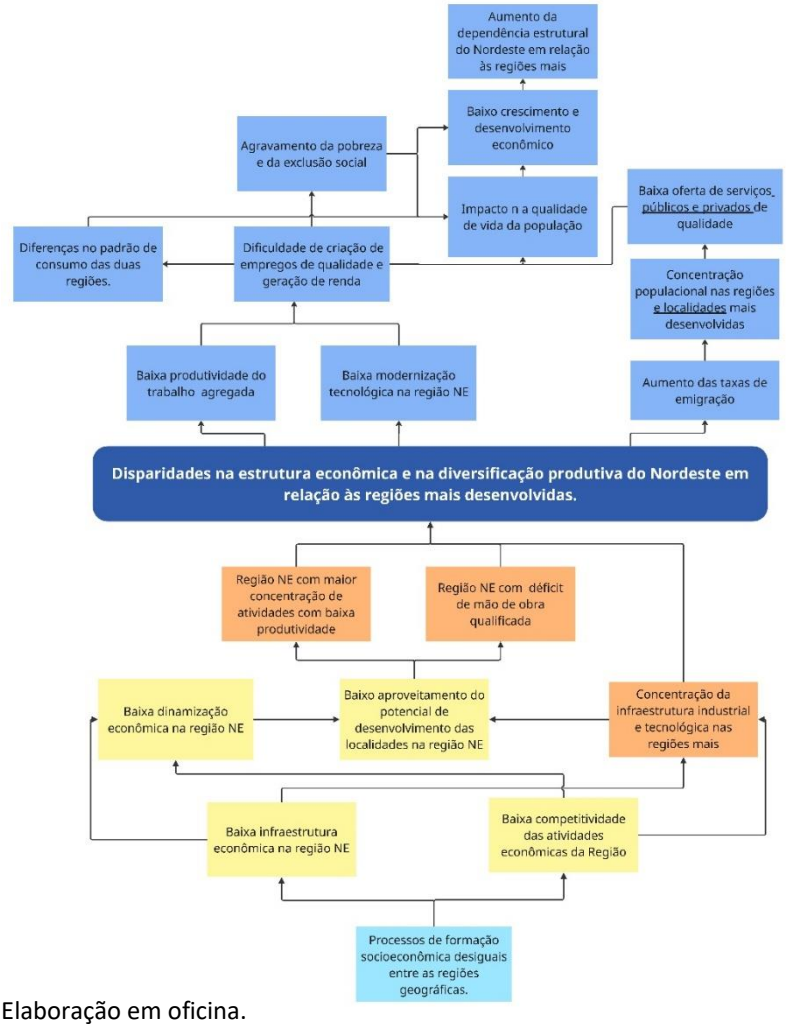
# 2. Diagnóstico do Problema

A criação da SUDENE foi fortemente influenciada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), instituído em 1958 e liderado pelo economista Celso Furtado. O estudo *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, elaborado pelo GTDN em 1959 e republicado em ETENE (1997), diagnosticou que o subdesenvolvimento da região não estava relacionado apenas ao aspecto climático, mas estrutural, propondo a industrialização do Nordeste como solução.

## 2.1 Árvore do Problema

A árvore do problema é um diagrama que explicita e relaciona as causas e consequências do problema-alvo identificado por uma política pública (Casa Civil, 2018a). A Figura 2 apresenta uma versão resumida do diagrama, discutido e elaborado em oficinas que contaram com a participação de gestores e avaliadores. Os principais componentes da árvore do problema são analisados nas próximas subseções.

**Figura 2 -** *Árvore do problema dos incentivos fiscais da SUDENE*




**Fonte:** Elaboração em oficina.

### 2.1.1 Problema público central

O problema público enfrentado pelo subsídio foi definido como: Disparidades na estrutura econômica e na diversificação produtiva do Nordeste em relação às regiões mais desenvolvidas. Essa condição pode ser observada, por exemplo, nas baixas participações relativas da região no Produto Interno Bruto (PIB) nacional e no Valor Adicionado Bruto (VAB) total da indústria de transformação, quando comparadas à participação do Nordeste no total da população residente.

Uma hipótese teórica para esse problema público, proposta em Krugman (1991), é a presença de economias de aglomeração, caracterizadas pelo maior adensamento produtivo, proximidade entre empresas, disponibilidade de infraestrutura e oferta de mão de obra qualificada nas regiões mais desenvolvidas. Esses fatores tendem a reforçar vantagens locacionais já existentes, dificultando a atração de novos empreendimentos para regiões menos desenvolvidas e contribuindo para a manutenção das desigualdades regionais.

Nesse contexto, a menor presença de economias de aglomeração nas regiões menos desenvolvidas estaria associada a uma falha de mercado, na medida em que decisões privadas sobre a localização de empreendimentos não internalizam os benefícios sociais associados à desconcentração produtiva. Assim, justifica-se a intervenção pública por meio de incentivos fiscais, com o objetivo de reduzir custos de investimento, aumentar a atratividade econômica dessas regiões e influenciar as decisões locacionais das empresas. A hipótese subjacente é que a redução do custo fiscal eleva a taxa de retorno esperada dos projetos, induzindo investimentos adicionais e contribuindo, ao longo do tempo, para a diversificação produtiva e o fortalecimento da base econômica regional.

Algumas menções ao problema público podem ser encontradas em documentos do governo federal do início dos anos 2000, como *Bases para a recriação da SUDENE - Por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste* (GTI, 2003) e *Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR - Sumário Executivo* (MI, 2003). Esses documentos destacam a persistência das desigualdades regionais no país em relação à renda, à educação e ao dinamismo econômico em um contexto de globalização da produção e dos mercados, e propõem, entre as estratégias de intervenção, a identificação de microrregiões prioritárias para investimentos e o apoio a cadeias produtivas locais e regionais.

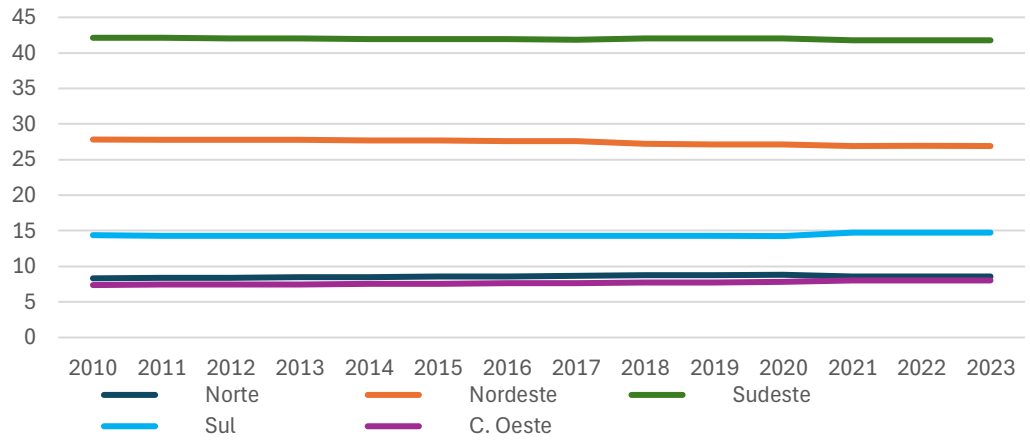
Principais descritores do problema público:

i) Baixa participação da região Nordeste no Produto Interno Bruto (PIB) nacional (média de 14%) comparativamente à participação da região no total da população residente (média de 27,4%) durante o período 2010-2023

ii) Baixa participação da região Nordeste no VAB total da indústria de transformação (média de 10%) comparativamente à participação da região

no total da população residente (média de 27,4%) durante o período 2010-2023.

**Gráfico 1 -** *Participação das regiões geográficas na população total residente (%)*

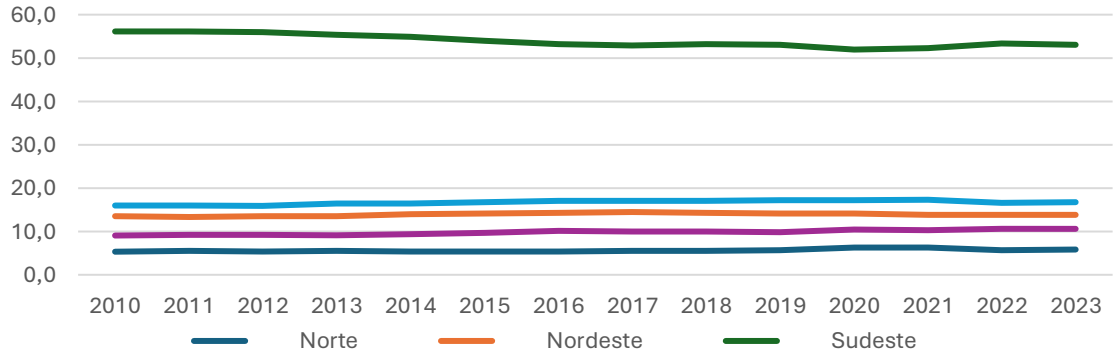



| Região | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Norte** | 8,3 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,5 | 8,5 | 8,6 | 8,6 | 8,7 | 8,8 | 8,8 | 8,5 | 8,5 | 8,5 | **8,6** |
| **Nordeste** | 27,8 | 27,8 | 27,8 | 27,8 | 27,7 | 27,7 | 27,6 | 27,6 | 27,2 | 27,2 | 27,1 | 26,9 | 26,9 | 26,9 | **27,4** |
| **Sudeste** | 42,1 | 42,1 | 42,1 | 42,0 | 42,0 | 41,9 | 41,9 | 41,9 | 42,1 | 42,1 | 42,0 | 41,8 | 41,8 | 41,8 | **42,0** |
| **Sul** | 14,4 | 14,3 | 14,3 | 14,3 | 14,3 | 14,3 | 14,3 | 14,3 | 14,3 | 14,3 | 14,3 | 14,7 | 14,7 | 14,7 | **14,4** |
| **C. Oeste** | 7,4 | 7,4 | 7,4 | 7,5 | 7,5 | 7,6 | 7,6 | 7,6 | 7,7 | 7,8 | 7,8 | 8,0 | 8,0 | 8,0 | **7,7** |

**Fonte:** IBGE – Censo Demográfico; e Estimativas da População.

De acordo com as trajetórias observadas no Gráfico 1, a evolução da participação das regiões geográficas no total da população residente no país apresentou pequenas mudanças para o período 2010-2023 (Gráfico 1). As regiões Nordeste e Sudeste, que juntas representam quase 70% da população total, apresentaram pequenas quedas na participação (de 27,8% para 26,9%, e de 42,1% para 41,8% respectivamente). As demais regiões registraram aumentos de participação, com o maior deles ocorrido no Centro Oeste, de 7,4% para 8,0% (o que representou um aumento relativo de 8,1%).

**Gráfico 2 -** *Participação relativa das regiões geográficas no Produto Interno Bruto (PIB) nacional (%)*



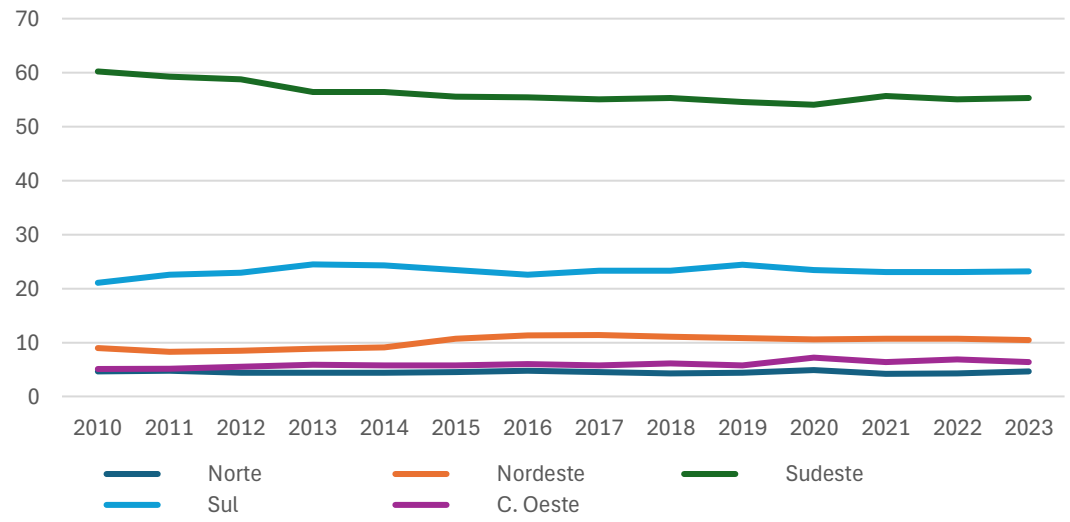

| Região | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Norte** | 5,3 | 5,5 | 5,4 | 5,5 | 5,3 | 5,3 | 5,4 | 5,6 | 5,5 | 5,7 | 6,3 | 6,3 | 5,7 | 5,8 | **5,6** |

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nordeste** | 13,5 | 13,3 | 13,6 | 13,6 | 13,9 | 14,2 | 14,3 | 14,5 | 14,3 | 14,2 | 14,2 | 13,8 | 13,8 | 13,8 | **13,9** |
| **Sudeste** | 56,1 | 56,1 | 55,9 | 55,3 | 54,9 | 54,0 | 53,2 | 52,9 | 53,1 | 53,0 | 51,9 | 52,3 | 53,3 | 53,0 | **53,9** |
| **Sul** | 16,0 | 15,9 | 15,9 | 16,5 | 16,4 | 16,8 | 17,0 | 17,0 | 17,1 | 17,2 | 17,2 | 17,3 | 16,6 | 16,8 | **16,7** |
| **C. Oeste** | 9,1 | 9,1 | 9,2 | 9,1 | 9,4 | 9,7 | 10,1 | 10,0 | 9,9 | 9,9 | 10,4 | 10,3 | 10,6 | 10,6 | **9,8** |

**Fonte:** IBGE – Contas Regionais.

A evolução da participação das regiões geográficas no PIB nacional ao longo de período 2010-2023, apresentada no Gráfico 2, indicou alguma desconcentração das atividades econômicas do Sudeste (redução de 56,1% para 53,0% do PIB) em direção às demais. As regiões Centro Oeste e Norte registraram os maiores aumentos relativos no período (16% e 9% respectivamente). O Nordeste apresentou o menor aumento relativo (3%), com sua participação aumentando de 13,5% para 13,8% do PIB. Apesar dessas variações, não foram observadas mudanças nas posições relativas entre as regiões. O Sudeste manteve a maior participação no PIB, acima de 50%. As demais regiões tiveram participações individuais inferiores a 20%.

**Gráfico 3 -** *Participação relativa das regiões geográficas no Valor Adicionado Bruto (VAB) da Indústria de Transformação (%)*




| **Região** | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | **Média** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Norte** | 4,7 | 4,8 | 4,3 | 4,4 | 4,4 | 4,6 | 4,8 | 4,5 | 4,2 | 4,4 | 4,9 | 4,2 | 4,3 | 4,7 | **4,5** |
| **Nordeste** | 9,0 | 8,3 | 8,4 | 8,8 | 9,1 | 10,7 | 11,3 | 11,4 | 11,1 | 10,8 | 10,5 | 10,6 | 10,7 | 10,4 | **10,1** |
| **Sudeste** | 60,2 | 59,2 | 58,8 | 56,4 | 56,4 | 55,5 | 55,4 | 55,1 | 55,3 | 54,6 | 54,0 | 55,7 | 55,1 | 55,3 | **56,2** |
| **Sul** | 21,1 | 22,6 | 22,9 | 24,5 | 24,3 | 23,4 | 22,6 | 23,3 | 23,3 | 24,4 | 23,4 | 23,1 | 23,1 | 23,2 | **23,2** |
| **C. Oeste** | 5,1 | 5,1 | 5,6 | 5,9 | 5,7 | 5,8 | 6,0 | 5,8 | 6,1 | 5,8 | 7,2 | 6,4 | 6,8 | 6,4 | **6,0** |

**Fonte:** IBGE – Contas Regionais.

A evolução da participação das regiões geográficas no VAB da indústria de transformação durante o período 2010-2023, no Gráfico 3, indicou alguma desconcentração das atividades industriais do Sudeste (redução de 60,2% para 55,3% do VAB) em direção às demais. As regiões Centro Oeste e Nordeste registraram os maiores aumentos relativos (25% e 16% respectivamente), enquanto o Norte apresentou o menor aumento relativo (0,1%). Assim como na evolução do PIB, não houve mudanças nas posições relativas entre as regiões. A participação do Sudeste se manteve acima de 50%, a do Sul acima de 20%, enquanto a participação do Nordeste oscilou em torno de 10%.

A evolução dos indicadores econômicos relacionados ao problema indica alguma redução nas disparidades econômica e produtiva do Nordeste em relação ao Sudeste e ao Sul no período 2010-2023. Entre as hipóteses que poderiam explicar essa redução, por meio da atração de novos projetos de investimento, estariam o menor custo da mão de obra, a expansão do mercado consumidor interno devido ao aumento dos programas de transferência de renda, a presença de fontes de energia renováveis (eólica e solar), investimentos em infraestrutura portuária e logística, e os incentivos fiscais da SUDENE. As evoluções das participações das regiões geográficas no PIB e no VAB da indústria de transformação apontaram uma tendência de desconcentração produtiva ao longo do período 2010-2023, com o Sudeste perdendo alguma participação, mas permanecendo como a principal região econômica, e o Centro Oeste ganhando espaço devido ao forte crescimento da atividade agropecuária.

### 2.1.2 Causas do Problema

As principais causas do problema público identificado são:

#### 2.1.2.1 Processos de formação socioeconômica desiguais entre as regiões geográficas.

Na base da árvore representada na Figura 2, como causa primária, encontram-se os processos de formação socioeconômica desiguais entre as regiões geográficas, que constituem o elemento estrutural do problema. Como exemplo ilustrativo, a economia do Nordeste se baseava na produção açucareira voltada para exportação. Com o declínio dessa atividade e a ascensão da economia cafeeira no Sudeste, a concentração de investimentos e infraestrutura favoreceu a industrialização dessa última região, ampliando as disparidades econômicas no país (Furtado, 1959 e Cano, 1977, *apud* Oliveira et al., 2026, p. 6). Esse processo resultou na permanência de uma estrutura produtiva frágil no Nordeste, caracterizada pela baixa diversificação econômica, altos níveis de informalidade e menor acesso a crédito e infraestrutura (Baer, 2003, apud Oliveira et al., 2026, p. 6). Tais fatores limitaram e ainda impactam a atração de investimentos produtivos, a difusão de inovações e a consolidação de economias de aglomeração, restringindo o dinamismo econômico em áreas menos desenvolvidas.

#### 2.1.2.2 Baixo aproveitamento do potencial de desenvolvimento das localidades na região Nordeste

As fragilidades estruturais levam ao nível intermediário da árvore, relacionado à baixa dinamização econômica e ao baixo aproveitamento do potencial de desenvolvimento das localidades nordestinas. Apesar da existência de recursos territoriais, produtivos e humanos, esses fatores não se convertem plenamente em crescimento sustentado. De forma associada, observa-se a concentração da infraestrutura industrial e tecnológica nas regiões mais desenvolvidas, o que reforça as assimetrias regionais e reduz as possibilidades de encadeamentos produtivos no Nordeste.

Nesse contexto, consolidam-se as causas críticas do problema, como a maior concentração de atividades com baixa produtividade e o déficit de mão de obra qualificada na região. A predominância de setores menos intensivos em tecnologia e conhecimento limita a geração de valor agregado, enquanto a escassez relativa de trabalhadores qualificados restringe a atração de empreendimentos mais sofisticados e a incorporação de inovações produtivas.

#### 2.1.2.3 Região Nordeste com maior concentração de atividades com baixa produtividade e déficit de mão de obra qualificada

A maior concentração de atividades com baixa produtividade e valor agregado na região Nordeste em relação às áreas mais desenvolvidas pode ser ilustrada por comparações regionais na indústria de transformação. Associada a esses fatores está o déficit de mão de obra qualificada na região, principalmente nos setores intensivos em tecnologia.

Principais descritores das causas críticas do problema público:

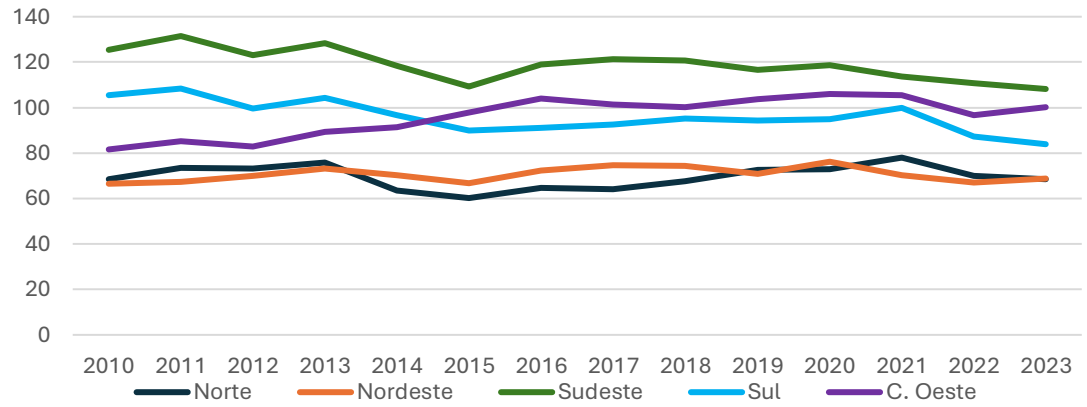
i) Baixa produtividade da mão de obra ocupada na indústria de transformação do Nordeste comparativamente às regiões mais desenvolvidas durante o período 2010-2023;

ii) Baixo percentual de trabalhadores com ensino superior completo, mestrado e doutorado na indústria de transformação em relação às regiões mais desenvolvidas durante o período 2010-2023.

O Gráfico 4 apresenta os valores e a evolução da produtividade por pessoal ocupado na indústria de transformação nas regiões geográficas nos anos de 2010 a 2023. O Norte e o Nordeste apresentaram os menores valores de produtividade (médias de R$ 69,5 mil e R$ 70,6 mil respectivamente) e registraram pequenos aumentos (3,6% e 0,1% respectivamente) no período. Com base nesses dados, é possível afirmar que a produtividade média do pessoal ocupado na indústria de transformação da região Nordeste é cerca de 73% dos valores observados no Sul e no Centro Oeste, e em torno de 60% do valor do Sudeste para o período considerado. Tais diferenças podem estar relacionadas às tecnologias de produção utilizadas e à qualificação da mão de obra nas regiões mais desenvolvidas.

Em relação às variações da produtividade nas demais regiões, foram observados decréscimos no Sul e no Sudeste (-20% e -14% respectivamente) e aumento significativo no Centro Oeste (23%) ao longo do período, o que levou o Centro Oeste a superar o Sul a partir de 2015.

**Gráfico 4 -** *Produtividade por pessoal ocupado na Indústria de transformação nas regiões geográficas (R$ mil de 2021)*

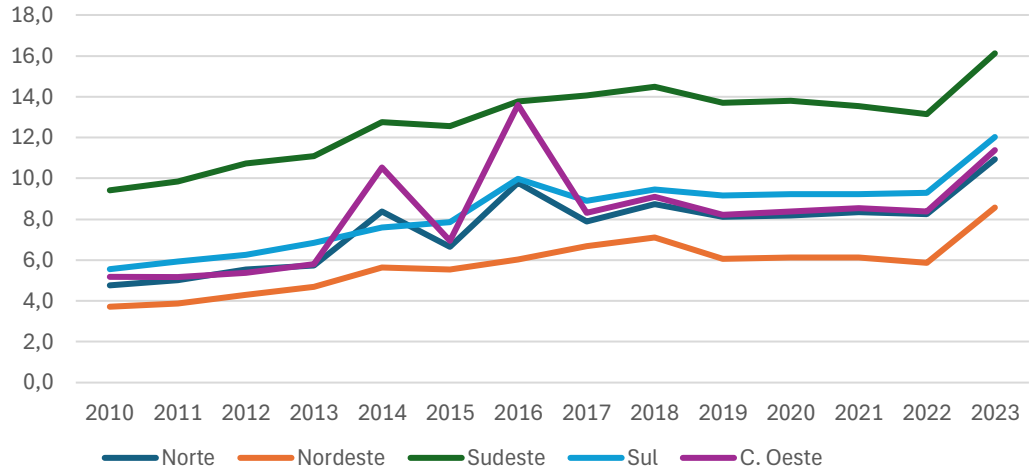



| Região | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Norte** | 68,5 | 73,5 | 73,3 | 75,9 | 63,5 | 60,2 | 64,6 | 64,0 | 67,7 | 72,7 | 72,9 | 78,0 | 69,9 | 68,6 | **69,5** |
| **Nordeste** | 66,5 | 67,4 | 70,0 | 73,2 | 70,2 | 66,7 | 72,4 | 74,6 | 74,5 | 70,8 | 76,2 | 70,4 | 67,0 | 68,9 | **70,6** |
| **Sudeste** | 125,4 | 131,5 | 123,2 | 128,3 | 118,4 | 109,3 | 118,9 | 121,2 | 120,6 | 116,6 | 118,8 | 113,7 | 110,8 | 108,2 | **118,9** |
| **Sul** | 105,6 | 108,4 | 99,6 | 104,2 | 96,8 | 89,8 | 91,0 | 92,7 | 95,1 | 94,3 | 95,0 | 99,9 | 87,4 | 83,9 | **96,0** |
| **C. Oeste** | 81,6 | 85,3 | 82,9 | 89,3 | 91,5 | 97,8 | 103,9 | 101,4 | 100,3 | 103,6 | 106,0 | 105,5 | 96,7 | 100,2 | **96,1** |

**Fonte:** FGV/IBRE – Observatório da produtividade.

O Gráfico 5 apresenta a evolução para o período 2010-2023 do percentual de trabalhadores da indústria de transformação que cursaram ensino superior, mestrado ou doutorado. O Nordeste apresentou a menor média na comparação entre todas as regiões (5,7%), sendo um indicativo do déficit de mão de obra qualificada no setor. Tomando como base a média do Sudeste no período (12,8%), e supondo que esse seria um percentual relativamente ótimo de trabalhadores qualificados para o setor em termos nacionais, o déficit de mão de obra qualificada na região Nordeste na indústria de transformação pode ser estimado em 7,1% do seu respectivo total de trabalhadores no setor.

**Gráfico 5 -** *Percentual de trabalhadores com ensino superior completo, mestrado e doutorado na indústria nas regiões geográficas*




| Região | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Norte** | 4,8 | 5,0 | 5,5 | 5,7 | 8,4 | 6,6 | 9,8 | 7,9 | 8,7 | 8,1 | 8,2 | 8,3 | 8,2 | 10,9 | **7,6** |
| **Nordeste** | 3,7 | 3,9 | 4,3 | 4,7 | 5,6 | 5,5 | 6,0 | 6,7 | 7,1 | 6,1 | 6,1 | 6,1 | 5,9 | 8,6 | **5,7** |
| **Sudeste** | 9,4 | 9,9 | 10,7 | 11,1 | 12,8 | 12,6 | 13,8 | 14,1 | 14,5 | 13,7 | 13,8 | 13,5 | 13,1 | 16,1 | **12,8** |
| **Sul** | 5,6 | 5,9 | 6,3 | 6,9 | 7,6 | 7,9 | 10,0 | 8,9 | 9,4 | 9,2 | 9,2 | 9,2 | 9,3 | 12,0 | **8,4** |
| **C. Oeste** | 5,2 | 5,2 | 5,4 | 5,8 | 10,5 | 6,9 | 13,6 | 8,3 | 9,1 | 8,2 | 8,4 | 8,6 | 8,4 | 11,4 | **8,2** |

**Fonte:** RAIS

### 2.1.3 Consequências do Problema

As principais consequências do problema público identificado são:

#### 2.1.3.1 Manutenção e o agravamento das desigualdades inter-regionais

Como consequência direta das condições de baixa produtividade das atividades e déficit de mão de obra qualificada, emergem problemas associados ao mercado de trabalho, expressos pela baixa produtividade do trabalho agregada e pela baixa modernização tecnológica na região. Esses fatores se traduzem em dificuldades na criação de empregos de qualidade e na geração de renda, reduzindo as oportunidades econômicas da população e ampliando as desigualdades regionais.

#### 2.1.3.2 Piora da qualidade de vida da população na região Nordeste

No plano dos efeitos sociais, a árvore prediz que as restrições ao emprego e à renda contribuem para as diferenças no padrão de consumo das regiões, para o agravamento da pobreza e da exclusão social e para o impacto negativo na qualidade de vida da

população. Esses efeitos comprometem o bem-estar social e reduzem a atratividade econômica e social do território nordestino.

2.1.3.3 Baixo crescimento e desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste

No topo da árvore, consolidam-se as consequências de longo prazo do problema central, destacando-se o aumento das taxas de emigração, a consequente concentração populacional nas regiões e localidades mais desenvolvidas e a baixa oferta de serviços públicos e privados de qualidade no Nordeste. Esses processos reforçam o baixo crescimento e desenvolvimento econômico e culminam no aumento da dependência estrutural do Nordeste em relação às regiões mais desenvolvidas, retroalimentando o ciclo de desigualdades regionais.

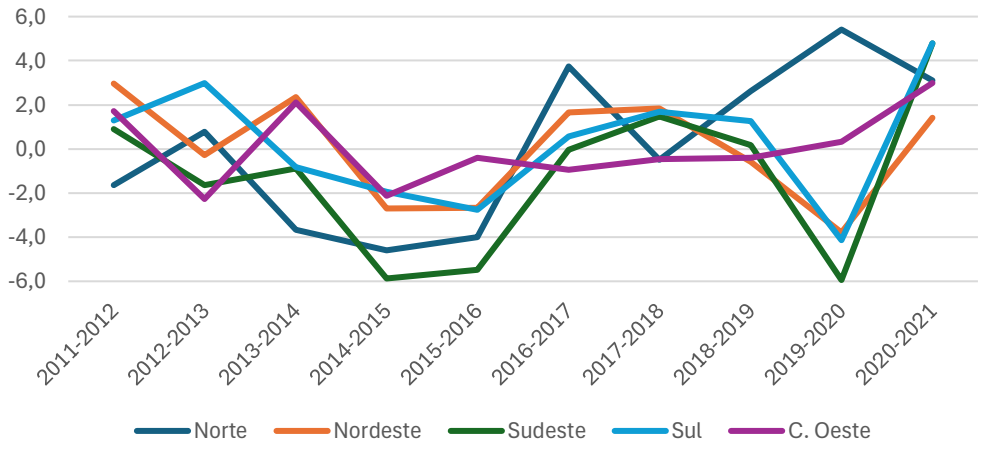
Principais descritores das consequências do problema público:

i) A taxa anual média de crescimento econômico do Nordeste se mostrou abaixo das médias da maioria das regiões no período 2011-2021;

ii) O índice de desenvolvimento humano estimado para as regiões geográficas indica que o Nordeste apresentou a menor média no período 2012-2021.

Como apresentado no Gráfico 6, a evolução da taxa de crescimento anual real do PIB per capita indicou oscilações entre valores positivos e negativos em todas as regiões geográficas ao longo do período 2011-2021. Os valores apresentados na tabela logo abaixo do gráfico indicam que a região Sul apresentou a maior média (0,3%) e o Sudeste a menor (-1,3%) em todo o período. A região Nordeste apresentou crescimento médio anual real de 0%, acima apenas do Sudeste.

***Gráfico 6** - Taxa de crescimento anual real do PIB per capita das regiões geográficas (%)*



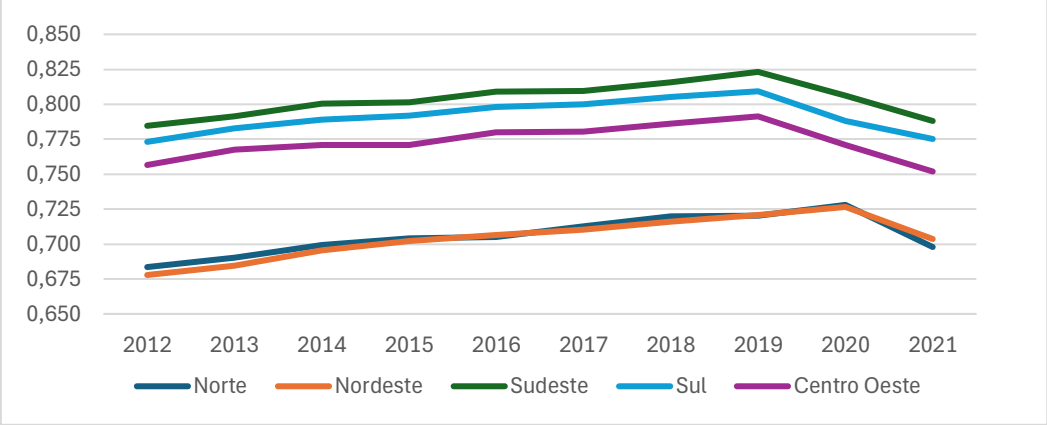

| Região | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | Média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Norte** | -1,6 | 0,8 | -3,7 | -4,6 | -4,0 | 3,8 | -0,5 | 2,6 | 5,4 | 3,1 | **0,1** |
| **Nordeste** | 3,0 | -0,3 | 2,4 | -2,7 | -2,7 | 1,6 | 1,8 | -0,6 | -3,8 | 1,4 | **0,0** |

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sudeste** | 0,9 | -1,6 | -0,9 | -5,9 | -5,5 | 0,0 | 1,5 | 0,2 | -5,9 | 4,8 | **-1,3** |
| **Sul** | 1,3 | 3,0 | -0,8 | -1,9 | -2,7 | 0,6 | 1,7 | 1,3 | -4,1 | 4,8 | **0,3** |
| **C. Oeste** | 1,7 | -2,3 | 2,1 | -2,1 | -0,4 | -0,9 | -0,5 | -0,4 | 0,3 | 3,0 | **0,1** |

**Fonte:** IBGE – Contas Regionais; Estimativas de População.

O índice de desenvolvimento humano das regiões geográficas foi calculado a partir do IDHM disponibilizado para os estados (por PNUD Brasil; Fundação João Pinheiro; e IPEA) utilizando como ponderação a população residente estimada nos mesmos (calculada pelo IBGE). Sua evolução no período 2012-2021, apresentada no Gráfico 7, indica tendências crescentes em todas as regiões ao menos até 2019, seguidas de quedas no Sudeste, Sul e Centro Oeste a partir desse ano, e decréscimos no Norte e no Nordeste entre 2020 e 2021. Não houve mudanças nas posições relativas entre as regiões. Contudo, ainda que abaixo das demais regiões, o Nordeste e o Norte registraram os maiores aumentos relativos em todo o período (3,8% e 2,1% respectivamente).

**Gráfico 7 -** *Índice de desenvolvimento humano das regiões geográficas*




| Região | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Norte** | 0,684 | 0,690 | 0,699 | 0,704 | 0,705 | 0,712 | 0,720 | 0,720 | 0,728 | 0,698 | **0,706** |
| **Nordeste** | 0,678 | 0,685 | 0,696 | 0,702 | 0,706 | 0,711 | 0,716 | 0,721 | 0,727 | 0,703 | **0,704** |
| **Sudeste** | 0,785 | 0,791 | 0,800 | 0,802 | 0,809 | 0,810 | 0,816 | 0,823 | 0,806 | 0,788 | **0,803** |
| **Sul** | 0,773 | 0,783 | 0,789 | 0,792 | 0,798 | 0,800 | 0,805 | 0,809 | 0,788 | 0,775 | **0,791** |
| **C. Oeste** | 0,757 | 0,768 | 0,771 | 0,771 | 0,780 | 0,780 | 0,786 | 0,791 | 0,771 | 0,752 | **0,773** |

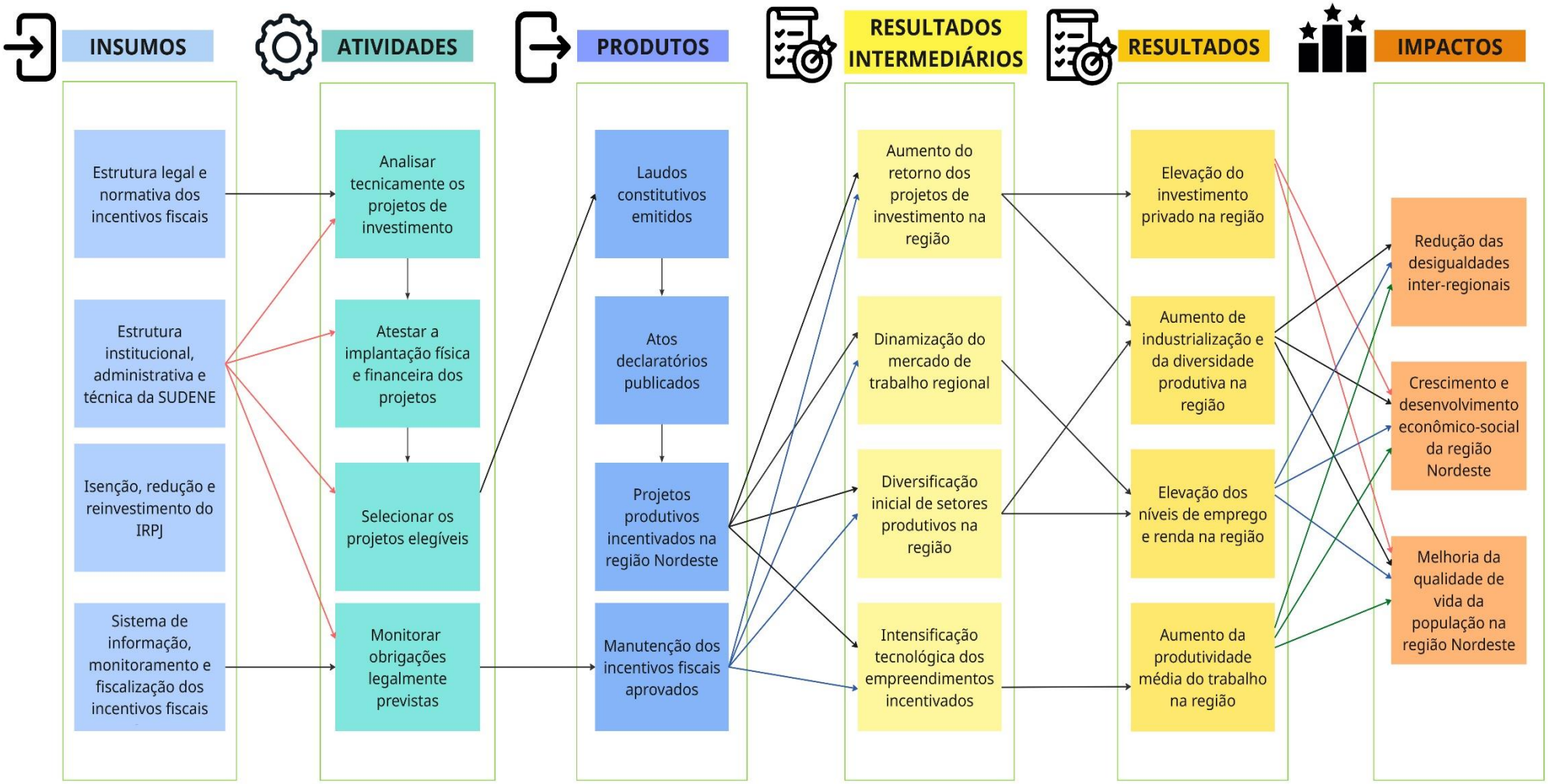
**Fonte:** Pnud Brasil; FJP; Ipea; e IBGE.

Quanto à evolução dos indicadores apresentados nos Gráficos 6 e 7, esses parecem ter sido influenciados por fatores conjunturais que afetaram simultaneamente todas as regiões. Por exemplo, as taxas de crescimento anual do PIB per capita foram negativas em todas as regiões durante a crise econômica de 2014 a 2016, e positivas no período pós pandemia, entre 2020 e 2021. Da mesma forma, o IDH apresentou tendências crescentes em todas as regiões até o período anterior à pandemia do COVID-19.

## 3. Desenho da Política

Em UFC/SUDENE (2023) foi apresentado o modelo lógico da PNDR, onde os incentivos fiscais da SUDENE e da SUDAM estão entre os insumos da política. Entretanto, inexistia um modelo lógico específico, que defina os insumos, processos, produtos, resultados e impactos exclusivamente para os incentivos fiscais da SUDENE. A Figura 3 apresenta o modelo lógico proposto para os incentivos fiscais, como resultado de discussões realizadas em oficinas com a participação de gestores e avaliadores

***Figura 3 -*** *Modelo lógico dos incentivos fiscais da SUDENE*



**Fonte:** Elaboração em oficina.

## 3.1 Modelo lógico

A intervenção central do modelo consiste em reduzir as disparidades na estrutura econômica e na diversificação produtiva do Nordeste em relação às regiões mais desenvolvidas. A partir dessa diretriz, foram definidos os objetivos, que orientam a atuação da política e explicitam os resultados pretendidos em termos de: expansão e modernização do setor produtivo regional; aumento da produtividade e geração de emprego e renda; modernização tecnológica das atividades produtivas; e redução das desigualdades econômicas e sociais inter-regionais.

### 3.1.1 Insumos

Os insumos referentes aos incentivos fiscais da SUDENE correspondem aos recursos normativos, institucionais e operacionais que viabilizam a sua execução.

A estrutura legal e normativa dos incentivos fiscais representa o conjunto de dispositivos legais e infralegais que define os critérios de elegibilidade, os tipos de projetos e o período de fruição. Inclui medidas provisórias, decretos e instruções normativas que disciplinam setores prioritários, tipos de projeto de investimento e percentuais de benefício. Esse arcabouço garante segurança jurídica e padronização na concessão dos incentivos fiscais.

A estrutura institucional e técnica da SUDENE compreende as unidades organizacionais responsáveis pela gestão dos incentivos fiscais e os servidores que executam as análises técnicas e administrativas. Essa estrutura opera com base em manuais e procedimentos padronizados para instrução, avaliação e acompanhamento dos pleitos. Constitui o suporte institucional necessário para a aplicação do marco legal dos incentivos.

Os mecanismos de isenção, redução e reinvestimento do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica compõem o conjunto de instrumentos fiscais que materializa o incentivo concedido às empresas beneficiárias. Inclui a redução de 75% do IRPJ, a possibilidade de reinvestimento de parte do tributo devido e, em casos específicos, a isenção do imposto sobre o lucro da exploração. Esses mecanismos direcionam recursos privados para investimentos produtivos na área de atuação da SUDENE.

O Sistema de Informação, Monitoramento e Fiscalização dos Incentivos Fiscais (SIBF) é a plataforma digital utilizada para submissão, análise e acompanhamento dos pleitos de incentivos fiscais. Permite a gestão dos processos, a produção de relatórios técnicos e o registro das decisões administrativas. Atua como instrumento central de monitoramento, controle e transparência dos incentivos fiscais.

### 3.1.2 Atividades

As atividades representam o conjunto de ações realizadas a partir dos insumos para operacionalizar os incentivos fiscais.

A análise técnica dos projetos de investimento consiste nos procedimentos de avaliação após o registro do pleito no SIBF e comprovação das pré-condições de elegibilidade. São verificados a localização do empreendimento na área de atuação da SUDENE, o enquadramento da atividade em setores prioritários, a opção pelo regime de lucro real, o tipo de projeto (implantação, diversificação, modernização ou ampliação) e o atendimento aos percentuais mínimos exigidos de capacidade produtiva efetiva. No caso do reinvestimento de 30% do IRPJ, avalia-se a opção formal pelo benefício e a efetivação do depósito no BNB. Somente os projetos que atendem integralmente a esses critérios seguem para as etapas subsequentes.

O ateste da implantação física e financeira dos projetos se refere ao acompanhamento da execução dos mesmos por meio de vistorias técnicas e análise documental. São examinados documentos como licenças ambientais, balanços patrimoniais e declarações que comprovem a operação do empreendimento. Essa atividade assegura que a implantação ocorreu conforme os parâmetros físicos e financeiros previstos na legislação.

A seleção dos projetos elegíveis consiste na aprovação dos pleitos por parte da equipe técnica da SUDENE e deliberação da Diretoria Colegiada, envolvendo a expedição de pareceres, ofícios, portarias e laudos constitutivos para as empresas, à RFB e ao BNB.

O monitoramento das obrigações legalmente previstas abrange o acompanhamento do cumprimento das contrapartidas e exigências legais pelas empresas beneficiárias. Inclui a verificação da regularidade fiscal para emissão da Certidão de Regularidade dos Incentivos Fiscais (CERIF)[5] e o cumprimento da obrigação de dar publicidade aos benefícios fiscais usufruídos. Essa atividade garante a conformidade legal durante a fruição do incentivo.

### 3.1.3 Produtos

Os produtos são as entregas diretas e observáveis resultantes da execução dos incentivos fiscais.

Os laudos constitutivos expedidos pela SUDENE formalizam o enquadramento do empreendimento aos incentivos fiscais após a consolidação das análises técnicas e documentais exigidas. São fundamentados em projetos estruturados conforme o Manual de Instruções para Elaboração de Pleitos de Incentivos e Benefícios Fiscais

[5] A CERIF é o documento que comprova que a empresa está em situação regular perante a SUDENE para a manutenção dos incentivos fiscais.

(MIBF)[6] e em avaliações aprovadas pelas instâncias competentes. Funcionam como elo entre a análise técnica e o reconhecimento fiscal do benefício pela RFB.

Os atos declaratórios publicados pela RFB conferem eficácia jurídica à concessão dos incentivos fiscais a partir das informações técnicas e institucionais previamente validadas. Dependem da instrução processual composta por análises aprovadas e documentos expedidos pela SUDENE. Permitem a efetiva aplicação da redução tributária no âmbito fiscal.

Os projetos produtivos incentivados na região Nordeste representam os empreendimentos que passaram por avaliação técnica e enquadramento normativo, com base em documentação econômico-produtiva padronizada. Estão associados à comprovação da implantação, da capacidade produtiva e do atendimento aos critérios legais. Materializam, no território, os efeitos econômicos do incentivo concedido. Decorrem de projetos de instalação, diversificação, modernização total ou parcial e projetos técnico-econômicos aprovados, elaborados conforme o MIBF.

Os incentivos fiscais mantidos decorrem do acompanhamento contínuo das obrigações fiscais, contábeis e de reinvestimento exigidas pela normativa. A manutenção dos incentivos requer, por parte da empresa beneficiada, a apresentação periódica de declarações, registros específicos e comprovações financeiras, como a Escrituração Contábil Fiscal (ECF), Declaração Anual de Incentivos Fiscais (DAIF)[7] e comprovação de depósitos para reinvestimento no BNB.

### 3.1.4 Resultados intermediários

Os resultados intermediários podem ser entendidos como as mudanças econômicas iniciais na região decorrentes da intervenção.

O aumento do retorno dos projetos de investimento na região representa os efeitos potenciais dos incentivos fiscais quanto à maior atratividade para instalação, ampliação e modernização de empreendimentos, o que compensaria eventuais problemas estruturais (infraestrutura, mão-de-obra qualificada) que desestimulam o aumento da capacidade produtiva no Nordeste.

A diversificação inicial dos setores produtivos compreende a estruturação de diferentes áreas de produção na região, reduzindo tanto a dependência a um ou poucos setores como a vulnerabilidade a crises específicas, o que tenderia a ampliar a oferta de postos de trabalho diversificados e favorecer a inovação e atração de investimentos. É um resultado essencial para o desenvolvimento sustentável e equilibrado.

[6] O MIBF é uma publicação da SUDENE que visa disciplinar a elaboração dos pleitos em consonância com a regulamentação vigente. Será brevemente discutido na seção 4 do relatório.
[7] A ECF e a DAIF serão brevemente discutidas na seção 4 do relatório.

A dinamização do mercado de trabalho regional decorre da expansão das oportunidades de emprego, com aumento da quantidade e da diversidade de postos de trabalhos disponíveis. Resulta no melhor aproveitamento das qualificações e competências locais e no aumento da mobilidade profissional.

A incorporação de tecnologia nos empreendimentos incentivados provém da utilização e adoção de bens de capital e processos produtivos modernos nas empresas beneficiadas, decorrente dos incentivos fiscais para projetos de instalação e modernização.

### 3.1.5 Resultados finais

Os resultados finais seriam observáveis no médio prazo e correspondem à consolidação das mudanças verificadas nos resultados intermediários, que contribuiriam para o surgimento de economias de aglomeração e de vantagens locacionais na região.

A elevação do investimento privado na região decorre do aumento do potencial de retorno dos projetos produtivos e da maior confiança dos empresários quanto ao crescimento da economia regional.

O aumento da industrialização e da diversidade produtiva representa a expansão da capacidade industrial devido à instalação de novas fábricas e à modernização de empreendimentos já existentes.

A elevação dos níveis de emprego e renda provém da expansão do mercado de trabalho, com a maior oferta de vagas em diferentes setores produtivos, e do consequente aumento dos salários e da remuneração média por trabalhador.

O aumento da produtividade média do trabalho representa a elevação do produto por trabalhador, decorrente da maior diversificação produtiva e da intensificação tecnológica na região.

### 3.1.6 Impactos

Os impactos representam as transformações de longo prazo para as quais a política contribui, sendo decorrentes dos resultados.

A redução das desigualdades inter-regionais decorre do crescimento sustentado da capacidade produtiva regional, da atração de investimentos privados e do adensamento das cadeias produtivas locais, contribuindo para a convergência dos indicadores econômicos regionais em direção às médias nacionais.

O crescimento e desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, representado pela elevação das taxas de crescimento do PIB e do PIB per capita da região no longo prazo, estaria associado ao fortalecimento do mercado de trabalho

formal, à expansão da renda do trabalho, à maior diversificação produtiva e à redução dos níveis de desigualdade de renda.

A melhoria da qualidade de vida da população, expressa pela redução da taxa de pobreza, elevação dos níveis de escolaridade e de expectativa de vida, expansão da infraestrutura urbana e social, e ampliação do acesso a bens e serviços públicos e privados.

## 3.2 Indicadores

Os indicadores propostos para o acompanhamento dos incentivos fiscais foram discutidos em oficina que contou com a participação de representantes das equipes avaliadora e gestora, sendo posteriormente revisados por equipe da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O Quadro A-1 do Apêndice A apresenta a associação entre os indicadores e os componentes do modelo lógico, já considerando as alterações sugeridas pela ENAP com o intuito de dar maior assertividade e clareza aos objetivos propostos explicitados nos indicadores.

Para o cálculo dos indicadores dos componentes atividades e produtos do modelo lógico, foi encaminhado ofício à SUDENE com a solicitação dos valores anuais referentes às seguintes informações: número de pleitos de incentivos analisados; número de vistorias técnicas realizadas; número de pleitos aprovados; número de empresas acompanhadas após a concessão de incentivo; e número de laudos constitutivos emitidos.

Em resposta ao ofício, a SUDENE esclareceu que: i) pleitos incompletos ou com informações divergentes são devolvidos para ajustes e posterior prosseguimento, de modo que o número de pleitos analisados se aproxima do número de pleitos aprovados[8]; ii) todos os pleitos de incentivos são submetidos a vistoria técnica como condição para aprovação, de forma que o total de vistorias técnicas realizadas corresponde ao número de pleitos aprovados; e iii) após a aprovação do benefício de redução do IRPJ, todas as empresas são acompanhadas pela SUDENE, por meio das Declarações Anuais de Incentivos Fiscais (DAIF), de modo que o número de empresas acompanhadas coincide com o número de empresas com incentivo aprovado.

Para o cálculo do indicador referente ao produto Atos declaratórios publicados, foi encaminhado ofício à RFB, que não retornou em tempo hábil. Da mesma forma, foram solicitadas ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informações para o cálculo do indicador sobre o resultado Elevação do investimento privado na região, também sem resposta em tempo hábil.

[8] Ver item 6.2. Segundo levantamento da SUDENE, referente ao período de 2013 a 2026, apenas 7 pleitos foram efetivamente arquivados por falta de retomada pelas empresas, dos quais apenas um foi indeferido por não enquadramento setorial (Decreto nº 4.213/2002).

A evolução dos indicadores calculados será apresentada e analisada na seção 6 do relatório.

## 3.3 Teoria do Programa

A teoria do programa expressa a racionalidade da política pública, descrevendo como a política incide sobre as causas do problema, as hipóteses consideradas entre os estágios envolvidos e os resultados e impactos esperados.

A teoria do programa dos incentivos fiscais administrados pela SUDENE parte da premissa de que a disponibilidade de uma base legal e normativa clara, associada a sistemas de informação, monitoramento e fiscalização, viabiliza a execução adequada das atividades operacionais. Esses insumos sustentam todas as etapas do processo, desde a análise técnica dos projetos até o monitoramento do cumprimento das obrigações pelas empresas beneficiárias. Complementarmente, a estrutura institucional e técnica da SUDENE assegura a capacidade administrativa necessária, especialmente nas etapas de análise, verificação da implantação e seleção dos projetos.

A análise técnica dos projetos de investimento constitui etapa central da cadeia causal, pois subsidia tanto a verificação da implantação física e financeira dos empreendimentos quanto a seleção dos projetos elegíveis. Com base nessa análise, são selecionados os projetos que atendem aos critérios normativos, o que viabiliza a emissão de laudos constitutivos e a publicação de atos declaratórios, conferindo formalização técnica e eficácia jurídica à concessão dos incentivos. Esses instrumentos, por sua vez, permitem a implementação de projetos produtivos incentivados na região Nordeste.

A execução e a continuidade desses projetos, associadas à manutenção dos incentivos fiscais condicionada ao cumprimento das exigências legais, contribuem para a geração de resultados intermediários. Entre esses resultados, destacam-se o aumento da atratividade econômica dos projetos de investimento, a diversificação inicial dos setores produtivos, a dinamização do mercado de trabalho regional e a incorporação de tecnologias nos empreendimentos incentivados.

O aumento da atratividade dos investimentos e a diversificação produtiva contribuem para resultados mais amplos no médio prazo, como a elevação do investimento privado, o avanço da industrialização e da diversidade produtiva, a ampliação do emprego e da renda e o aumento da produtividade média do trabalho na região.

Por fim, o fortalecimento da industrialização e da base produtiva regional, associado à elevação do investimento privado, contribui para impactos de longo prazo, como a redução das desigualdades inter-regionais, o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste e a melhoria da qualidade de vida da população.

### 3.4 Considerações ao Desenho da Política

A efetividade dos incentivos fiscais administrados pela SUDENE está condicionada a um conjunto de pressupostos, bem como sujeita a riscos e fatores externos que podem influenciar os resultados observados.

A teoria do programa pressupõe que a redução do custo fiscal, por meio dos incentivos ao IRPJ, é suficiente para aumentar a atratividade econômica dos projetos de investimento na região Nordeste, influenciando positivamente as decisões locacionais das empresas. Pressupõe-se, ainda, que essa redução compensa, ao menos parcialmente, desvantagens estruturais associadas à menor presença de economias de aglomeração, como menor densidade produtiva, limitações de infraestrutura e menor disponibilidade de mão de obra qualificada.

Adicionalmente, assume-se que há demanda potencial por investimentos nos setores priorizados e que as empresas respondem de forma sensível aos incentivos fiscais. Também se pressupõe que a capacidade institucional da SUDENE e os mecanismos de monitoramento e controle são adequados para assegurar a correta seleção, implementação e acompanhamento dos projetos incentivados.

No entanto, a identificação dos efeitos dos incentivos fiscais pode ser afetada por riscos à causalidade. Destaca-se a possibilidade de efeito de seleção, caso os projetos aprovados já apresentassem viabilidade econômica independentemente do incentivo, o que pode superestimar os impactos da política.

Há também risco de efeito substituição ou deslocamento, em que investimentos seriam apenas realocados entre regiões, sem geração líquida de atividade econômica no país. Além disso, pode ocorrer efeito de captura do benefício, quando empresas se beneficiam dos incentivos sem alterar substancialmente suas decisões de investimento ou escala produtiva.

Além disso, a estruturação lógica da política pode ser influenciada por fatores externos à sua implementação. Entre os principais, destacam-se o ambiente macroeconômico (nível de atividade econômica, taxa de juros e inflação), a disponibilidade de infraestrutura logística e energética, e a qualificação da força de trabalho regional.

## 4. Implementação

A avaliação da implementação dos incentivos fiscais foi realizada com base nos diversos processos utilizados pela SUDENE referentes aos seguintes aspectos: i) acompanhamento e avaliação regulares da execução; ii) divulgação pública das informações sobre a execução e o acesso ao público-alvo; iii) controle da elegibilidade das empresas beneficiárias; iv) gestão de riscos; v) participação social; e vi)

coordenação da execução. As informações sobre esses processos foram obtidas em sua maioria no site institucional da SUDENE.

## 4.1 Processos sistemáticos e regulares de acompanhamento e avaliação da execução

Além de ser uma plataforma digital para cadastramento e protocolo dos pleitos de incentivos das empresas, o Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) também é utilizado pela SUDENE para acompanhamento de todo o ciclo de execução dos mesmos, permitindo monitorar desde a solicitação inicial até a fiscalização e prestação de contas dos projetos. Assim, o sistema centraliza e gerencia um conjunto detalhado de informações relacionadas a cada pleito/projeto, envolvendo a documentação inicialmente fornecida pela empresa no cadastramento e outras geradas ao longo dos processos de concessão e fiscalização, mantendo um histórico auditável. A centralização das informações no SIBF diminui o tempo de resposta da aprovação dos pareceres e laudos constitutivos, permitindo que todo o trâmite de avaliação dos pleitos possa ser gerenciado pela SUDENE e consultado pelas empresas de modo online e em tempo real.

Outro procedimento que permite o monitoramento das empresas beneficiárias e a transparência da renúncia fiscal é a Declaração Anual de Incentivos Fiscais (DAIF). Segundo a Resolução SUDENE nº 579/2020, a DAIF é obrigatória para empresas beneficiadas com redução e isenção do IRPJ, e deve ser realizada até o dia 31 de dezembro de cada exercício na plataforma do SIBF. A DAIF deve conter informações referentes à apuração do incentivo fiscal do exercício anterior, como a cópia digitalizada do recibo de entrega da Escrituração Contábil Fiscal à Secretaria Especial da Receita Federal (RFB)[9], e devida documentação contábil e comprobatória de regularidade anexadas. O não cumprimento dessa obrigação implica em irregularidade perante a SUDENE, ocasionando inclusão do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

Sobre o processo regular de avaliação da execução dos incentivos fiscais, a Portaria MDR nº 3.145/2019 estabeleceu que a SUDAM e a SUDENE realizassem anualmente avaliações dos seus resultados e dos impactos econômicos e sociais nas suas respectivas áreas de atuação. Para isso, podem contratar empresas, instituições ou profissionais especializados na área, seguindo normas gerais sobre licitações e contratos estabelecidos na legislação federal. As atividades de avaliação têm como

[9]A Escrituração Contábil Fiscal (ECF) é uma declaração acessória que detalha a base de cálculo e os valores devidos do IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) a cada exercício financeiro. É obrigatório para pessoas jurídicas isentas do IRPJ e da CSLL ou tributadas pelo lucro real, presumido ou arbitrado.

finalidade aferir eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos dos incentivos fiscais de redução e de reinvestimento do IRPJ.

Em cumprimento à Portaria MDR nº 3.145/2019, a SUDENE contratou três avaliações nos últimos anos junto a universidades federais. Por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 936617/2022, firmado com a Universidade Federal do Ceará, foram avaliadas a eficiência das empresas beneficiadas, bem como a eficácia, a efetividade e o retorno econômico e social dos incentivos de redução do IRPJ. O TED nº 7/2023, junto à Universidade Federal da Paraíba, avaliou eficácia, eficiência e efetividade dos incentivos de redução do IRPJ no setor de infraestrutura, enquanto o TED nº 4/2024, com a Universidade Federal de Viçosa, avaliou essas mesmas dimensões no setor de alimentos e bebidas. Os principais resultados empíricos provenientes das avaliações mencionadas são apresentados na seção 7 desse relatório.

Quanto à instituição de indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados dos incentivos fiscais, tanto a Portaria MDR nº 3.145/2019 como a Portaria MIDR nº 1.534/2023 (que revogou a primeira) estabeleceram um conjunto de indicadores, metas para o ano de 2023 e ações estratégicas para o atingimento das mesmas, que estão apresentados no Quadro 1.

Assim, os indicadores instituídos permitem acompanhar a implementação a partir de mensurações periódicas do percentual de pleitos aprovados em relação aos apresentados, do percentual de incentivos concedidos na modalidade de implantação (novas unidades produtoras), e dos percentuais de concessões nas Unidades Federativas menos incentivadas e nas cidades intermédias. A seção 6 desse relatório apresenta a evolução dos indicadores no período 2011-2025.

**Quadro 1 -** *Indicadores e metas referentes aos incentivos fiscais da SUDAM e da SUDENE para os anos de 2020 a 2023*

| Indicador | Cálculo do Indicador | Meta até 2023 | Órgão Responsável | Ações estratégicas necessárias para atingimento da meta |
|---|---|---|---|---|
| Taxa de Efetivação da Demanda | Número de pleitos apresentados / número de pleitos aprovados | Acréscimo de 10% | MIDR, SUDAM e SUDENE | Modernizar e desburocratizar o processo de concessão de incentivos fiscais |
| Número total de incentivos concedidos na modalidade de implantação | Número total de incentivos concedidos na modalidade de implantação / número total de incentivos | Acréscimo de 10% | SUDAM e SUDENE | Realizar ações de atração de empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento regional |
| Número total de incentivos concedidos dos estados menos incentivados | Número total de incentivos concedidos nos estados menos incentivados / número total de incentivos concedidos. | Acréscimo de 20% | SUDAM e SUDENE | Realizar ações de divulgação dos incentivos fiscais nos estados em parceria com instituições públicas e privadas |
| Alteração no rol de setores prioritários | Número de setores (atividades e produtos) incluídos + nº de setores (atividades e produtos) excluídos / nº total de setores (atividades e produtos) atuais. | Apresentar uma minuta de normativo | MIDR, SUDAM e SUDENE | Elaborar estudo técnico de revisão das atividades prioritárias atuais, analisando a inclusão e a exclusão de setores dentro do cenário macroeconômico atual |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Índice de interiorização dos incentivos fiscais para redução das desigualdades intra-regionais na Amazônia e Nordeste | Número de cidades intermédias alcançadas pelos incentivos fiscais / nº de cidades intermédias | Aumentar 10% | MIDR, SUDAM e SUDENE | Coordenar o alinhamento de ações entre os Incentivos fiscais, Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento, bem como articular ações com os estados para criar condições favoráveis ao investimento das empresas |

**Fonte**: Portarias MDR nº 3.145/2019 e MIDR nº 1.534/2023.

As ações estratégicas estabelecidas para o alcance das metas indicam diretrizes voltadas à modernização e desburocratização do processo de implementação, atração de empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento regional, divulgação do instrumento em parceria com instituições públicas e privadas, e alinhamento com os demais instrumentos da PNDR. Também está prevista a possibilidade de alteração no rol dos setores prioritários, fundamentada por estudo técnico de análise de possíveis inclusões e exclusões de setores diante do cenário macroeconômico atual.

## 4.2 Divulgação pública sobre a execução e das informações de acesso ao público-alvo

Os dados referentes aos pleitos de incentivos fiscais aprovados pela SUDENE a partir de 2011 estão disponibilizados ao público para *download* no site da instituição (em: Incentivos e benefícios fiscais e financeiros da SUDENE — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). Esses dados são extraídos diariamente do SIBF e apresentam as seguintes informações sobre cada pleito aprovado: número e data do processo; modalidade do incentivo (isenção, redução ou reinvestimento); tipo de projeto (ampliação, complementação, diversificação, implantação, modernização); setor econômico; razão social; CNPJ; município; Unidade Federativa (UF); número e data do laudo; número e data da portaria; estimativa de empregos diretos e terceirizados; e valor do investimento. Tais dados são a principal fonte de informação utilizada nas avaliações empíricas sobre os efeitos dos incentivos fiscais.

No site da SUDENE, também estão disponibilizados relatórios periódicos sobre os incentivos fiscais aprovados para a maioria dos anos de 2012 a 2025 (em: Relatórios e estatísticas dos incentivos fiscais — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). Em geral, esses documentos utilizam como insumo os dados dos pleitos aprovados que a SUDENE disponibiliza ao público para *download*, e apresentam breves análises a partir de agregações dos quantitativos de pleitos aprovados em determinado ano segundo tipos, modalidades, localização por UF, valores dos investimentos, setores prioritários e estimativas de criação de empregos.

Além disso, em observância ao princípio da publicidade dos Atos da Administração Pública, os empreendimentos beneficiários deverão, obrigatoriamente, dar publicidade aos incentivos usufruídos, que deve ser realizada por meio de placa indicativa, devendo a empresa mantê-la no local do empreendimento pelo prazo do incentivo fiscal e à vista do público, e em cartazes, folders, anúncios e qualquer tipo de publicidade realizada.

Assim, pode-se considerar que há uma comunicação aberta, sistemática e transparente da atividade de concessão dos incentivos fiscais, que tende a facilitar o acesso público aos pleitos aprovados e às empresas beneficiadas.

Quanto à divulgação das informações de acesso à política de incentivos direcionada ao público-alvo, a SUDENE disponibiliza em seu site o documento Manual de Instruções para Elaboração de Pleitos de Incentivos e Benefícios Fiscais Administrados pela SUDENE (em: manual-de-instrucoes-para-elaboracao-de-pleitos-de-incentivos-fiscais). O documento, aprovado em 2020, visa disciplinar a elaboração dos pleitos em consonância com a regulamentação vigente, apresentando em suas seções roteiros detalhados de elaboração segundo a modalidade (isenção/redução, reinvestimento, transferências ou retificações de Laudos Constitutivos, elaboração de Carta-Consulta de pleitos de isenção/redução), além de diretrizes para o cumprimento de obrigações acessórias e procedimentos. No site do BNB, também foi verificada a divulgação do incentivo de reinvestimento ao público-alvo (em: Reinvestimento – incentivos fiscais para ampliar investimentos – Banco do Nordeste - Portal Banco do Nordeste), com links de acesso para o Manual de Instruções e o SIBF.

Portanto, observa-se que, na divulgação da política, as informações são direcionadas ao público-alvo.

## 4.3 Controle da elegibilidade das empresas beneficiárias

O controle da elegibilidade dos beneficiários para acesso aos incentivos fiscais é realizado por meio de um processo detalhado e rigoroso gerenciado pela SUDENE, que combina análise prévia do projeto, fiscalização técnica e monitoramento.

Quanto ao processo de análise e aprovação do projeto, a empresa interessada no incentivo fiscal deve inicialmente cadastrar e protocolar o pleito eletronicamente no SIBF. Esse processo deve ser realizado por um representante legal que possua conta gov.br vinculada ao CNPJ da empresa, e também requer que sejam anexados um conjunto de documentos considerados obrigatórios no processo (certidões negativas de débitos relativos a créditos tributários federais e à dívida ativa da União, inscrição no CNPJ, licença de operação, notas fiscais de máquinas e equipamentos que totalizem 20% ou mais dos investimentos realizados, leiaute da área de produção, descrição detalhada do processo produtivo, balanços contábeis dos três últimos anos, etc.). Em seguida, uma equipe técnica da SUDENE analisa a documentação encaminhada quanto ao enquadramento nas condições previstas na legislação vigente. Em caso de aprovação da documentação, o empreendimento será vistoriado por equipe técnica in loco (no caso de pleito de isenção ou redução do IRPJ) ou o pleito de reinvestimento do IRPJ será tecnicamente analisado. Após aprovação da equipe técnica por parecer e deliberação da Diretoria Colegiada da SUDENE, são expedidos ofícios, portarias e laudos constitutivos para as empresas, à RFB e ao BNB. No caso de pleito de isenção ou redução do IRPJ, a RFB, mediante o laudo constitutivo, publica o ato declaratório que confere efeito jurídico ao incentivo fiscal. No caso de pleito de reinvestimento, mediante ordem de liberação emitida pela SUDENE, o BNB procederá a transferência

dos recursos depositados em conta vinculada, devidamente corrigidos, para a conta de livre movimentação da empresa. Em qualquer uma das etapas mencionadas, o pleito poderá ser devolvido à empresa caso seja identificada alguma inconformidade nas informações prestadas, ausências de documentos ou qualquer outra situação que não atenda à legislação. A devolução é realizada no próprio SIBF e a empresa deverá corrigir o pleito e protocolá-lo novamente no prazo de 30 dias se ainda tiver interesse.

Em relação ao monitoramento dos beneficiários, a entrega da DAIF até o final de cada exercício é uma condição obrigatória para as empresas manterem os benefícios de redução e isenção do IRPJ. Como descrito na subseção 4.1, a DAIF deve conter cópia digitalizada do recibo de entrega da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) à RFB, e devida documentação contábil e comprobatória de regularidade. No caso dos incentivos de reinvestimento, as empresas devem comprovar regularmente a aplicação dos recursos liberados em relação aos investimentos realizados. O prazo é de seis meses, contado a partir da data de liberação pelo BNB, quando a empresa deve apresentar documentos comprobatórios da aquisição de máquinas e equipamentos. Para fim de contabilização, o valor do incentivo de reinvestimento deve ser apurado segundo a ECF e registrado em conformidade com as normas de contabilidade.

Assim, os critérios utilizados para a elegibilidade dos empreendimentos incentivados requerem, por parte das empresas, contar com uma estrutura administrativa ou contratar assessoria especializada que permita atender a todos os requisitos das fases do processo de concessão.

## 4.4 Processo sistemático de gestão de riscos

A Política de Gestão de Riscos da SUDENE, instituída em 2022, definiu diretrizes para o processo de gestão desses possíveis fatores. A operacionalização e a consolidação desse processo estão representadas na Matriz de Riscos SUDENE, que apresenta os resultados das etapas de identificação, análise, avaliação, priorização e respostas relacionadas aos distintos fatores de risco capazes de afetar os macroprocessos da instituição[10]. O Quadro 2 apresenta os resultados da caracterização dos riscos relacionados aos incentivos fiscais, identificados na Matriz sob o macroprocesso Gestão dos Instrumentos de Fomento.

[10] A Matriz de Riscos está disponibilizada no site da SUDENE em: https://www.gov.br/sudene/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/gestao-institucional/arquivos/sudene-matriz-riscos-v080725.ods/view

**Quadro 2 -** *Caracterização dos riscos relacionados aos incentivos fiscais segundo a Matriz de Riscos SUDENE*

| Identificação | Análise e avaliação de riscos | | | Priorização | Respostas |
|---|---|---|---|---|---|
| Descrição do risco | Principais causas | Principais consequências | Classificação do nível de risco inerente (NRI) | Controles existentes e classificação do nível de risco residual (NRR) | Medidas de tratamento |
| Não renovação dos incentivos fiscais (redução de 75% do IRPJ e Reinvestimento de 30% do IRPJ), cujo prazo encerra em 31.12.2023 | Mudança na Política Fiscal do Governo Federal | Perda na atração de empresas para a região e possibilidade de saída de empresas antes incentivadas | Alto<br><br>NRI = 8 | - Câmara Temática de Atração de Investimentos<br>- Atuação da SUDENE junto ao MDR, CNI e bancada da Câmara e Senado<br>Moderado<br>NRR = 6,4 | Aceitar |
| Redução do percentual de redução do IRPJ, atualmente fixado em 75% desestimulando a atração de empresas | Mudança na Política Fiscal do Governo Federal | A depender do percentual, perda na atração de empresas e possibilidade de saída da região | Alto<br><br>NRI = 8 | - Câmara Temática de Atração de Investimentos<br>- Atuação da SUDENE junto ao MDR, Confederação Nacional da Indústria (CNI) e bancada da Câmara e Senado<br>Moderado<br>NRR = 6,4 | Aceitar |
| Redução no número de setores considerados prioritários pelo Governo Federal | Mudança na Política Fiscal do Governo Federal | A depender do número e dos setores, perda na atração de empresas e possibilidade de saída da região | Alto<br><br>NRI = 8 | - Câmara Temática de Atração de Investimentos<br>- Atuação da SUDENE junto ao MDR, CNI e bancada da Câmara e Senado<br>Moderado<br>NRR = 6,4 | Aceitar |

**Fonte**: Matriz de Riscos SUDENE (versão atualizada em 08/07/2025)

Segundo a caracterização realizada pela SUDENE, os riscos relacionados aos incentivos fiscais estariam associados à não renovação do prazo de aprovação dos pleitos após 31 de dezembro de 2023 (o que não ocorreu, uma vez que esse prazo foi renovado até o final de 2028), e às diminuições tanto do percentual de redução do IRPJ como do número de setores incentivados, o que ocasionaria uma perda na atração de empresas e a possibilidade de sua saída da região. Nos três casos, o nível de risco inerente foi classificado como alto, decorrente de uma causa (mudança na política fiscal do

Governo Federal) cuja probabilidade foi considerada baixa, mas com um impacto classificado como alto por comprometer o objetivo almejado com os incentivos. O nível de risco residual foi classificado como moderado nos três casos, uma vez que os controles existentes (Câmara Temática de Atração de Investimentos[11], e atuação junto ao MIDR, à Confederação Nacional da Indústria e à bancada do legislativo federal) contribuiriam para mitigar o risco.

## 4.5 Participação social na implementação dos incentivos fiscais

A participação social na implementação dos incentivos fiscais ocorre por meio do Conselho Deliberativo (CONDEL), órgão máximo de articulação e decisões estratégicas da SUDENE. Além de contar com a participação dos governadores dos estados (Nordeste, MG e ES), de alguns ministros do poder executivo federal, do superintendente da SUDENE, de três prefeitos de municípios pertencentes a sua área de atuação, e do presidente do BNB, o CONDEL também é composto por seis representantes das classes empresarial e de trabalhadores, cada um deles indicado por confederações nacionais setoriais de dirigentes e trabalhadores[12].

Segundo a estrutura regimental da SUDENE estabelecida no Decreto da Presidência da República n° 11.056/2022, as atribuições do CONDEL relacionadas aos incentivos fiscais envolvem a aprovação do seu regulamento e a definição dos investimentos privados prioritários, das atividades produtivas e das iniciativas de desenvolvimento sub-regional a serem estimulados por meio de subsídios tributários, de acordo com as orientações do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O CONDEL conta com o apoio de outros dois órgãos da SUDENE, a Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos e a Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas, responsáveis pela elaboração de propostas de diretrizes e prioridades para a implementação dos incentivos e sua submissão para apreciação do CONDEL.

Assim, a participação social na implementação dos incentivos fiscais é considerada indireta e restrita, envolvendo a presença no CONDEL de alguns participantes indicados por representações de classes empresariais e de trabalhadores, e limitada à definição de diretrizes e de prioridades quanto à utilização do instrumento tributário.

[11] A única informação encontrada refere-se à Câmara Temática de Infraestrutura e Investimento, instalada no Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) em 2021.
[12] Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI).

## 4.6 Coordenação da execução da política

O MIDR é encarregado da supervisão dos incentivos fiscais da SUDENE no âmbito da PNDR, atuando no estabelecimento das normas e orientações gerais para a concessão dos incentivos segundo as diretrizes da PNDR.

A SUDENE é responsável pelo planejamento, execução e gestão dos incentivos fiscais. A unidade encarregada da execução operacional é a Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos, responsável pelos processos de análise técnica dos projetos de investimento, emissão de pareceres, acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos incentivados, e operação do SIBF.

Outra unidade da SUDENE, a Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas, tem como competência elaborar propostas de diretrizes e de prioridades para aplicação dos incentivos fiscais de acordo com o PRDNE e as orientações do MIDR, a ser submetida à apreciação do CONDEL. Essa Diretoria também propõe ajustes para o cumprimento das orientações das diretrizes e das prioridades estabelecidas pelo CONDEL para os instrumentos da PNDR que são administrados pela SUDENE, onde se incluem os incentivos fiscais.

A Diretoria Colegiada da SUDENE aprecia e delibera sobre os laudos constitutivos, os pareceres, as declarações e os documentos congêneres e realiza outros atos de gestão necessários à administração de incentivos fiscais.

A RFB é responsável pelo reconhecimento do direito à redução ou isenção do IRPJ, mediante a publicação de ato declaratório, a partir do laudo constitutivo expedido pela SUDENE. A RFB também atua na fiscalização tributária dos beneficiários.

# 5. Governança

A metodologia adotada para a elaboração desta seção combinou a análise documental de normativos, relatórios de gestão e documentos institucionais com a realização de entrevistas semiestruturadas com servidores responsáveis pela gestão e supervisão dos incentivos fiscais. Foram solicitadas entrevistas com pontos focais da SUDENE (Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros (CGIF), vinculada à Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos, DFIN), do MIDR, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e da Secretaria Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros (SNFI). As entrevistas tiveram como objetivo coletar percepções que possibilitem maior clareza na descrição e análise da governança dos incentivos fiscais como instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Para os fins desta avaliação, adota-se a noção de governança consolidada nos referenciais que orientam a avaliação de políticas públicas no governo federal. Os Guias Práticos de Análise Ex Ante e Ex Post de políticas públicas (Casa Civil, 2018b) tratam a governança como uma das dimensões centrais de análise, compreendida como o conjunto de arranjos institucionais, instâncias de coordenação e mecanismos de tomada de decisão que asseguram a implementação, o acompanhamento e o aprimoramento da política. Em sentido convergente, o Referencial para avaliação de governança em políticas públicas do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) define a governança como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. É a partir dessa concepção, que articula a definição de papéis e responsabilidades, a coordenação entre atores, o processo decisório, a supervisão, a prestação de contas, a participação social e a gestão de riscos, que se estrutura a análise das sete questões avaliativas (E.1 a E.7) desenvolvidas nas subseções a seguir.

Os principais atores envolvidos na governança dos incentivos fiscais da SUDENE são:

i) SUDENE: autarquia vinculada ao MIDR, responsável pela análise técnica dos projetos de investimento, pela emissão de laudos constitutivos, pelo acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos incentivados, e pela operação do Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF). A Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros (CGIF), vinculada à Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos (DFIN), é a unidade diretamente responsável pela gestão operacional.
ii) MIDR: responsável pela supervisão da política no âmbito da PNDR. A Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e a Secretaria Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros (SNFI) atuam no acompanhamento estratégico e na articulação institucional.
iii) RFB: responsável pelo reconhecimento do direito à redução ou isenção do IRPJ, mediante ato declaratório, a partir do laudo constitutivo expedido

pela SUDENE. A RFB também atua na fiscalização tributária dos beneficiários.

## 5.1 Organização da relação entre os atores envolvidos com a supervisão da política

A relação entre os atores envolvidos com a supervisão dos incentivos fiscais da SUDENE é estruturada a partir de marcos normativos que definem, em linhas gerais, as competências de cada instituição. A SUDENE é responsável pela análise técnica dos projetos, incluindo a vistoria prévia dos empreendimentos, pela emissão do laudo constitutivo e pelo acompanhamento e fiscalização dos projetos incentivados. O MIDR exerce papel de supervisão estratégica da política no âmbito da PNDR. A RFB atua no reconhecimento tributário do benefício, mediante ato declaratório a partir do laudo constitutivo da SUDENE, bem como na fiscalização tributária dos beneficiários e na transparência sobre os gastos tributários, por meio do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), que quantifica anualmente as renúncias fiscais associadas aos incentivos.

A Portaria MDR nº 3.145/2019 representa um avanço ao definir objetivos, metas e indicadores para a política, bem como ao designar o órgão responsável pela supervisão. No entanto, a análise realizada pela equipe avaliadora indica que a articulação entre os atores carece de instâncias formalizadas de coordenação periódica. Não foram identificadas, até o momento, rotinas estruturadas de interação e cooperação entre SUDENE, MIDR e RFB para a gestão conjunta de restrições ou resolução de conflitos na implementação da política. Registre-se que o Decreto nº 11.962/2024 instituiu o Núcleo de Inteligência Regional (NIR), instância permanente de assessoramento técnico constituída pela atuação em rede das unidades técnicas do MIDR e das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, da qual a SUDENE participa. Embora represente um espaço formalizado de articulação técnica voltado à PNDR e aos seus instrumentos, o NIR opera no plano do desenvolvimento regional como um todo, não constituindo instância de coordenação dedicada especificamente à política de incentivos fiscais nem abrangendo a RFB.

Nesse contexto, ganha relevância a instituição de uma instância de governança dedicada especificamente aos incentivos fiscais da SUDENE. Tal instância poderia tratar da definição e do acompanhamento de contrapartidas exigíveis das empresas incentivadas, de modo a assegurar que a renúncia fiscal seja revertida em benefícios concretos para o desenvolvimento regional, como geração e qualificação de emprego, investimentos em inovação, encadeamentos produtivos locais e desconcentração territorial da atividade econômica. Além disso, poderia também incorporar à condução da política o tratamento de questões territoriais, incluindo as perspectivas ambiental e social, alinhando a concessão e a fruição dos incentivos às prioridades de

sustentabilidade e de redução das desigualdades intrarregionais, em sintonia com agendas como o Plano de Transformação Ecológica (PTE)[13] e os objetivos da PNDR.

O Quadro 3 resume a estrutura atual de governança dos incentivos fiscais da SUDENE. Cabe registrar que, no nível estratégico da PNDR, o Decreto nº 11.962/2024 instituiu a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CIDR) como instância estratégica de governança da Política (art. 8º). Presidida pela Casa Civil da Presidência da República e integrada também pelo MIDR, pela Secretaria de Relações Institucionais, pela Secretaria-Geral da Presidência, pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, compete à Câmara, entre outras atribuições, promover o funcionamento do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional, estabelecer diretrizes para a revisão da PNDR e analisar os relatórios de avaliação da Política.

**Quadro 3 -** *Estrutura atual de governança dos Incentivos Fiscais da SUDENE*

| **NÍVEL ESTRATÉGICO - Governança da PNDR** | |
|---|---|
| **CIDR** - Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (presidida pela Casa Civil; integra: MIDR, MF, MPO, SRI e SG/PR) | |
| Comitê-Executivo da CIDR (coordenado pelo MIDR; integra os Ministérios e órgãos membros da Câmara e as Superintendências do Desenvolvimento Regional, entre as quais a SUDENE) | |
| **NÍVEL DE SUPERVISÃO - Condução da política** | |
| **MIDR** - Supervisão estratégica da política no âmbito da PNDR (SDR / SNFI) | |
| Apoio técnico: NIR - Núcleo de Inteligência Regional | |
| **NÍVEL TÉCNICO-OPERACIONAL - Concessão e fruição do benefício** | |
| **SUDENE (CGIF / DFIN)** | **RFB** |
| Análise técnica e vistoria dos projetos; emissão do laudo constitutivo; acompanhamento e fiscalização; operação do SIBF; realização de avaliações | Reconhecimento tributário do benefício, por ato declaratório a partir do laudo da SUDENE; fiscalização tributária; transparência (DGT) |

**Fonte:** elaboração própria com base no marco normativo (MP nº 2.199-14/2001; Portaria MDR nº 3.145/2019; Decreto nº 11.962/2024).

Subordinado à Câmara, o mesmo Decreto instituiu o Comitê-Executivo da CIDR (art. 11), instância de articulação técnico-operacional coordenada pelo MIDR e integrada pelos Ministérios e órgãos membros da Câmara e pelas Superintendências do Desenvolvimento Regional, entre as quais a SUDENE, à qual compete, entre outras atribuições, apoiar a operacionalização do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional e subsidiar tecnicamente as deliberações da Câmara.

A existência dessas instâncias colegiadas é elemento relevante para a governança dos incentivos fiscais da SUDENE, enquanto instrumento da PNDR. Contudo, a análise

[13] O Plano de Transformação Ecológica (PTE), lançado oficialmente em 2023 e sob a coordenação do Ministério da Fazenda, tem como eixos estruturais: o financiamento público de atividades sustentáveis e a atração de investimentos privados para setores ligados à transformação ecológica; o incentivo a inovações tecnológicas e à qualificação profissional; o apoio à produção agropecuária e à bioeconomia; a transição energética; a transição para o modelo circular de produção e consumo; e o financiamento de infraestrutura com menor impacto ambiental e adaptada aos efeitos da mudança climática.

indica que a atuação da CIDR se dá no plano estratégico da política regional como um todo, não havendo, no âmbito dessa instância, tratamento específico e dedicado à coordenação da política de incentivos fiscais.

## 5.2 Organização do processo decisório na condução da política

O processo decisório na condução dos incentivos fiscais é estruturado por meio dos instrumentos normativos vigentes. A MP nº 2.199-14/2001 e os Decretos nº 4.213/2002 estabelecem os parâmetros gerais da política, incluindo critérios de elegibilidade, setores prioritários e condições de fruição. A SUDENE exerce o papel central na análise técnica e na aprovação dos projetos de investimento.

O fluxo decisório pode ser sintetizado nas seguintes etapas: i) a pessoa jurídica apresenta pleito de incentivo fiscal à SUDENE; ii) a SUDENE realiza a análise técnica do projeto, verificando o enquadramento nos setores prioritários e nas demais condições normativas; iii) após aprovação, a SUDENE emite o laudo constitutivo que formaliza o enquadramento técnico; iv) a RFB, mediante o laudo, publica o ato declaratório que confere eficácia jurídica ao incentivo fiscal; e v) a SUDENE realiza o monitoramento do cumprimento das obrigações legais pelas empresas beneficiárias.

A formalização dos papéis, embora clara nos aspectos operacionais de concessão, apresenta lacunas no tocante à articulação estratégica entre os atores para revisão de prioridades e metas da política. A análise documental indica que o processo decisório em nível estratégico ocorre de maneira fragmentada, sem instância colegiada ou processo específico de coordenação dedicado à governança dos incentivos fiscais. No plano da PNDR, a operação da governança conta com o Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância prevista no Decreto nº 11.962/2024 e com composição disciplinada pela Portaria MIDR nº 1.708/2024, que se reúne ordinariamente em caráter trimestral para apoiar a implementação da Política. Esse Comitê, no entanto, opera no nível da política regional, não constituindo instância decisória voltada especificamente à gestão dos incentivos fiscais administrados pela SUDENE.

## 5.3 Supervisão e aprimoramento da política

As práticas de acompanhamento da gestão dos incentivos fiscais são realizadas principalmente pela SUDENE, por meio de vistorias técnicas pontuais nos empreendimentos incentivados, vinculadas à análise do pleito e à comprovação da aplicação dos recursos, e do sistema SIBF (Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais). O SIBF permite o registro e o acompanhamento dos processos de concessão e fiscalização dos incentivos.

A Portaria MDR nº 3.145/2019 definiu indicadores de desempenho da política, representando um esforço inicial de sistematização do monitoramento. Ademais, as entrevistas com servidores do MIDR mostraram que os incentivos iscais da SUDENE

são monitorados por meio do Monitoramento anual da PNDR. Além disso, há um planejamento de avaliação de impacto dos incentivos fiscais a cada ciclo do PPA Federal.

No plano institucional, o Decreto nº 11.962/2024 instituiu o Núcleo de Inteligência Regional (NIR), instância permanente de assessoramento técnico destinada à produção de conhecimento e de informações relativas à PNDR e aos seus instrumentos (art. 16). O NIR é constituído pela atuação em rede das unidades técnicas do MIDR e das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste que tratam das áreas de produção, de informação, de planejamento, de monitoramento e de avaliação do desenvolvimento regional, cabendo-lhe, entre outras competências, apoiar tecnicamente o monitoramento e a avaliação dos instrumentos da Política. Por integrar essa rede, a SUDENE dispõe de uma instância potencialmente relevante para o acompanhamento sistemático dos incentivos fiscais enquanto instrumento da PNDR. A análise indica, contudo, que a atuação do NIR se orienta ao conjunto da política regional, não se identificando, até o momento, agenda dedicada especificamente ao monitoramento e à avaliação da governança dos incentivos fiscais administrados pela SUDENE.

No que se refere ao aprimoramento, destaca-se que a presente avaliação no âmbito do CMAP constitui a primeira avaliação executiva abrangente dedicada especificamente à dimensão da governança dos incentivos fiscais da SUDENE. A própria SUDENE, em articulação com o MIDR, já desenvolveu iniciativas de monitoramento e avaliação dos incentivos, com foco predominante em impacto e retorno econômico: destacam-se a Avaliação de Retorno Econômico dos Incentivos Fiscais administrados pela SUDENE (Produto 05 do Plano de Trabalho MIDR, exercício de 2021) e, conforme divulgação institucional da SUDENE (2026), estudo realizado em parceria com a Universidade Federal de Viçosa (UFV) sobre os impactos dos incentivos no setor de alimentos e bebidas (dados de 2010 a 2023). Outras iniciativas, como a Avaliação Executiva dos Incentivos Fiscais da SUDAM (repositório SUDAM) e a “Avaliação dos Resultados dos Incentivos Fiscais sob Gestão da SUDENE” (1º ano, 1º ciclo), elaborada pela SUDENE em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC) no âmbito do TED 936617/2022, também forneceram insumos relevantes. Esse último estudo, cujos resultados foram posteriormente publicados em artigo nos Cadernos de Finanças Públicas (Carneiro et al., 2024), aplicou método de diferenças em diferenças (DiD) aos microdados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e estimou que os incentivos fiscais da SUDENE elevaram em cerca de 9,8% os vínculos formais de emprego nas firmas beneficiadas. Tais trabalhos, contudo, concentraram-se na avaliação de impacto e de retorno econômico da política, sem abordar de forma aprofundada a dimensão da governança dos incentivos fiscais da SUDENE, objeto desta seção.

## 5.4 Comunicação de diretrizes, prioridades e metas

As diretrizes e prioridades para os incentivos fiscais da SUDENE estão inseridas no contexto mais amplo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR),

instituída pelo Decreto nº 11.962/2024, e do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) 2024-2027, elaborado pela SUDENE e aprovado pelo seu Conselho Deliberativo (CONDEL).

Não obstante, a comunicação das diretrizes e metas entre os diferentes níveis de implementação (MIDR, SUDENE e RFB) requer análise mais aprofundada no que se refere à efetividade dos canais utilizados e ao impacto dessa comunicação na coesão e no alinhamento das atividades. A defasagem dos setores prioritários definidos pelo Decreto nº 4.213/2002, que não sofreu alteração em mais de 23 anos, é um indicativo de possíveis limitações na atualização das prioridades da política.

## 5.5 Prestação de contas

A prestação de contas sobre a execução dos incentivos fiscais da SUDENE ocorre por meio de diferentes instrumentos. Os Relatórios de Gestão anuais da SUDENE apresentam informações sobre a concessão e o acompanhamento dos incentivos. O Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), elaborado pela RFB, quantifica anualmente as renúncias fiscais associadas aos incentivos regionais.

Adicionalmente, o Portal de Dados Abertos do Governo Federal disponibiliza dados sobre os beneficiários dos incentivos, com série histórica de 2015 a 2023, identificados por CNPJ. Os dados do Orçamento de Subsídios da União (OSU) complementam o panorama de transparência sobre os gastos tributários. Esses instrumentos inscrevem-se no marco da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que consagra a publicidade como regra e o sigilo como exceção e disciplina tanto a transparência ativa, a divulgação espontânea de informações de interesse coletivo, como ocorre no Portal de Dados Abertos e no DGT, quanto a transparência passiva, consistente no atendimento a pedidos de acesso formulados pelos cidadãos. A Lei de Acesso à Informação - LAI constitui, assim, fundamento central da prestação de contas dos incentivos fiscais, observadas as hipóteses legais de restrição, entre as quais o sigilo fiscal a seguir referido.

Cabe registrar que o Ministério da Fazenda, ao qual se vincula a RFB, integra o CMAP como membro titular, ao lado do MPO (coordenador), da Casa Civil, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) e da Controladoria Geral da União (CGU), conforme o Decreto nº 11.558/2023. Nesse arranjo, a disponibilização de bases de dados pelos órgãos gestores constitui condição para o desenvolvimento das avaliações do Conselho. O mesmo decreto ressalva, contudo, que os dados protegidos por sigilo fiscal e sob gestão da RFB ficam excluídos do compartilhamento direto, observada a Lei nº 13.709/2018 ( Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais ), o que impacta a possibilidade de integração e cruzamento de microdados para fins de avaliação.

Entretanto, a análise preliminar sugere que há espaço para aprimoramento na sistematização e na acessibilidade das informações, especialmente no que se refere à

integração dos dados entre SUDENE e RFB e à disponibilização de indicadores de desempenho em formato acessível ao público.

## 5.6. Participação social

O principal canal de participação social na condução da política é o Conselho Deliberativo da SUDENE (CONDEL), instância colegiada que reúne representantes do governo federal, dos governos estaduais e da sociedade civil para deliberar sobre as diretrizes de atuação da autarquia. O CONDEL aprova o PRDNE e suas atualizações, estabelecendo as prioridades regionais que orientam a política de incentivos.

No entanto, no que tange especificamente aos incentivos fiscais, a participação social é limitada. Os processos de concessão e fiscalização são essencialmente técnicos e administrativos, sem previsão de participação direta da sociedade civil ou dos beneficiários na formulação ou no acompanhamento da política.

Como canal complementar de escuta e participação, a ouvidoria pública, estruturada pela Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, constitui meio institucional para o recebimento de sugestões, reclamações e pedidos relacionados à atuação dos órgãos gestores. Trata-se de mecanismo relevante de controle social e de retroalimentação da gestão, que se articula com a transparência assegurada pela Lei de Acesso à Informação. Não se identificou, contudo, mecanismo de ouvidoria dedicado especificamente aos incentivos fiscais da SUDENE, de modo que a escuta dos beneficiários e da sociedade sobre os incentivos ficais permanece diluída nos canais gerais de ouvidoria dos órgãos envolvidos.

## 5.7 Gestão de riscos

Além dos três fatores de risco apontados pela SUDENE em relação aos incentivos fiscais (não renovação dos incentivos de redução e reinvestimento do IRPJ, redução do percentual de IRPJ a ser reduzido, e redução do número de setores considerados prioritários, como apresentado no Quadro 2 do tópico 4.4), foram identificados outros potenciais riscos a partir da análise documental, entre os quais destacam-se:

i) risco de concentração dos benefícios em poucas empresas de grande porte, limitando o alcance da política;
ii) risco de defasagem dos setores prioritários, dado que o Decreto nº 4.213/2002 permanece inalterado há mais de duas décadas;
iii) risco de baixa articulação entre os atores na gestão de contingências e desvios na implementação da política; e
iv) risco de crescimento não planejado da renúncia fiscal, dada a ausência de mecanismos de limitação do montante total de benefícios concedidos.

# 6. Resultados

## 6.1 Introdução

A necessidade de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR, nos quais se incluem os incentivos fiscais, tem sido apontada como etapa crucial para o aprimoramento da política (Resende et al., 2017). Nessa seção, analisam-se os indicadores de curto, médio e longo prazo que representam as mudanças resultantes da intervenção em análise sobre indivíduos, grupos, setores produtivos e regiões. A primeira parte do documento destina-se a uma avaliação de indicadores relacionados aos objetivos estratégicos da fruição dos incentivos fiscais no âmbito da SUDENE, de acordo com a resolução do MIDR n° 1.534/2023. Em seguida, parte-se para uma análise dos componentes de resultados e impactos relacionados ao Modelo Lógico dos incentivos fiscais.

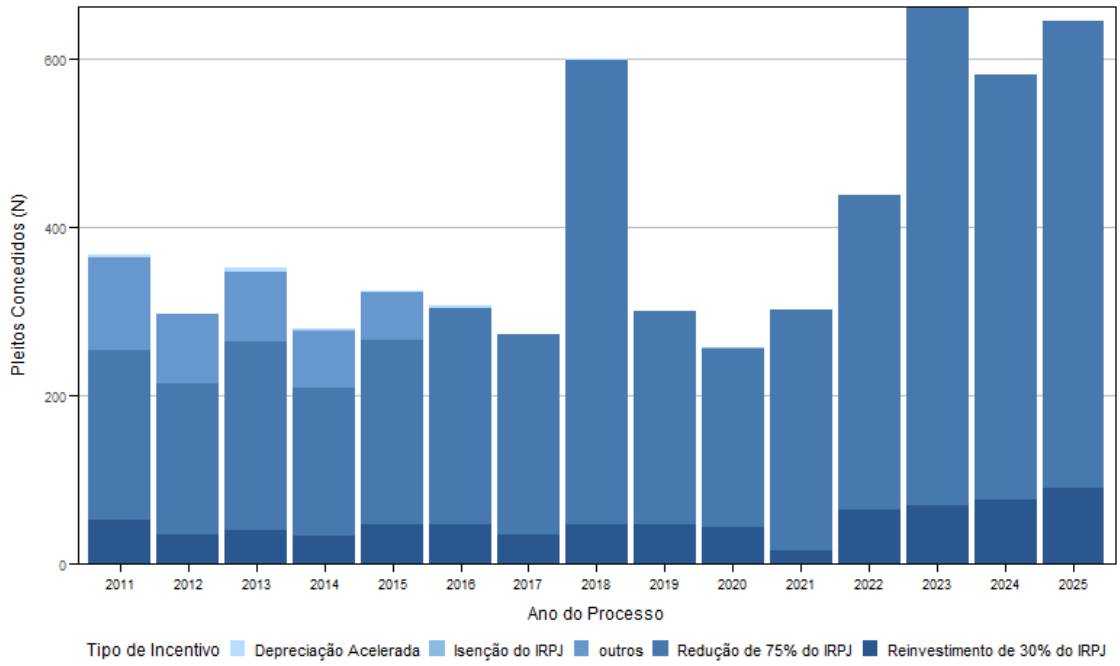
Tais resultados serão segmentados em resultados intermediários e resultados finais e impactos. Os resultados intermediários captam três dimensões relacionadas aos incentivos: dinamização do mercado de trabalho regional, diversificação inicial de setores produtivos na região e intensificação tecnológica de setores produtivos na região. Já os resultados finais e impactos buscam analisar seis dimensões distintas: aumento da produtividade regional, aumento da industrialização e da diversificação produtiva, elevação do investimento privado na região, a elevação dos níveis de emprego e renda na região, a redução das desigualdades inter-regionais, crescimento e desenvolvimento econômico-social da região nordeste e a melhoria da qualidade de vida da população.

Em termos agregados, os desafios relacionados ao problema central a que se destina a fruição dos incentivos fiscais se mantém bastante pronunciados, sobretudo quando se comparam os indicadores da região com as demais áreas do país. Assim, embora sejam evidentes alguns progressos importantes em diversas dimensões analisadas, ainda se verifica uma dificuldade sistêmica de redução das disparidades socioeconômicas observadas.

## 6.2 Os Pleitos Concedidos pela SUDENE e os objetivos, metas e indicadores da Portaria 1.534/2023

A Portaria nº 1.534 de 27 de abril de 2023 define metas e indicadores a serem considerados na avaliação da política de incentivos fiscais na área de atuação da SUDENE. A partir dessas diretrizes, o Anexo I da portaria apresenta objetivos estratégicos, indicadores com sugestão de cálculo, metas e ações estratégicas necessárias para atingimento da meta. Nessa seção, avaliamos alguns dos objetivos estratégicos apresentados em perspectiva temporal. Em primeiro lugar, contextualiza-se a evolução dos pleitos concedidos, por tipo de incentivo, no Gráfico 8.

**Gráfico 8 -** *Evolução dos pleitos concedidos por ano e tipo de incentivo: 2011 a 2025*




**Fonte:** SIBF/SUDENE (Data da extração: 01 de junho de 2026).

**Nota**: A base pública de incentivos apresenta pleitos relativos a UFs que não possuem municípios na Área SUDENE. Esses pleitos foram retirados da análise.

O número de pleitos por ano apresentou uma relativa estabilidade entre 2011 e 2017, oscilando negativamente entre os dois anos, de 367 para 273 pleitos concedidos, respectivamente. O ano de 2018, nesse aspecto, apresenta um comportamento distinto, com um pico de 599 concessões de isenção fiscal. Após apresentar um vale no ano de 2020, onde apenas 256 benefícios foram concedidos, verifica-se uma recuperação do número de concessões de incentivos nos últimos três anos analisados, chegando a alcançar 661 pleitos em 2023 e 645 em 2025. O principal tipo de incentivo concedido, ao longo de todo o período, é o de Redução de 75% do IRPJ, seguido do Reinvestimento de 30% do IRPJ. Em particular, a ocorrência de outras formas foi sendo reduzida significativamente ao longo do período e aparece praticamente de forma residual a partir de 2017.

Tendo essa evolução em perspectiva, o primeiro objetivo estratégico apontado pela portaria visa elevar a eficiência do processo de concessão dos incentivos fiscais no âmbito da superintendência. Sugere-se que a avaliação desse aspecto seja feita a partir da taxa de efetivação da demanda (TED), isto é, a razão entre número de pleitos apresentados e número de pleitos aprovados.

Antes de apresentar o indicador, é importante descrever os dados sobre pleitos contida no SIBF (cuja versão mais atual foi enviada pela equipe da SUDENE em 02 de junho de 2026). As informações de SIBF possuem todos os pleitos criados no sistema da SUDENE a partir de 2010. O recorte adotado nesse relatório restringe a análise aos

pleitos analisados entre 2011 e 2025. A Tabela 1 mostra a relação entre status no sistema e resultado da análise das 9.592 entradas de pleitos.

***Tabela 1** - Pleitos no SIBF entre 2011 e 2025: estágio e análise*

| Estágio | Aprovados | Arquivados | Não Analisados | Total |
|---|---|---|---|---|
| Finalizado | 6.141 | 84 | 0 | 6.225 |
| Expedindo | 38 | 0 | 0 | 38 |
| Recomendando | 0 | 0 | 6 | 6 |
| Analisando | 0 | 0 | 8 | 8 |
| Pré analisando | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Vistoriando | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Inscrevendo | 0 | 0 | 3.313 | 3.313 |
| **Total** | **6.179** | **84** | **3.329** | **9.592** |

**Fonte**: SIBF/SUDENE. Data da extração: 02 de junho de 2026.

Parte significativa dos pleitos que deram entrada no sistema da SUDENE não foram finalizados pelos aplicantes e, portanto, não se tornaram um processo de fato. Para a análise do processo de concessão, essa análise se restringirá às entradas que geraram processos de concessão e, portanto, foram ou estão sendo submetidos à análise.

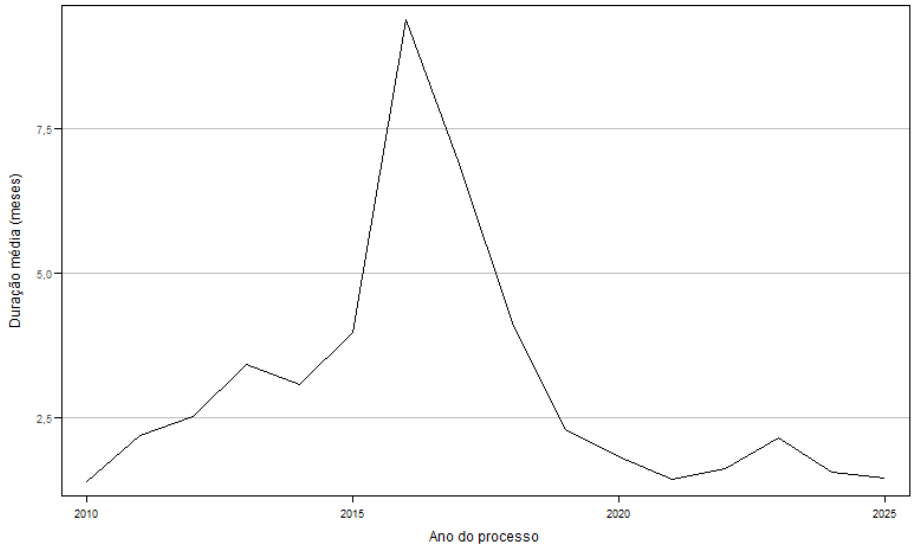
Dos 6.179 processos analisados e aprovados, 6.141 tiveram a tramitação finalizada, com benefício sendo expedido, e 38 estão em processo de expedição. Além disso, há 6 processos sendo recomendados, 8 analisados, 1 processo sendo pré-analisado e outro sendo vistoriado. Ao longo de todo o período, 84 pleitos foram registrados como arquivados. Segundo a SUDENE, a maior parte dos casos listados como arquivados na base dados corresponde a pleitos devolvidos para correção de pendências e, depois, reapresentados, analisados e aprovados. Em levantamento próprio, referente ao período de 2013 a 2026, a SUDENE identificou apenas 7 pleitos efetivamente arquivados, por ausência de retomada do processo por parte das empresas interessadas. Desses, somente um foi indeferido por não se enquadrar nos setores prioritários definidos pelo Decreto nº 4.213/2002.[14]

Diante da elevada taxa de aprovação dos pedidos de incentivos fiscais, uma possibilidade de análise da eficiência desse processo pode ser a duração entre o início

[14] Os valores se referem a períodos distintos (2011–2025, na base analisada pela equipe de avaliação; 2013–2026, no levantamento da SUDENE) e, por isso, não são diretamente comparáveis.

do processo e a data do resultado final (que pode ser a aprovação ou o arquivamento). O Gráfico 9 apresenta a evolução do tempo médio, em meses, para a conclusão dos processos, a partir do ano em que o processo foi gerado. Nesse aspecto, pode-se perceber que após um período de aumento considerável desse tempo médio, que culmina com mais de nove meses de média no ano de 2017, a análise dos processos vem sendo realizada em tempo reduzido e decrescente. Os processos gerados em 2025 foram concluídos, em média, em 1,45 meses.

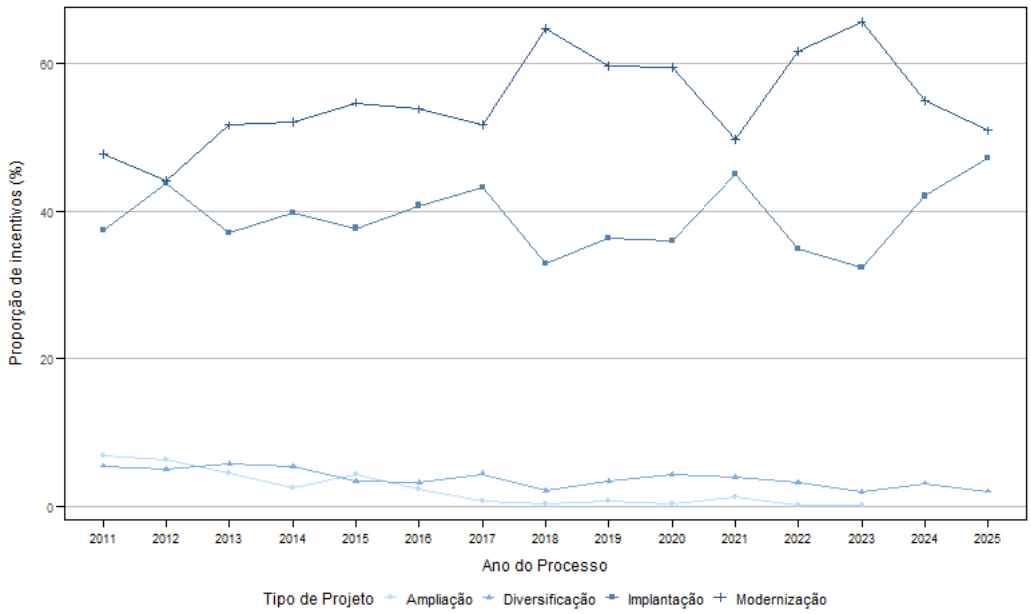
**Gráfico 9 -** *Tempo médio entre início do processo de avaliação dos pleitos e o resultado: 2010 a 2025*




**Fonte**: SIBF/SUDENE.

A portaria ministerial que define os objetivos da política de incentivos no âmbito das superintendências de desenvolvimento até 2023 indica, também, como objetivo estratégico a elevação da atividade econômica de empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento real. O indicador referente a tal objetivo é o número total de incentivos concedidos na modalidade de implantação, como percentual do número total de incentivos. O Gráfico 10 apresenta a evolução temporal dos incentivos por modalidade.

**Gráfico 10 -** *Evolução dos pleitos concedidos por tipo de projeto*

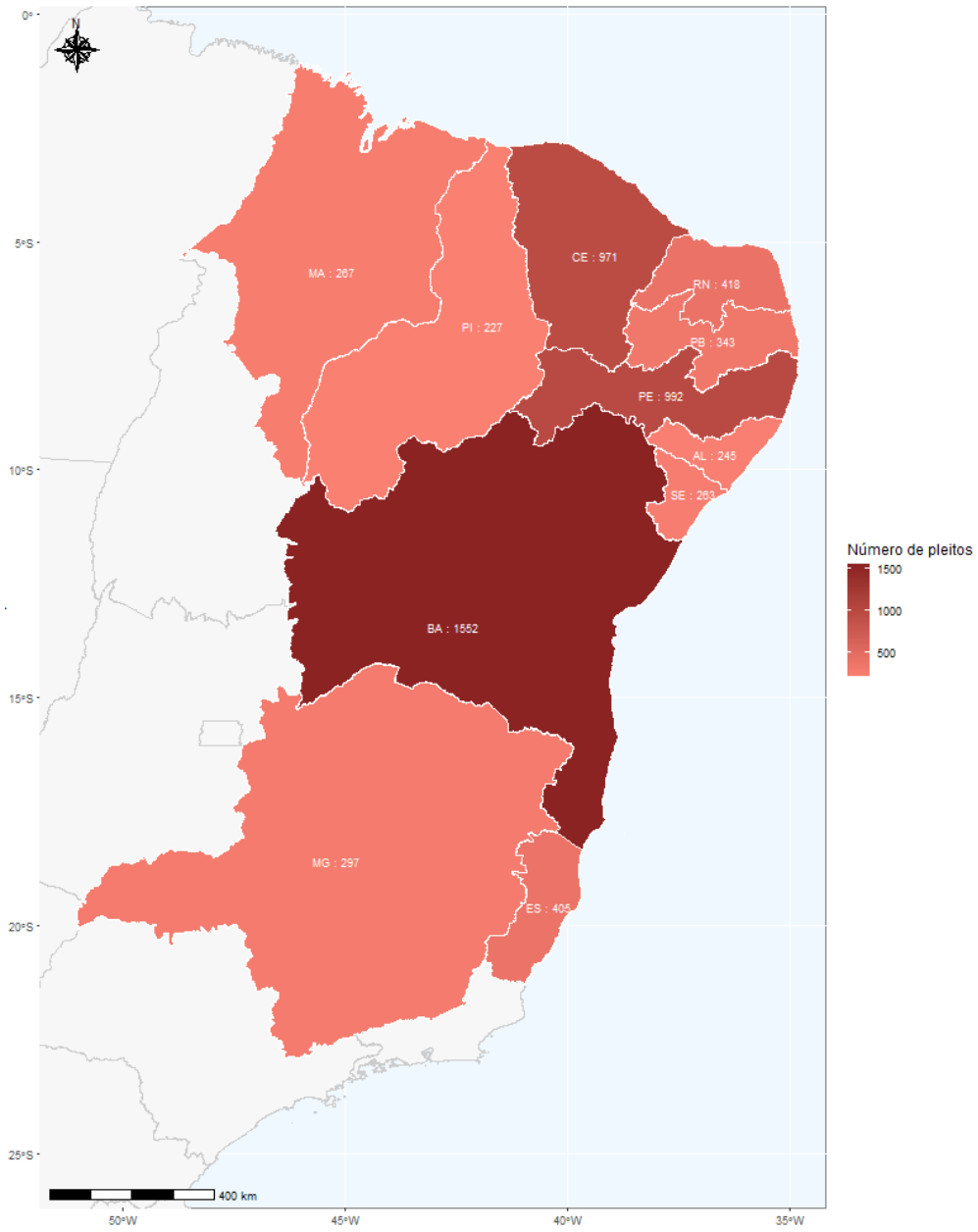



**Fonte**: SIBF/SUDENE.
**Notas**: 1) Percentual de pleitos aprovados que possuem como tipos de projetos "Modernização" e "Complementação Equipamentos", conforme Silva e Pinheiro (2026); 2) Considera-se Modernização Parcial e Total.

As principais modalidades de projetos apoiadas pela fruição dos incentivos fiscais envolvem a modernização e a implantação de empreendimentos**.** Percebe-se que as modalidades relacionadas à modernização (aqui agrupadas, contendo modernização parcial, modernização total e complementação de equipamentos) mantém-se como o tipo de projeto predominante na maior parte do período, enquanto os projetos de implantação apresentaram tendência de queda na participação dos benefícios fiscais entre 2011 e 2023, ano em que sua participação cai a 31, 66% dos incentivos, atingindo a menor taxa em todo o período. De fato, a partir de 2023, verifica-se uma reversão dessa tendência com o aumento da participação dos projetos de implantação e uma redução na fração direcionada às modalidades de modernização, indicando uma composição mais equilibrada entre as duas modalidades. No ano de 2025, 50,82% dos projetos incentivados foram destinados à modernização, enquanto 47,13% foram direcionados à implantação. Vale destacar que a essa dinâmica está condizente com a meta estabelecida no anexo 1 da resolução 1534/2023, correspondente a um acréscimo de 10% na participação dos projetos de implantação no total dos incentivos.

Finalmente, ao se observar a distribuição espacial dos benefícios fiscais concedidos ao longo do período de análise verifica-se uma elevada concentração dos incentivos em três estados, em particular. A Figura 4 apresenta o número de pleitos concedidos por unidade da federação com território pertencente à área SUDENE. Neste período, verifica-se uma elevada concentração dos pleitos nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, beneficiários por mais de 50% dos incentivos concedidos ao longo de todo o período. Em termos agregados, os estados do Alagoas, Piauí e Sergipe, por outro lado, apresentam o menor número de incentivos fiscais concedidos durante esse período.

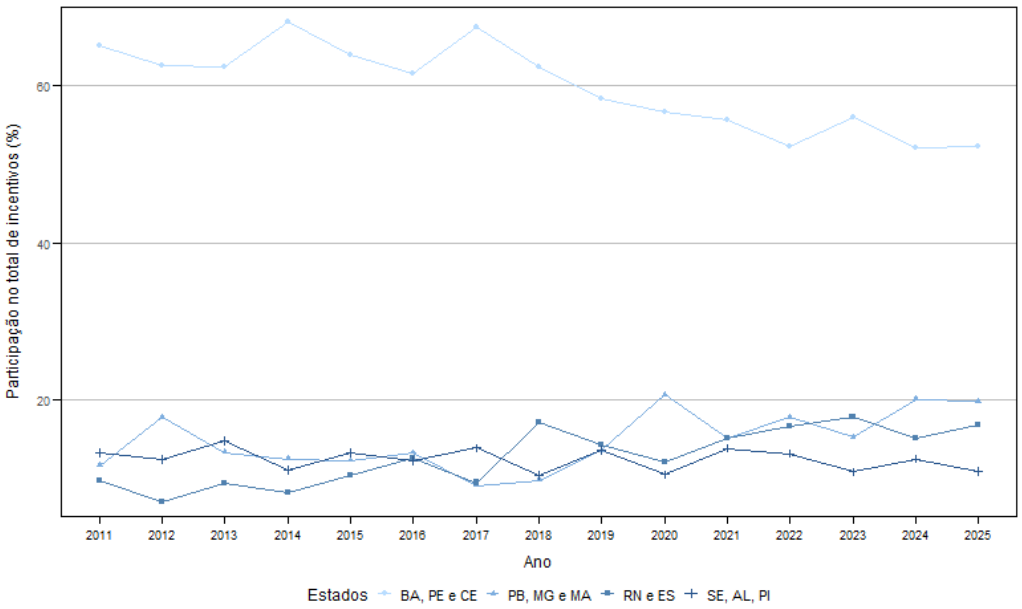
***Figura 4*** *- Distribuição dos pleitos concedidos por UF: 2011 a 2025*




**Fonte**: SIBF/SUDENE.

Considerando tal contexto, a elevação da participação dos estados menos incentivados é apontada como um dos objetivos a serem alcançados na implementação dos incentivos fiscais da SUDENE. Em particular, entre 2020 e 2023, a portaria 1534/2023 definiu como meta o acréscimo de 20% no número total de incentivos concedidos nos estados menos incentivados como proporção do número total de incentivos. O Gráfico 11 mostra a evolução dos incentivos por grupos de Estados, agrupados pela participação no total de incentivos.

**Gráfico 11 -** *Evolução da participação de grupos de estados no total de pleitos por ano: 2011 a 2025*

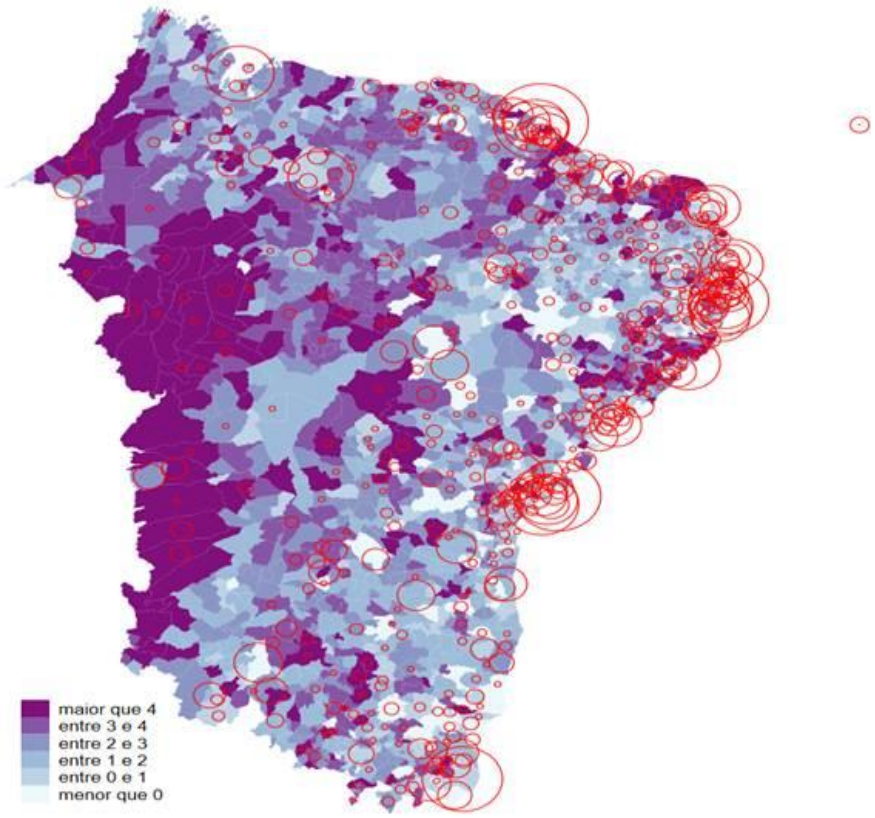



**Fonte**: SIBF/SUDENE.

Por um lado, verifica-se que a participação do grupo formado por Bahia, Pernambuco e Ceará vem caindo sistematicamente desde 2017. Entretanto, esse grupo de estados continua concentrando mais da metade dos novos benefícios concedidos anualmente. Essa redução tem sido acompanhada pelo crescimento do percentual de participação dos incentivos no Rio Grande do Norte e Espírito Santo e do grupo formado pelos municípios de Minas Gerais, Paraíba e Maranhão. Ao mesmo tempo, a participação do grupo de estados formado por Sergipe, Alagoas e Piauí se mantém não só como o grupo de menor participação nos incentivos, mas também vem apresentando uma redução na respectiva proporção desde 2021.

Essa concentração é ainda mais evidente ao se observar a dinâmica dos benefícios ao nível dos municípios. Ao mesmo tempo, a própria portaria 1534/2023 indica o objetivo estratégico de indução da estruturação produtiva nas regiões, a ser alcançada com a interiorização dos incentivos fiscais com finalidade de redução das desigualdades intrarregionais no Nordeste. Na Figura 5, mostra-se as taxas de crescimento anualizadas dos PIB per capita municipal entre 2010 e 2023 apenas para a região da SUDENE junto com a quantidade de empresas beneficiadas com os incentivos fiscais entre 2011 e 2025 (em círculos vermelhos). A figura evidencia a concentração dos benefícios fiscais na área litorânea, em particular nas capitais e suas regiões metropolitanas. E, com isso, fica clara a baixa correlação entre a quantidade de firmas beneficiadas por incentivos fiscais e um maior crescimento do PIB per capita na região.

**Figura 5 -** *Taxa de crescimento do PIB per capita municipal anualizada na área de atuação da SUDENE e quantidade de empresas beneficiadas com incentivos fiscais por município, 2010 - 2023*




**Fonte**: IBGE e SIBF.
**Nota**: Tamanhos dos círculos proporcionais ao total de incentivos fiscais concedidos.

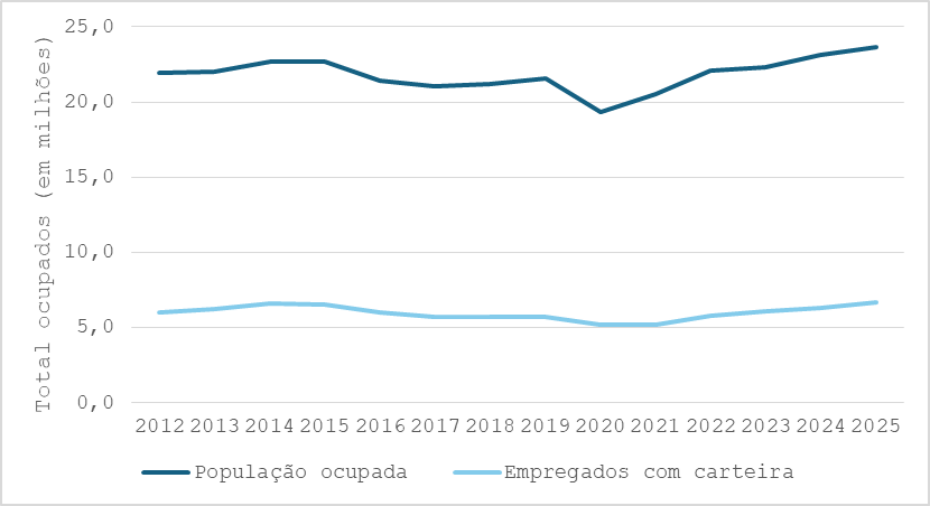
## 6.3 Resultados Intermediários

### 6.3.1 Dinamização do mercado de trabalho regional

Entre 2012 e 2025, de acordo com dados da PNAD Contínua[15] apresentados no Gráfico 13, a média mensal do total de ocupados na área da SUDENE subiu de 21,9 milhões para 23,6 milhões e o total de empregados com carteira passou de 6 milhões para 6,7 milhões. Isso representa um crescimento de 7,8% e 10,9%, respectivamente.

**Gráfico 12 -** *Total de ocupados e empregados com carteira assinada na região da SUDENE, 2012 - 2025*

[15] A área da SUDENE na PNAD Contínua é construída acrescentando-se ao Nordeste o estrato geográfico do Norte de Minas, e os do Litoral Norte e Noroeste do Espírito Santo. Com isso, apenas 82 municípios de MG na área da SUDENE (pertencentes ao estrato geográfico do Vale do Rio Doce) não estão sendo contabilizados.




**Fonte**: PNAD Contínua/IBGE.

Em uma perspectiva comparada com outras regiões, verifica-se que a dinamização do mercado de trabalho na região da SUDENE apresentou desempenho inferior. O crescimento da população ocupada foi cerca de metade do observado na segunda região de menor expansão (14,2% no Sudeste) e cerca de um terço do registrado na região de maior crescimento (25,5% no Centro-Oeste). Por sua vez, entre os empregados formais, a região da SUDENE teve o segundo menor crescimento, situando-se significativamente abaixo do desempenho das regiões de maior crescimento (16,5% no Sul, 24,1% no Norte e 25,7% no Centro-Oeste).

No Apêndice B, são apresentadas diversas figuras que colocam em perspectiva a dinamização do mercado de trabalho regional nesse recorte de tempo. Há décadas, o mercado de trabalho da área da SUDENE (e do Nordeste em particular) é marcado por maiores taxas de desemprego, menores taxas de participação e maior informalidade. Não se observaram perspectivas de alteração nesse cenário desde 2012. Ao longo de todo o período analisado, a taxa de desemprego manteve-se superior na área da SUDENE em relação às demais regiões e, em 2025, a distância relativa do desemprego nessa área em comparação às outras permaneceu igual ou superior à verificada em 2012.

Por sua vez, a taxa de participação na área da SUDENE passou de 58% em 2012 para 54,6%, aumentando assim a diferença para as demais regiões. Apenas no Norte houve também um recuo da participação (de 62,7% para 60,6%). Todas demais regiões elevaram suas taxas, alcançando em 2025 valores superiores à 65%.

Considerando a informalidade no mercado de trabalho, observa-se que a região da SUDENE, em conjunto com o Norte, continua sendo aquela com menor proporção de trabalhadores formais[16]. Entretanto, nesse quesito, o desempenho dessas regiões mostrou-se superior ao das demais. A área da SUDENE e o Norte registravam em 2012 cerca de 41% de ocupados formais e alcançaram cerca de 44% em 2025. Nas demais

[16] Incluindo trabalhadores do setor público.

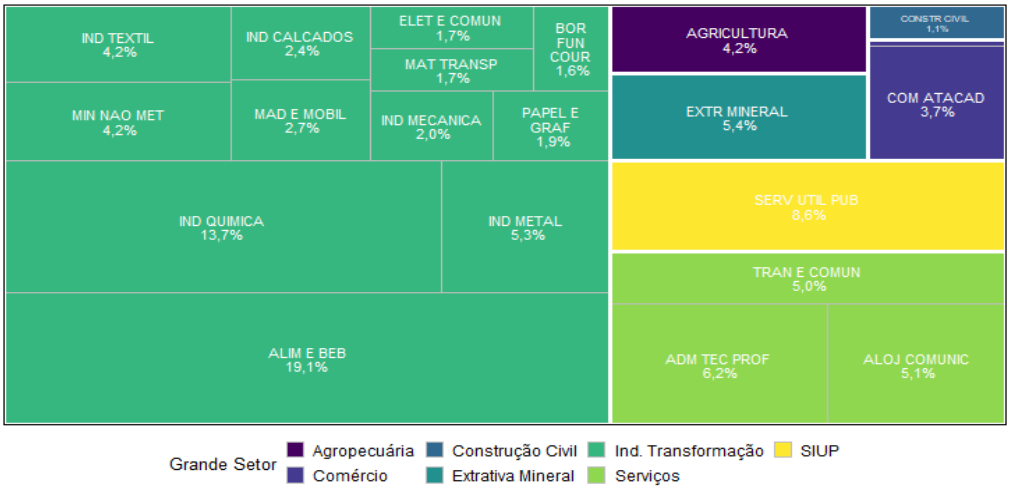
regiões, a proporção de trabalhadores formais manteve-se estável ou apresentou redução (caso do Sudeste), embora permanecesse mais de 10 pontos percentuais superior à taxa da área da SUDENE. Cumpre notar que a contribuição do setor público para a elevação da proporção de formais no Norte e na área da SUDENE foi superior à dos empregados com carteira assinada.

Um ponto onde a região da SUDENE apresentou uma maior dinamização relativa foi na distribuição setorial dos ocupados. Apesar de manter uma menor proporção de ocupados na indústria, a área da SUDENE foi uma das regiões onde se apresentou uma menor perda relativa de ocupados nesse setor (de 10,4% para 9,3% entre 2012 e 2025). Isso representa uma redução de 11%, menor que a observada no Centro-Oeste (17%) e Sudeste (15,3%). Por sua vez, além da contínua redução do número de ocupados na agricultura e da expansão dos postos de trabalho nos serviços, destaca-se na área da SUDENE o aumento da participação dos empregados na Administração pública, Saúde e Educação, cuja proporção passou de 16,3% em 2012 para 20,4% em 2025.

### 6.3.2 Diversificação inicial de setores produtivos na região

A fruição dos incentivos fiscais busca promover a entrada e consolidação de novos setores na região, de modo a reduzir a dependência de natureza histórica em relação a setores pouco complexos. Nesse sentido, a promoção da atividade manufatureira e de serviços intensivos em conhecimento torna-se um resultado desejável. Ao longo do período analisado, a indústria de transformação correspondeu ao setor da maior parte das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais (Figura 6 e Gráfico 13).

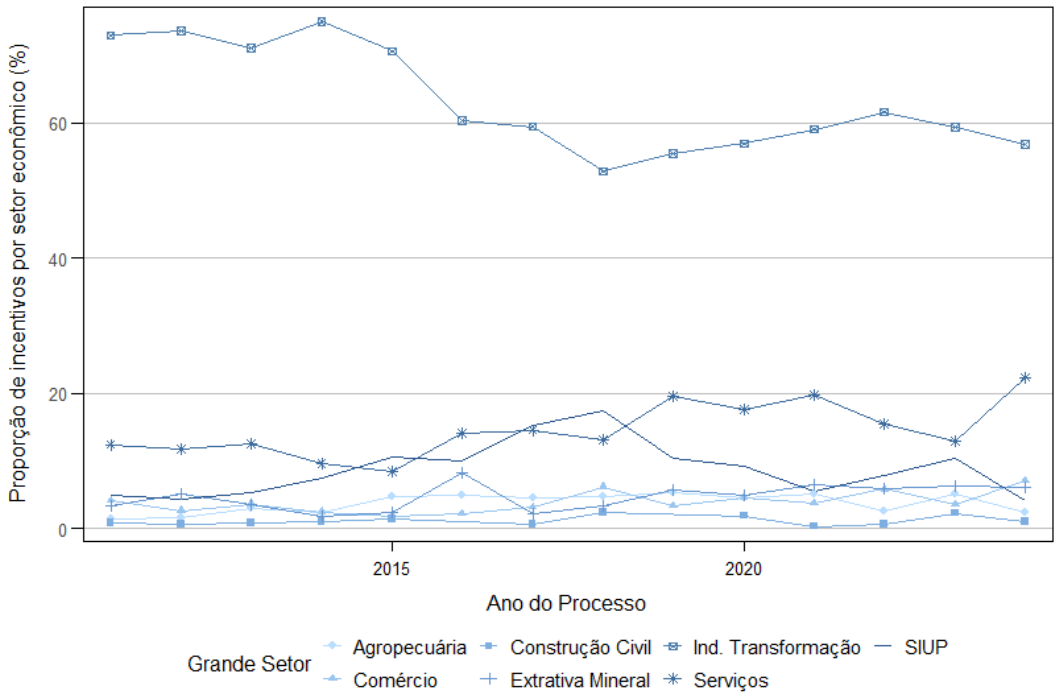
**Figura 6 -** *Distribuição de Setores das empresas beneficiadas entre 2014 e 2025*




**Fonte**: SIBF e RAIS.

Contudo, esse percentual vem se reduzindo ao longo do tempo. Em 2011, 72,93% dos incentivos foram destinados a empresas de setores da indústria de transformação. Essa participação foi reduzida para 56,84% em 2024.

**Gráfico 13 -** *Proporção de Incentivos Fiscais concedidos por Grande Setor Econômico e ano - 2011 a 2024*




**Fonte**: SIBF/SUDENE e RAIS/MTE.

Ao mesmo tempo, verifica-se uma elevação de aproximadamente 10 pontos percentuais na participação do setor de serviços no total de pleitos concedidos ao longo do período, de 12,43% em 2011 para 22,38% em 2024. No que tange ao comércio, a sua participação variou bastante ao longo do período, mas passou de 4,14% em 2011 para 7,10% em 2024. De forma similar, apesar de oscilações durante todo o período, a participação do setor de Extrativa Mineral passa de 3,31% no primeiro ano observado para 6,04% no último ano.

Por sua vez, o setor de Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP), apresenta tendências distintas ao longo do período. O subperíodo compreendido entre 2011 e 2018 evidencia um crescimento acelerado na concessão de incentivos às empresas do setor, passando de 4,97% em 2011 para 17,45% do total de pleitos em 2018, ano em que o setor ocupou o segundo lugar em benefícios concedidos. Em sentido oposto, o período seguinte é caracterizado por uma redução significativa na concessão de incentivos a empresas dos SIUP, correspondendo a apenas 4,09% em 2024.

### 6.3.3 Intensificação tecnológica dos empreendimentos incentivados

Também se espera que os incentivos fiscais promovam, como resultado intermediário, a intensificação tecnológica dos setores produtivos na região. Considerando tal objetivo, um dos indicadores propostos durante o processo de avaliação é a proporção

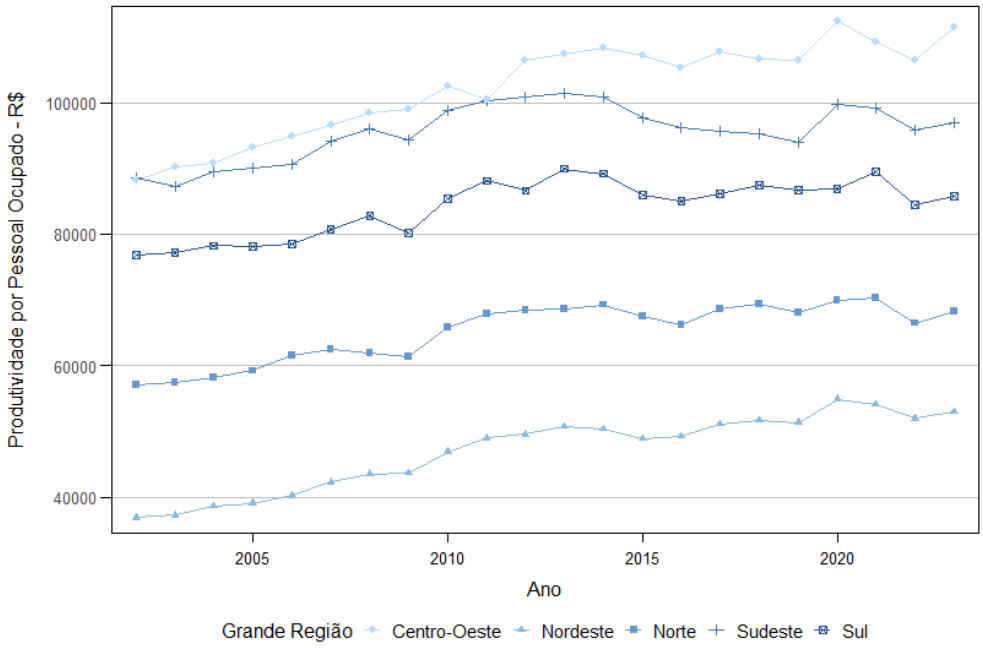
de incentivos voltados à modernização[17]. A evolução desse indicador foi apresentada no Gráfico 10.

## 6.4 Resultados Finais

### 6.4.1 Aumento da produtividade média do trabalho na região

A concentração de atividades com baixa produtividade na área de atuação da SUDENE pode ser apontada como uma das causas centrais do problema que se busca mitigar por meio da fruição dos incentivos fiscais na região. Esse problema se relaciona com o déficit de mão-de-obra qualificada e baixa modernização tecnológica de modo a comprometer o potencial de crescimento econômico e geração de renda na região ao longo do tempo. Os Gráficos 14 e 15 mostram a evolução da produtividade por pessoal ocupado e por hora trabalhada nas grandes regiões brasileiras entre 2002 e 2021, respectivamente.

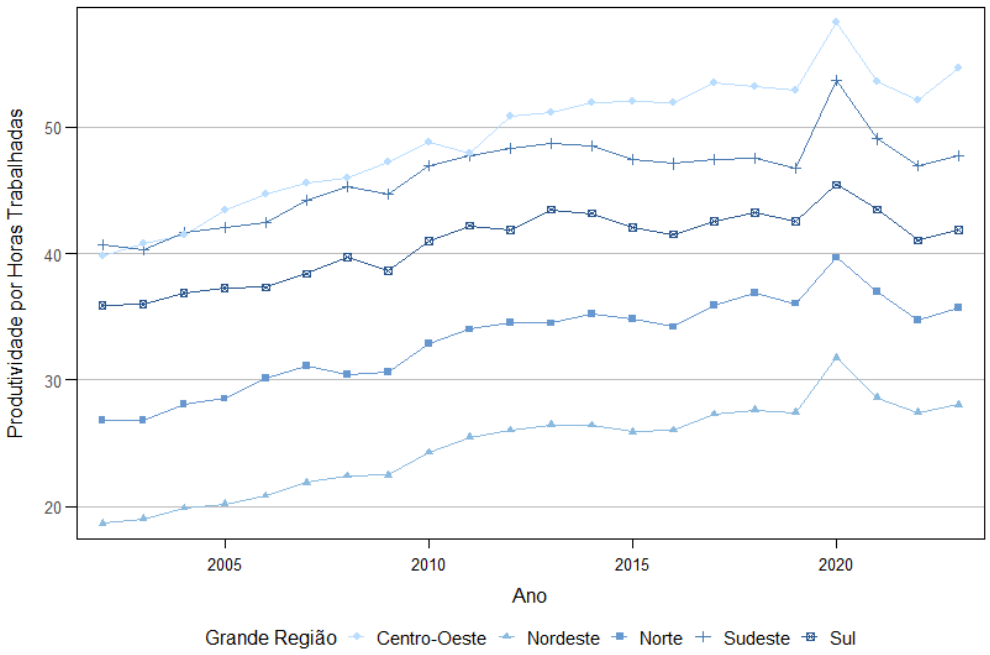
**Gráfico 14 -** *Produtividade por pessoal ocupado nas grandes regiões: 2002 a 2021*




**Fonte**: Observatório da produtividade, FGV.

[17] Embora a modernização possa refletir a incorporação de novas tecnologias, esse indicador não mensura diretamente a intensificação tecnológica das empresas. Dessa forma, os resultados devem ser interpretados como evidências de esforços de modernização dos empreendimentos apoiados, não permitindo inferências conclusivas sobre intensificação tecnológica.

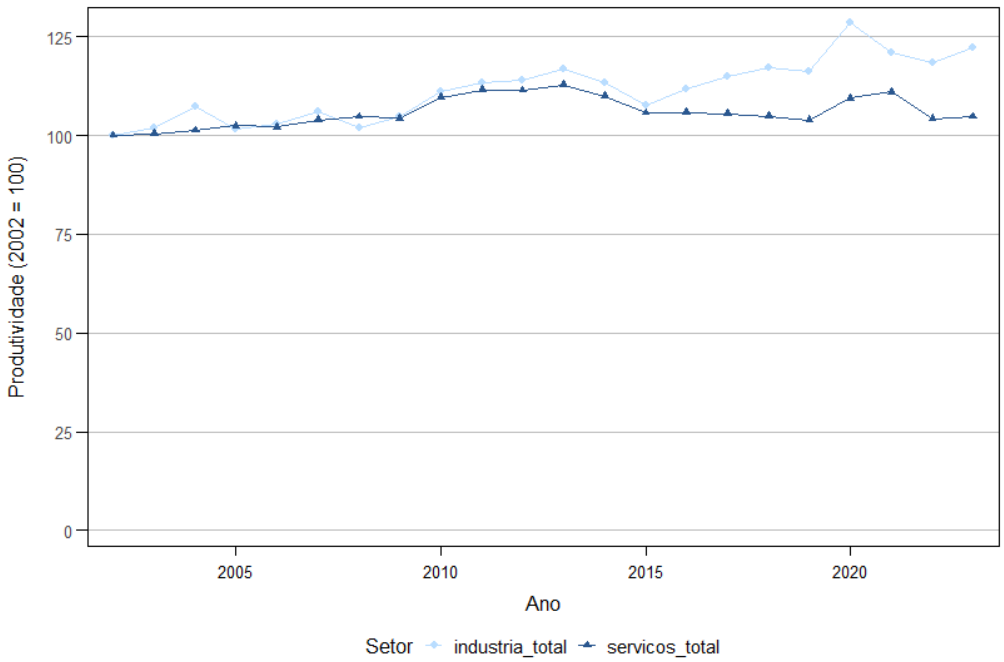
**Gráfico 15 -** *Produtividade por horas trabalhadas nas grandes regiões brasileiras: 2002 a 2021*




**Fonte**: Observatório da Produtividade, FGV.

Embora se observe um aumento na produtividade por pessoal ocupado e por horas trabalhadas entre 2002 e 2021, a região Nordeste continua apresentando as menores taxas entre todas as grandes regiões brasileiras. Esse crescimento parece acompanhar a tendência nacional, não apresentando um comportamento diferencial que aponte para uma convergência em relação às demais regiões do país. O Gráfico 16 mostra a evolução da produtividade do trabalho para os setores da indústria e serviços. É possível observar que a indústria concentra maiores ganhos de produtividade, sobretudo a partir do ano de 2015.

***Gráfico 16*** - Produtividade do Trabalho por Setor de Atividade na Região Nordeste: 2002 a 2021

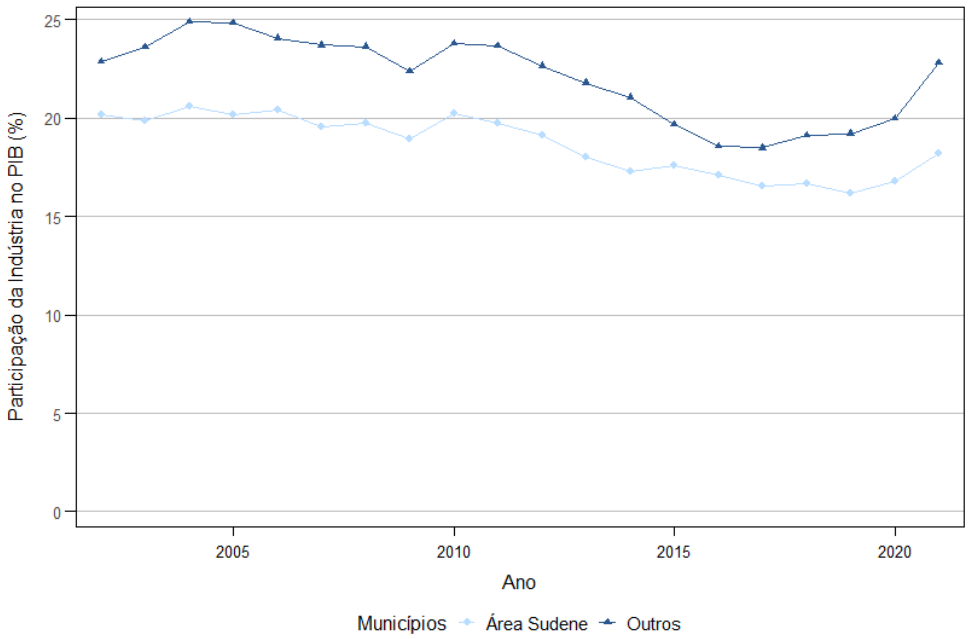



**Fonte**: Observatório da Produtividade, FGV.

### 6.4.2 Aumento da industrialização e da diversidade produtiva na região

A preocupação com a mudança estrutural na região de atuação da SUDENE perpassa, desde sua origem, que tem como marco o documento do GTDN (Furtado, 1959), pela necessidade da criação de uma base industrial na região. Assim, busca-se o desenvolvimento de uma indústria capaz de absorver mão de obra com maiores salários, permitir uma mudança na inserção da região na Economia Nacional, além de gerar ganhos de produtividade que, como ilustrado no Gráfico 17, tendem a ser superiores no setor. Nesse aspecto, o aumento de industrialização e a diversidade produtiva na região tem sido apontada, sistematicamente, como dimensão relevante dos resultados esperados. O primeiro indicador utilizado para captar essa dimensão é a participação da indústria no VAB regional, representado no Gráfico 18, na qual pode-se comparar a dinâmica dos municípios pertencentes à Área SUDENE *vis-à-vis* aos demais municípios.

**Gráfico 17 -** *Participação da Indústria no PIB regional: 2002 - 2021*

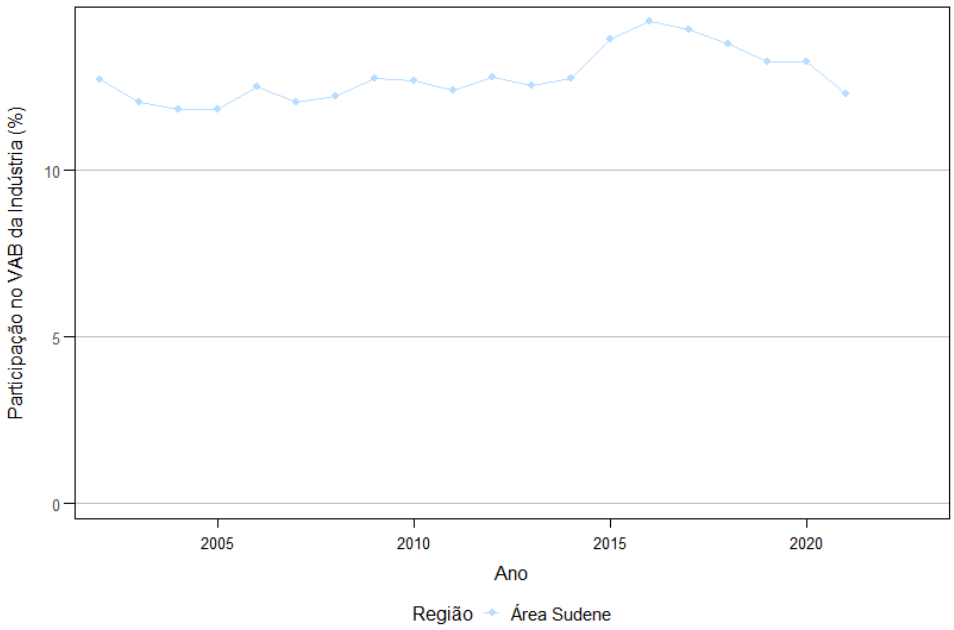



**Fonte**: IBGE.

Em termos relativos, a região apresentou uma tendência de redução na participação da indústria no PIB, acompanhando a tendência da indústria nacional. Em 2002, o setor industrial era responsável por 20,17% da produção de bens e serviços nos municípios da Área SUDENE. Esse valor oscila em torno de 20% até o ano de 2010, quando passa diminuir sistematicamente até 2020, atingindo 16,82% do PIB. A indústria nordestina recupera parcialmente sua participação na economia no ano de 2021, alcançando 18,19%, 2 pontos percentuais abaixo do início do período analisado.

Olhando-se detalhadamente por municípios nota-se uma redistribuição espacial da industrialização na área de atuação da SUDENE. No Apêndice B, mostra-se a proporção do VAB industrial no total do VAB do município para os anos de 2002 e 2021. Percebe-se um aumento do peso da indústria no VAB municipal no sertão nordestino e uma queda nas áreas litorâneas e no Meio-norte.

***Gráfico 18** - Participação da Área SUDENE no Valor Adicionado Bruto da Indústria Nacional*




**Fonte**: IBGE.

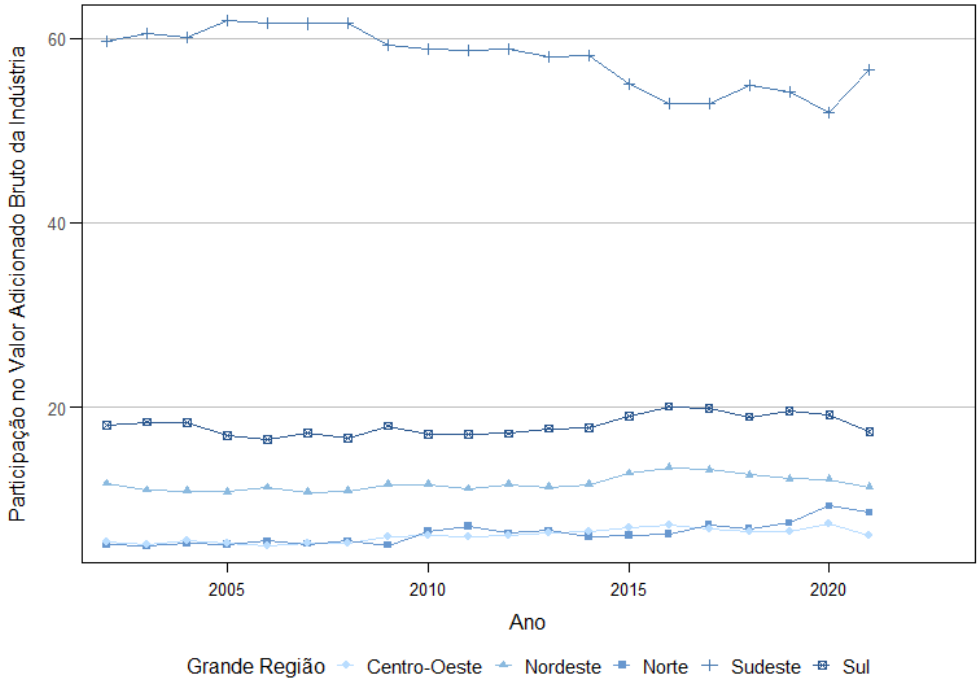
Entre 2002 e 2021, último ano com dados disponíveis, a participação dos municípios da área SUDENE na Indústria Nacional permaneceu praticamente inalterada, passando de 12,73% no início do período, para 12,29%. Apesar da leve redução, observa-se um período de expansão nessa razão entre 2015 e 2017, que foi revertida nos anos seguintes. Em particular, a participação da indústria nordestina no Valor Adicionado Bruto da indústria nacional passou de 11,72% em 2002 para 11,33% em 2021 (último ano disponível).

Os dados do Gráfico 19 têm como base o PIB Municipal do IBGE, que, embora possibilite uma delimitação exata da área de atuação da SUDENE, não permite uma maior desagregação setorial. No Apêndice B mostramos, de acordo com dados da Contas Nacionais Regionais do IBGE, a participação do Nordeste no VAB do Brasil para diferentes atividades econômicas e a participação dessas atividades no VAB do Nordeste entre 2002 e 2023.

Com base nesses dados, o cenário do peso da indústria da transformação nessa região é diferente. A participação do Nordeste no VAB da indústria da transformação cresceu de 9% para 10,4% entre 2002 e 2023, e a participação do setor de Serviços e Indústrias de Utilidade Pública cresceu de 13,7% para 23,3. O que justifica a divergência com os dados do PIB Municipal foi a redução expressiva da participação da indústria extrativa, passando de 12,9% para 2,8% nesse período[18].

[18] Nos dados do PIB Municipal o setor Indústria engloba o que nos dados do Sistema de Contas Regionais são as Indústrias Extrativas, Indústria da Transformação, Eletricidade e gás, água, esgoto e gestão de resíduos, além da Construção Civil.

**Gráfico 19 -** *Participação das Grandes Regiões no VAB da Indústria*

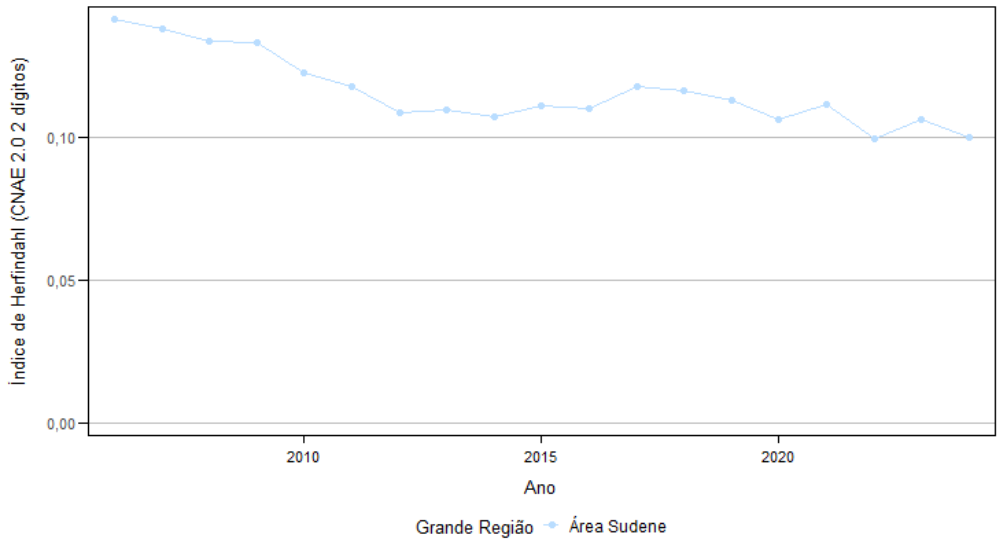



**Fonte**: IBGE.

Da mesma forma, a participação da Indústria da Transformação no VAB do Nordeste também aumentou nesse período (de 9,7% em 2002 para 11,3% em 2023). A redução da Indústria na área da SUDENE nos dados do PIB Municipal é explicada pela diminuição da participação das Indústrias Extrativas (queda de 1 p.p.) e sobretudo da Construção Civil (queda de 3,8 p.p.).

Em paralelo à dinamização do setor industrial na região, a diversificação produtiva é apontada como condição importante para o desenvolvimento da região. O Gráfico 20 apresenta um indicador de especialização produtiva baseada na composição setorial através do indicador de Hirschman-Herfindahl. O indicador foi calculado a partir da composição setorial do emprego usando classificação CNAE 2.0 a dois dígitos.

**Gráfico 20 -** *Especialização Produtiva: Índice de Herfindhal para os municípios da Área SUDENE*




**Fonte**: RAIS/MTE.
**Nota**: CNAE 2.0 a 2 dígitos.

O índice HHI é máximo, alcançando valor 1, quando a produção da região é concentrada em apenas um setor, e mínimo (1/n) quando todos os n setores existentes estão presentes na região e apresentam a mesma participação no emprego. Ao se analisar o conjunto de municípios pertencentes à Área SUDENE, o longo do período, verifica-se um aumento considerável na diversificação setorial.

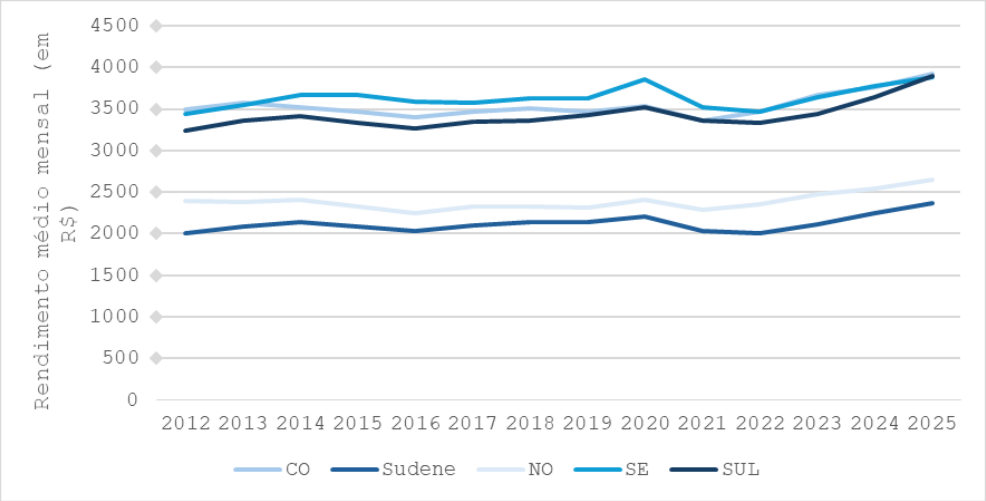
### 6.4.3 Elevação do investimento privado na região

A dimensão não pôde ser analisada por indisponibilidade dos dados. Ressalta-se que foram requisitadas informações ao IBGE sobre aquisição de ativos tangíveis, com base nos microdados da Pesquisa Industrial Anual (PIA – Empresa), mas, em decorrência de falha na tramitação da solicitação, os dados não foram recebidos até a conclusão dos trabalhos.

### 6.4.4 Elevação dos níveis de emprego e renda na região

O dinamismo do mercado de trabalho na área da SUDENE foi analisado na subseção 6.3.1, aqui apresenta-se como isso se traduziu nos níveis de renda dos trabalhadores. Como indicado no Gráfico 21, o rendimento médio do trabalho mensal real na área da SUDENE elevou-se de R$2.000 em 2012 para R$ 2.362 em 2025. Apesar de continuar sendo a região com a menor renda do trabalho, o crescimento total de 17,9% nesse período só foi inferior ao aumento de 20,4% observado na região Sul.

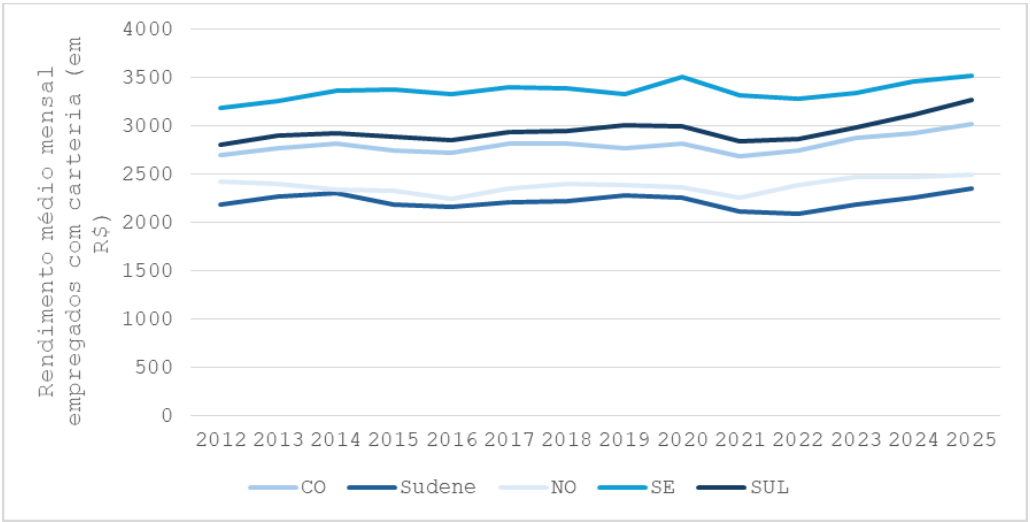
**Gráfico 21 -** *Rendimento médio mensal do trabalho, 2012 - 2025*




**Fonte**: PNAD Contínua/IBGE.
**Nota**: Em reais de novembro de 2025.

Contudo, esse melhor desempenho relativo da renda do trabalho não é observado quando nos concentramos nos empregados com carteira (Gráfico 23). Para esses trabalhadores na área da SUDENE, a renda média do trabalho subiu de R$2.190 em 2012 para R$2.358 em 2025, o que representou um crescimento de 7,7%. Entretanto, tal desempenho apenas foi superior ao da região Norte que cresceu somente 3,1% nesse período, ficando abaixo dos aumentos observados nas demais regiões (superiores à 10%). Conforme já mencionado, o bom desempenho relativo da renda do trabalho na área de atuação da SUDENE deveu-se principalmente aos trabalhadores do setor público e dos trabalhadores por conta-própria.

**Gráfico 22 -** *Rendimento médio mensal do trabalho dos empregados com carteira, 2012 - 2025*




**Fonte**: PNAD Contínua/IBGE.
**Nota**: Em reais de novembro de 2025.

Na Tabela 2, mostra-se a quantidade média de vínculos ativos (entre empresas com mais de 20 vínculos) no ano da aprovação do pleito por tipo de projeto a partir de dados da RAIS. Inicialmente alerta-se que não se consegue localizar a totalidade de empresas beneficiadas na RAIS. Isso é mais pronunciado no caso dos projetos de implantação onde cerca de metade das empresas beneficiadas podiam ser encontradas na RAIS. A tabela evidencia que em média as empresas beneficiadas com o reinvestimento de 30% do IRPJ são maiores com 646 vínculos. Entre os beneficiados com a redução de 75% do IRPJ, foram, como esperado, as empresas com projetos de implantação as com menor média de vínculos. Por sua vez, as firmas com projetos de modernização possuíam em média menos vínculos que aquelas com projetos de ampliação e diversificação.

Cabe notar também que apesar de a maior parte das firmas beneficiadas possuírem alta quantidade de vínculos, há uma quantidade não desprezível de pequenas empresas de acordo com dados da RAIS. Foram identificadas 460 empresas entre 5 e 19 vínculos que recebiam a redução de 75% e outras 28 que fruíam do reinvestimento de 30%. E ainda outras 167 empresas com menos de 5 vínculos recebendo a redução de 75% e 7 recebendo o reinvestimento.

Média de vínculos ativos das empresas beneficiadas no ano de aprovação do pleito por tipo de projeto

**Tabela 2 -** *Média de aumento de vínculos ativos das empresas beneficiadas no ano de aprovação do pleito por tipo de incentivo*

| | Média de vínculos | Nº observações |
|---|---|---|
| *Painel A: redução 75% IRPJ* | | |
| Ampliação | 595 | 56 |
| Diversificação | 545,7 | 164 |
| Implantação | 222,2 | 956 |
| Modernização | 455,4 | 1839 |
| *Painel B: reinvestimento 30% IRPJ* | | |
| Complementação Equipamentos | 646 | 585 |

**Fonte**: RAIS/MTE.

**Nota**: Empresas com mais de 20 empregados

Na Tabela 3, mostra-se a média de aumento de vínculos ativos das empresas beneficiadas após o ano de aprovação do pleito[19]. Os maiores aumentos referem-se

[19] O período de referência é o ano anterior ao pleito visto que o projeto já deve ter sido iniciado para o recebimento do benefício.

aos projetos de ampliação com um aumento médio de 97,6 vínculos na média de todos os anos após o pleito. Contudo, tal resultado deve ser visto com cautela devido a pequena quantidade de observações, como demonstra a grande variação nos aumentos médios aos 2 e 4 anos após o pleito. Em seguida, destaca-se a elevação nos projetos de implantação com um aumento médio em todos os anos de quase 69 vínculos. Ademais nota-se que nesse caso o aumento dos vínculos é crescente no tempo. Os projetos de modernização e complementação de equipamentos (no caso do reinvestimento) apresentaram aumentos médios em todos os anos de 22,1 e 24,6, respectivamente, sem tendência de crescimento ao longo dos anos. Por fim, os projetos de diversificação não apresentaram aumentos significativos de vínculos.

**Tabela 3 -** *Média de aumento de vínculos ativos das empresas beneficiadas após o ano de aprovação do pleito por tipo de incentivo*

| Anos após o pleito | Ampliação | Diversificação | Implantação | Modernização | Complementação Equipamentos |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 84,5 | 9,7 | 38,3 | 22,4 | 11,0 |
| 2 | 49,6 | 0,6 | 48,9 | 18,4 | 21,4 |
| 3 | 89,1 | -4,3 | 52,5 | 16,2 | 23,7 |
| 4 | 20,0 | 4,1 | 69,9 | 20,5 | 19,5 |
| 5 | 93,5 | 1,7 | 78,7 | 15,8 | 23,4 |
| **Média todos os anos** | **97,6** | **4,9** | **68,9** | **22,1** | **24,6** |

**Fonte**: RAIS/MTE.

**Nota**: Empresas com mais de 20 empregados. Ano de referência é o ano anterior a aprovação do pleito.

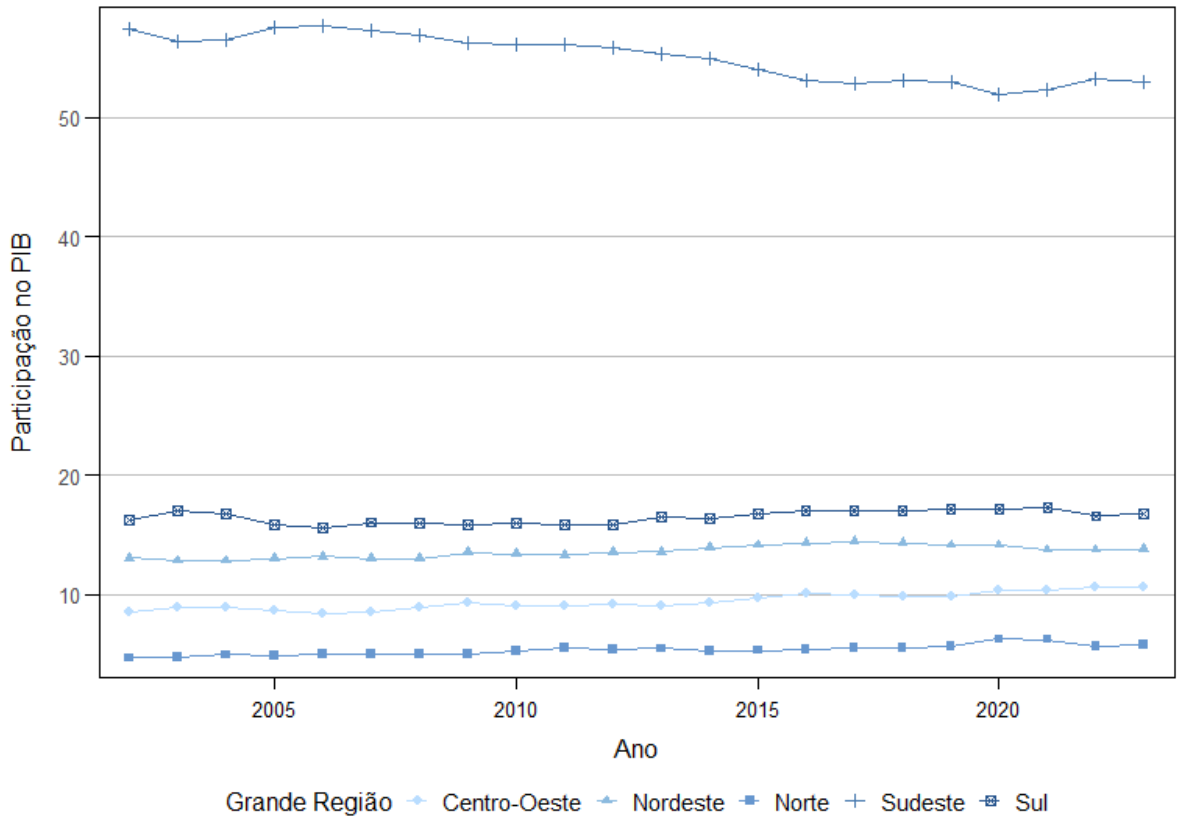
Cumpre observar que a mesma firma pode usufruir ao mesmo tempo da redução de 75% e do reinvestimento de 30% do IRPJ. No caso das 585 empresas observadas com o benefício do reinvestimento, 106 também se beneficiavam da redução de 75%. Quando verificamos apenas as empresas que só usufruem do reinvestimento, nota-se uma redução do número de vínculos após o ano do pleito, porém, tal resultado deve ser considerado com cautela devido a pequena quantidade de observações. Da mesma forma, considerando apenas firmas que possuem somente a redução do IRPJ o aumento médio de vínculos em todos os anos após o pleito foi de 33,8, sendo crescente ao longo do tempo, o que evidencia que tal resultado é determinado pelos projetos de implantação[20].

[20] Considerando que a média de vínculos no ano do pleito de todas as empresas que receberam apenas a redução do IRPJ foi de 350, tal resultado representa um aumento médio de 9,7%.

### 6.4.5 Redução das desigualdades inter-regionais

Ao se analisar a evolução da participação da região Nordeste no PIB ao longo das últimas duas décadas (Gráfico 23), observa-se um cenário de pouca mudança. Enquanto a região Nordeste produzia 13,06% do PIB brasileiro no ano de 2002, essa razão manteve-se praticamente estável, alcançando 13,83% no ano de 2023.

**Gráfico 23 -** *Participação das Grandes Regiões no PIB nacional - 2002 a 2023*




**Fonte**: IBGE.

As Figuras 7 e 8 mostram a proporção dos PIBs per capita dos municípios em relação à média nacional nos anos de 2002 e 2023[21]. Os dados de 2002 revelam a menor renda relativa dos municípios na área de atuação da SUDENE, onde claramente se concentram os municípios com menos de ¼ da média do PIB per capita nacional e os municípios com PIB per capita entre ¼ e metade da PIB per capita médio.

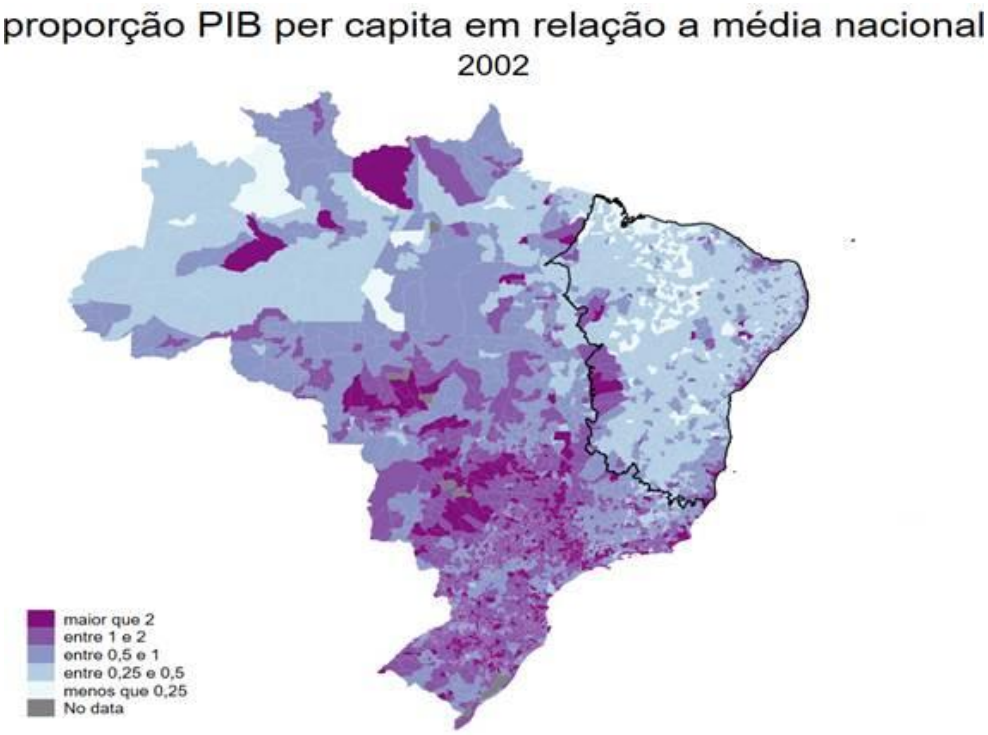
Os dados de 2023 mostram a relativa melhora dos municípios da área de atuação da SUDENE. Reduziu-se consideravelmente a quantidade de municípios com menos de ¼ do PIB per capita médio e aumentou a quantidade de municípios com PIB per capita

Resultado muito próximo do encontrado as avaliações que serão analisadas na seção de Impactos.

[21] Anos intermediários de 2007, 2012 e 2017 são mostrados no apêndice.

maior que a média nacional, sobretudo na região do Matopiba[22]. Contudo, a menor renda relativa da área da SUDENE em relação ao resto do país permanece.

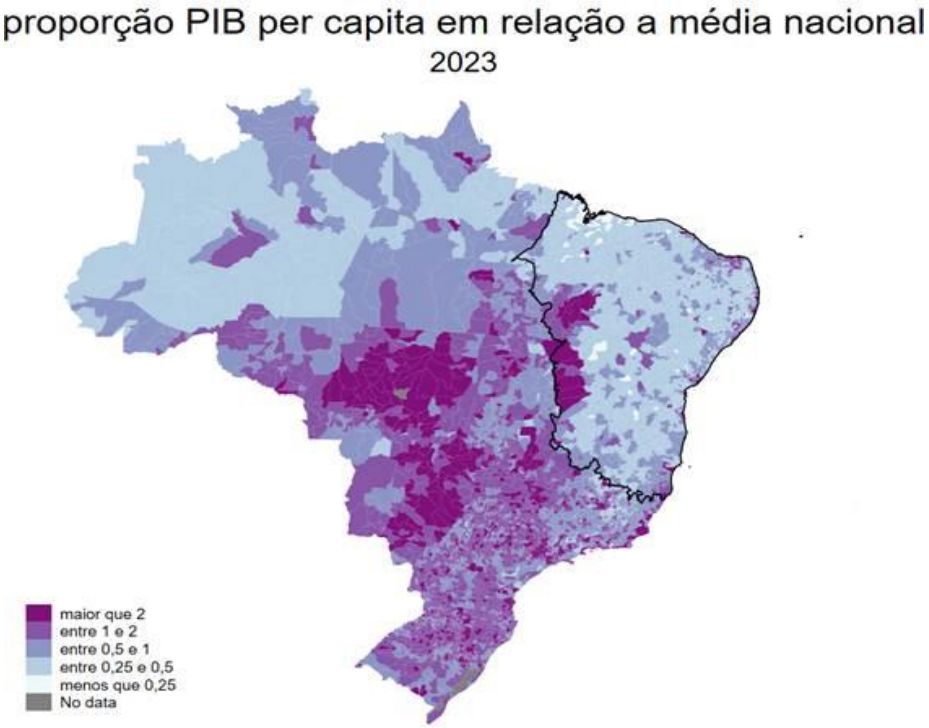
**Figura 7 -** *Proporção do PIB per capita em relação à média nacional - 2002*




**Fonte**: IBGE.

**Figura 8 -** *Proporção do PIB per capita em relação à média nacional - 2023*

[22] Região de expansão agrícola que abrange áreas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.




**Fonte**: IBGE.

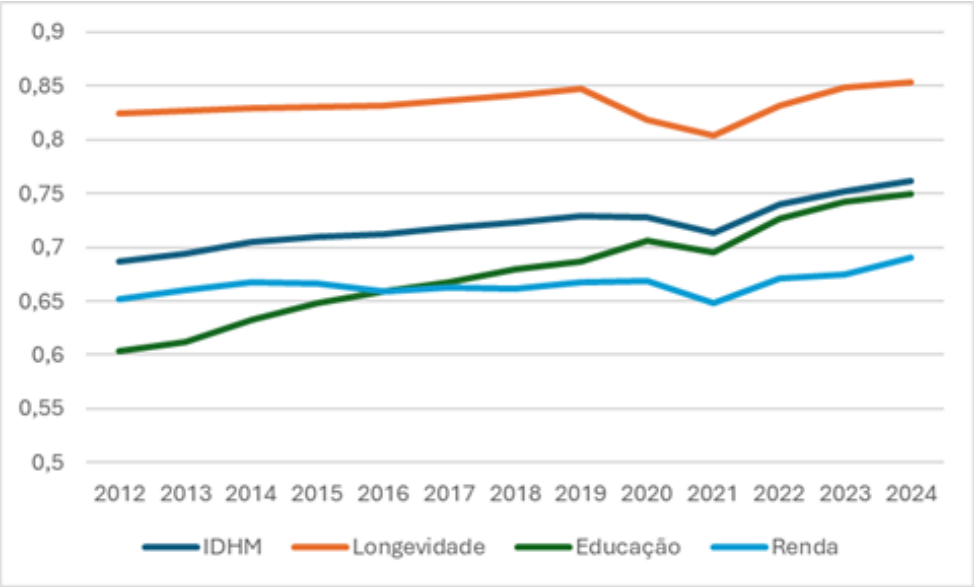
A redução das desigualdades inter-regionais também pode ser analisada considerando as taxas de crescimento anualizadas dos PIB per capita municipal. No Apêndice B, mostra-se essas taxas para o período entre 2002 e 2023 para todo o país. A figura evidencia o crescimento mais acelerado da área de atuação da SUDENE em relação ao Sul e Sudeste. Contudo, o desempenho do agronegócio foi um fator determinante nesse cenário, como se verifica no desempenho da região do Matopiba junto com o Centro-Oeste e os estados do Pará, Tocantins e Rondônia.

### 6.4.6 Melhoria da qualidade de vida da população na região Nordeste.

No Gráfico 24, apresenta-se o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) e seus componentes para a região do Nordeste entre 2012 e 2024. Os dados mostram uma melhora do desenvolvimento humano e de todos os seus componentes. O IDHM do Nordeste passou de 0,687 em 2012 para 0,762 em 2024, uma melhora de 11%. Tal desempenho foi puxado pelo componente da educação que avançou 24,3% nesse período, ao passo que o componente de renda cresceu 6% e o de longevidade 3,4%.

Isso reflete também uma redução das desigualdades nacionais na educação. Enquanto o índice de longevidade do nordeste sempre foi virtualmente igual ao nacional ao longo do período, o índice educacional mantém-se abaixo, porém a uma distância cada vez menor. No Apêndice B mostramos a proporção da população com ensino superior na área da SUDENE com dados da PNADC. Revela-se que essa região, junto com o Norte, mostrou maior crescimento dessa proporção entre 2012 e 2025, contudo, com valores ainda abaixo das demais regiões.

**Gráfico 24 -** *Índice de desenvolvimento humano municipal e seus componentes no Nordeste, 2012 - 2024*




**Fonte**: PNUD/ONU.

# 7. Impacto

## 7.1 Avaliações existentes

No que tange à avaliação dos impactos dos incentivos, a SUDENE vem implementando de maneira sistemática, desde agosto de 2020, "Planos de Trabalho para Avaliação dos Incentivos Fiscais". Os planos de trabalho decorrem das Portarias MDR nº 31456/2019 e MIDR 1534/2023, que estabelecem diretrizes para a avaliação dos projetos de desenvolvimento regional e determinam padrões para supervisão, acompanhamento e avaliação da política nas dimensões eficiência, efetividade e eficácia.

Como parte das avaliações que constam no "Ciclo I - avaliação do 1º ao 5º ano", a superintendência contratou, via Termo de Execução Descentralizada (TED 936617/2022), uma equipe da Universidade Federal do Ceará, coordenada por Guilherme Irffi, para execução do projeto *"Avaliação de eficiência das empresas beneficiadas pela política de incentivos fiscais conduzida pela SUDENE"*. O TED firmado entre a SUDENE e a Universidade Federal do Ceará em 2022 possuía por objeto avaliar os resultados obtidos e os impactos econômicos e sociais decorrentes da fruição dos incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis e de reinvestimento na área de atuação da SUDENE.[23] Desse projeto foram derivados uma série de produtos, entre relatórios técnicos, trabalhos de conclusão de cursos de pós-graduação, artigos em congresso e artigos em periódicos qualificados.

A seguir, apresenta-se os achados dessas avaliações e em seguida apresentam-se os resultados de outras pesquisas acadêmicas recentes que tratam dos impactos dos incentivos fiscais da SUDENE. Uma leitura crítica desses estudos é conduzida na subseção seguinte. Adicionalmente, reporta-se no Apêndice C os principais resultados de uma ampla literatura internacional que tratam dos impactos de políticas baseadas em lugares (*place-based policies*) semelhantes às da SUDENE.

### 7.1.1 Impactos sobre o mercado de trabalho

SUDENE (2023a) avaliam o impacto sobre o número de vínculos empregatícios, a remuneração média e a massa salarial em empresas que receberam a redução de 75% do IRPJ entre 2011 e 2019. Os autores usam os dados do SIBF para determinar as empresas beneficiadas e os dados da RAIS para obter as informações sobre vínculos e rendimentos. O grupo de tratamento foram as empresas que receberam a redução de 75% do IRPJ entre 2011 e 2019 e o grupo de controle são empresas nos mesmos

[23] Adicionalmente, em 2024 foi firmado um TED com a Universidade Federal de Viçosa (com término previsto para abril de 2026) com o objetivo de avaliar os impactos econômicos e sociais decorrentes da fruição dos incentivos fiscais sobre o setor de alimentos e bebidas. E em 2023 firmou-se um TED com a Universidade Federal da Paraíba com o objetivo de elaborar proposta de revisão do rol de atividades prioritárias para o desenvolvimento regional. Os produtos destes TED's não estão ainda disponibilizados.

setores e região não beneficiadas. Como RAIS não identifica as empresas que operam no regime de Lucro Real, excluíram-se empresas com menos de 50 empregados.[24]

Os autores usam o método de diferenças em diferenças para tratamento heterogêneo (quando o tratamento ocorre em diferentes períodos no tempo) de Callway e Sant'Anna (2021). Encontra-se um efeito médio positivo no número de vínculos (9,82%), porém, nulo na renda média.[25] Os autores concluem ainda que o efeito positivo sobre o emprego é significativo durante os sete primeiros anos do recebimento do incentivo (com o maior número de contratações ocorrendo no quarto ano), sendo nulo nos últimos três anos.

Para tentar controlar um possível viés de auto seleção no tratamento, os autores construíram um segundo grupo de controle com empresas de Minas Gerais e do Espírito Santo não situadas na área de atuação da SUDENE. Os resultados encontrados são semelhantes aos anteriores com o efeito médio sobre os vínculos situado em 8,93%.[26]

Em Braz e Irffi (2025), avalia-se o impacto da redução de 75% do IRPJ sobre mercado de trabalho nos municípios de forma agregada para os anos entre 2011 e 2020. Municípios tratados são municípios onde há firmas que receberam o incentivo. Municípios de controle são microrregiões da fronteira com estados da SUDENE (essencialmente municípios de MG e ES na fronteira com a área de atuação da SUDENE e alguns de GO). A escolha de municípios fora da área de atuação da SUDENE para o grupo de controle foi uma estratégia para minimizar um possível viés de auto seleção no tratamento.

A identificação de municípios que receberam o incentivo é feita com base nos dados do SIBF, sendo o tratamento iniciado no ano do primeiro laudo emitido para uma empresa naquele município. Os dados do mercado de trabalho são extraídos da RAIS, notadamente, número de vínculos formais no último dia de cada ano e a renda média. A metodologia utilizada é novamente o estimador de diferenças em diferenças de Callway e Sant'Anna (2021).

Os resultados mostram que o incentivo fiscal aumenta o emprego e a renda municipal em 3,2% e 1,2%, respectivamente, com efeito crescente ao longo do tempo, e que pode durar por todo o período em que as empresas receberam o incentivo. Este efeito

[24] A base de dados se inicia em 2006 para se estabelecer uma comparação prévias entre as empresas dos grupos de controle e tratamento. Mantém-se na amostra apenas as empresas com dados da RAIS em todos os anos. Com isso, a amostra final contém 213 beneficiadas e 263 não beneficiadas.
[25] Com isso os resultados sobre a massa salarial acompanham de perto os encontrados apenas para o número de vínculos.
[26] Existem outras duas versões deste mesmo trabalho. Em Carneiro et. al. (2024) apesar da descrição dos dados ser idêntica, o grupo de tratamento é reduzido à 98 firmas e o grupo de controle para 220. Por sua vez, em Carneiro et.al. (2025) afirma-se que se eliminam apenas as firmas com menos de 20 empregados (e não 50 como nos trabalhos anteriores), entretanto, a quantidade de firmas nos grupos de tratamento e controle é a mesma de Carneiro et.al. (2023a), o que é claramente uma inconsistência. Dito isso, as conclusões dessas duas versões não se alteram.

se concentra em municípios de grande porte e já desenvolvidos (alto IDHM), indicando que os incentivos podem estar contribuindo para o aumento das disparidades econômicas intrarregionais. Quando se usa os municípios ainda não tratados dentro da área da SUDENE como grupo de controle, os efeitos encontrados para emprego e renda tornam-se não significativos.

### 7.1.2 Estudos sobre eficiência e efetividade

SUDENE (2023 b) buscam avaliar a eficiência das empresas beneficiadas pela política de incentivos fiscais conduzida pela SUDENE, com foco em sua contribuição para a redução das desigualdades regionais. A análise busca compreender até que ponto essas empresas utilizam seus insumos produtivos de forma eficiente, tomando como base a relação entre os recursos disponíveis e os resultados gerados, especialmente em termos de geração de empregos e salários.

Para a estimativa da eficiência, foi utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA), com dados da RAIS e do SIBF. A metodologia considerou capital e trabalho como insumos principais, enquanto o produto foi definido com base na variação de empregos e salários. Mais especificamente, como insumos usam o valor a ser investido e quantidade de trabalhadores empregados e como produto a variação da massa salarial dois anos depois do recebimento do incentivo. Para mitigar a influência de outliers, adotou-se o método proposto por Banker e Chang (2006), que envolve a exclusão de unidades com escores de eficiência superiores a três desvios-padrão da média. A análise foi realizada tanto em nível agregado quanto por subgrupos setoriais, considerando apenas setores com pelo menos seis empresas.

A distribuição espacial revela uma concentração de empresas eficientes no estado do Ceará, tanto na região metropolitana de Fortaleza quanto no interior, enquanto Maranhão e Norte de Minas Gerais não apresentaram empresas eficientes. Regiões como o Agreste Pernambucano e o Extremo Oeste Baiano destacaram-se pela presença de empresas pouco eficientes.

Entre os setores analisados, a indústria de transformação de madeira e o turismo apresentaram os melhores desempenhos, com menor variabilidade de eficiência, indicando processos produtivos mais homogêneos. Em contrapartida, os setores de químicos e alimentos obtiveram escores mais baixos. A junção dos setores de agroindústria e agricultura irrigada foi justificada pelas semelhanças em seus processos produtivos. Em síntese, o estudo evidencia que, embora não haja considerável distância da fronteira de eficiência generalizada, há variações regionais e setoriais significativas que devem ser consideradas na formulação e ajuste das políticas de incentivo.

SUDENE (2023c) buscam avaliar a efetividade dos incentivos fiscais concedidos pela SUDENE no que diz respeito ao desenvolvimento econômico. Neste sentido, este trabalho traz um compilado das literaturas de intervenção governamental no crescimento econômico e de convergência, além de verificar, empiricamente, as

hipóteses de convergência em níveis estadual e municipal, no agregado e por setor. Propõe-se, ainda, a analisar se os incentivos fiscais concedidos pela SUDENE, além de um vetor de covariadas, contribuem para o crescimento econômico, e como a velocidade de convergência se modifica a partir de sua inclusão nas estimações. Para isto, estimam-se modelos de crescimento com dados em painel para os municípios e estados que estão na área de atuação da SUDENE no período de 2011 a 2020.

Os dados de produtividade foram coletados a partir de informações de PIB e Valor Adicionado setorial a preços de 2010, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os níveis estadual e municipal. Para complementar, foram utilizados dados sobre vínculos empregatícios, população ocupada e horas trabalhadas, agregados por setor, obtidos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da PNAD Contínua (PNADC). Com essas bases, foram construídas medidas de produtividade agregada e setoriais, calculadas tanto por trabalhador quanto por horas trabalhadas.

De modo geral, observa-se convergência para a produtividade do trabalho agregada e setorial em pelo menos algum nível de agregação municipal ou estadual.[27] Os incentivos fiscais concedidos pela SUDENE para as empresas a partir do IRPJ também impactam positivamente a produtividade do trabalho agregada e da indústria em nível municipal, assim como a produtividade agregada, dos serviços e da indústria em nível estadual.

Por fim, SUDENE (2023d) ainda apresentam uma análise de retorno econômico do incentivo de redução de 75% do IRPJ às empresas instaladas na região de atuação da SUDENE durante os anos de 2011 a 2019, onde calculam o valor presente do benefício e dos custos. Como benefício consideram o aumento da massa salarial nas empresas beneficiadas. Para tanto, usam o efeito sobre a massa salarial das empresas beneficiadas encontrados em SUDENE (2023a) (11,5%, variando de 5,9% a 17,3%, com 95% de confiança). Para cada ano aplicam o percentual do efeito observado sobre o valor médio da massa salarial das empresas do grupo de controle daquele estudo. O valor presente do benefício encontrado é R$ 1 milhão.

Como custos consideram a renúncia fiscal e usam os dados do SIBF que trazem o total de isenção do IRPJ do ano anterior. Considerou-se como custo por empresa o valor mediano do IRPJ recolhido a menor em decorrência do incentivo fiscal. O valor presente do custo mediano é R$ 47 milhões.

Em conjunto essas avaliações indicam que a redução de 75% do IRPJ concedida na área de atuação da SUDENE pode ser efetiva no sentido de causar impacto no emprego e crescimento, porém pode ser consideravelmente ineficiente.

[27] Ao estimar um modelo de dados em painel com efeito fixo para os municípios, diferentemente da estimação para os estados, observa-se que a estimação do produto por trabalhador agregado reporta maior velocidade de convergência, com coeficiente de convergência de 194% na estimação não condicionada, o que corresponde a uma meia vida de 0,36 anos, o que não é plausível.

### 7.1.3 Outros estudos e avaliações sobre a SUDENE [28]

Para além do relatório, outros trabalhos relacionados têm sido publicados como Trabalhos de Conclusão de cursos de mestrado e doutorado, artigos em periódicos e em Congressos acadêmicos. Em geral, as avaliações de impacto tiveram foco em variáveis do mercado de trabalho. Isso se explica em razão da disponibilidade dos dados administrativos da RAIS, com maior facilidade de acesso. Nesse aspecto, há dois grupos de trabalhos que se destacam, detalhados no Quadro C-1, no Apêndice. Um primeiro grupo avalia o impacto dos incentivos sobre a atividade das empresas beneficiadas *vis-à-vis* especificações de grupos de controle de empresas não beneficiadas (Carneiro et al, 2024, 2025; Costa et al., 2026, Silva et al., 2025; Oliveira, 2020 e Alves, 2024). O segundo grupo analisa o impacto dos incentivos sobre os municípios beneficiados (Braz e Irffi, 2025, Garsous et al., 2017; Gondim e Carneiro, 2025; Horsth, Almeida e Mendes, 2021). Em particular, trabalhos como o de Garsous et al. (2017), Costa et al. (2026) e Silva et al. (2025) adotam recortes setoriais respectivamente com relação ao turismo, ao setor manufatureiro e ao setor de infraestrutura.

Alguns desses estudos são apenas outras versões dos relatórios já analisados anteriormente, e não serão comentados aqui. Garsous et al. (2017) avaliam o impacto dos incentivos fiscais da SUDENE no setor de turismo. Comparando municípios da área de atuação da SUDENE com os municípios dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, não abrangidos pela política, os autores estimam modelos de diferenças em diferenças e encontram um crescimento médio de 30% no emprego municipal do turismo durante o período 2002-2009 em relação ao contrafactual, sem incentivos. O efeito sobre o emprego se mostrou crescente ao longo do tempo e persistiu pelos sete anos da janela analisada.

Costa et al. (2026) estimam os efeitos da redução de 75% do IRPJ por setor produtivo, utilizando o método de controle sintético generalizado no conjunto das empresas analisadas. Para o conjunto de todos os setores de forma agregada, o efeito médio encontrado, estatisticamente significativo, corresponde a um aumento aproximado de 21,65% no número de vínculos formais. Entre os setores avaliados de forma individual, apenas a indústria de transformação apresentou efeito positivo e estatisticamente significante, equivalente a um aumento aproximado de 20,11% nas contratações do setor. Nos demais setores investigados, agricultura, eletroeletrônico, infraestrutura, indústria extrativa de minerais metálicos e turismo, os coeficientes não atingem significância estatística. Os autores, devido ao reduzido número de observações em alguns setores adotam cautela na interpretação da ausência de efeito.

[28] Aqui beneficia-se em parte dos resultados do relatório produzido pelo Evidências Express (Belmiro et.al., 2026).

Gondim e Carneiro (2025) buscam avaliar os impactos simultâneos, identificar padrões de dependência espacial e verificar a existência de spillovers regionais do FNE, FDNE e dos incentivos fiscais da SUDENE sobre as taxas de crescimento do PIB per capita e dos Valores Adicionados Brutos (VAB) setoriais dos municípios nordestinos entre 2003 e 2019, utilizando métodos de econometria espacial com dados em painel e estimação do modelo de dependência espacial generalizada. Os resultados indicam que todos os instrumentos analisados têm impactos positivos e significativos sobre as taxas de crescimento econômico e da produção, com destaque para os financiamentos do FDNE e os incentivos fiscais.

Silva et al. (2025) avaliam o impacto da redução de 75% do IRPJ sobre diversos indicadores de mercado de trabalho em empresas do setor de infraestrutura. Encontram aumento na média de salários e na massa salarial ao longo da exposição à política de incentivo fiscal. Ademais, mostrou-se um efeito líquido positivo sobre o tamanho das empresas, evidenciado pelo aumento das contratações e redução das demissões, comparativamente às empresas do grupo de controle[29].[2]

Por fim, cabe mencionar duas teses de doutorado que estudam o impacto dos instrumentos da SUDENE conjuntamente com os efeitos do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe) em Pernambuco. Oliveira (2020) aplicam estimadores de diferenças em diferenças para comparar o desempenho das empresas beneficiadas pelo Prodepe com um grupo de controle, isolando os efeitos do programa de outras políticas de fomento federais (FNE- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, FDNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e incentivos fiscais da SUDENE). Os efeitos isolados do Prodepe foram positivos sobre o emprego (8,6%) e negativos sobre os salários (10,3%). Na combinação entre Prodepe e incentivos fiscais da SUDENE, os efeitos sobre o emprego foram maiores, com aumento médio de 14,0% nas contratações em relação ao grupo controle, persistindo até o nono ano após o benefício. Sobre os rendimentos, o efeito conjunto foi 11,1% negativo.

Alves realiza um exercício semelhante avaliando uma combinação de políticas sobre as empresas em Pernambuco entre 2000 e 2017, aplicando o estimador de Callway e Sant'Anna (2021). Encontram efeito positivo do FNE sobre emprego e negativo sobre renda, com efeito sobre emprego sendo temporário. E quando combinado com os incentivos fiscais da SUDENE o efeito sobre emprego é ligeiramente maior e semelhante em relação à renda. A única entre as combinações analisadas a produzir efeito positivo sobre o salário médio, com coeficiente de 2,1%, ainda que de forma temporária nos primeiros anos após a concessão do benefício foi a combinação do Prodepe com os incentivos fiscais da SUDENE.

[29] Tal pesquisa é resultado do TED nº7/2023 da SUDENE com a UFPB, e esse estudo também se baseia no estimador de Callway e Sant'Anna (2021). Além dos impactos sobre o mercado de trabalho, procedeu-se uma análise de eficiência e efetividade. Usam a mesma metodologia de Carneiro et.al (2023b) e Gondim e Carneiro (2025) respectivamente. Contudo, os resultados são interpretados com cautela devido a pequena quantidade de observações para os métodos utilizados.

## 7.2 Perspectivas de aprofundamento das avaliações de impacto da SUDENE

As avaliações resumidas na subseção anterior representam um importante passo inicial para determinar os impactos dos incentivos fiscais da SUDENE. No entanto, elas contêm limitações que apontam a necessidade de pesquisas com maior profundidade e utilizando-se de outras bases de dados relevantes. Antes de apontarmos esses limites e apresentar as direções necessárias de aprofundamento, tecemos breves comentários sobre as dificuldades de se efetivar uma avaliação de impacto dos incentivos fiscais da SUDENE.

### 7.2.1 Identificando efeitos dos incentivos fiscais da SUDENE

Em muitos aspectos, as dificuldades em se identificar (e isolar) os efeitos causais dos incentivos fiscais da SUDENE nos resultados de interesse são semelhantes aos encontrados na literatura padrão de avaliação de políticas, tais como a escolha de contrafactuais e a potencial endogeneidade na adoção da política. A essas, o caso específico da SUDENE apresenta ainda outros três aspectos relevantes, à saber: temporal, espacial e concomitância de outras políticas.

O problema de endogeneidade na adoção de uma política pública ocorre quando a decisão de implementar a política está correlacionada com fatores não observados que também afetam os resultados dessa mesma política. Isso gera estimativas viesadas, confundindo o real impacto da política com os efeitos de condições pré-existentes (geralmente não observadas). No caso dos incentivos fiscais da SUDENE, a endogeneidade causada pelo fato da adoção da política por parte das firmas ser voluntária pode gerar um viés de seleção devido ao fato de que as entidades que optam por adotar a política podem diferir sistematicamente das que não adotam. E, portanto, a comparação entre esses dois grupos irá incorporar essas diferenças inerentes e não somente o verdadeiro efeito da política.

A dimensão espacial da área de atuação da SUDENE também impõe desafios ao estabelecimento de um contrafactual apropriado. Como todas as políticas baseadas em lugares, os incentivos fiscais da SUDENE são uma resposta a condições sociais e econômicas locais específicas. Se essas condições não são medidas e controladas apropriadamente, pode-se gerar um viés de variável omitida. E a ampla área de atuação da SUDENE intensifica estas questões, e dificulta a adoção de dois métodos econométricos comuns em técnicas quase-experimentais, regressão descontínua e controles sintéticos.[30]

[30] Regressão descontínua compararia municípios próximos na fronteira da área de atuação da SUDENE. Entretanto, os resultados obtidos seriam válidos apenas localmente (no MG e ES, por exemplo), visto que os municípios fronteiriços são bastante diferentes da região litorânea (que concentra a maior parte dos benefícios). Por sua vez, controle sintético buscaria construir uma média ponderada de múltiplas

Essas dificuldades espaciais apontam para a busca de se estabelecer contrafactuais dentro da própria área de atuação da SUDENE, porém, nesse caso, a dimensão temporal dos incentivos fiscais da SUDENE adiciona igualmente sérios entraves. O ponto é que, através de diferentes formas específicas, os incentivos fiscais da SUDENE, particularmente a redução de IRPJ, existem desde a década de 60, quase que ininterruptamente. Com isso, devido à disponibilidade recente de dados, torna-se difícil determinar se firmas e municípios nunca foram tratados, ou foram tratados mais de uma vez. E, portanto, é incerto encontrar um contrafactual nunca tratado para estabelecer a causalidade da política, e mesmo nesse caso, será desafiador ainda separar efeitos de curto e longo prazo da política.

E por fim, outra dimensão complicadora para se isolar os efeitos dos incentivos fiscais da SUDENE é a concomitância de outras políticas. A própria SUDENE atua através dos fundos constitucionais (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FNDE e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE), e os impactos destes fundos certamente se misturam aos dos incentivos fiscais, principalmente ao se tentar avaliar os efeitos sobre municípios ou regiões específicas. Ademais, muitos estados oferecem isenções e reduções fiscais (sobretudo de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS) com o intuito de atrair empresas e investimentos.[31] Portanto, muitas firmas tratadas com o incentivo fiscal da SUDENE podem beneficiar-se também de incentivos fiscais estaduais adicionado um desafio para se isolar os efeitos de interesse.

### 7.2.2 Limites das avaliações da SUDENE

Das avaliações da SUDENE analisadas, as que buscam endereçar diretamente algumas das dificuldades elencadas foram aquelas direcionadas ao mercado de trabalho. Contudo, ainda restam alguns pontos que precisam ser tratados para que se possa obter uma robustez dos resultados encontrados. Primeiramente, as diferenças entre o grupo de tratamento e de controle em SUDENE (2023a) são substanciais, o que indica a presença de endogeneidade no tratamento, e que, portanto, a hipótese de tendências paralelas exigida pelo estimador de diferenças em diferenças de Callway e Sant'Anna (2021) é possivelmente violada. Nesse sentido, a adoção de outros métodos que lidem de melhor forma com a endogeneidade é necessária para garantir a validade dos resultados.[32]

Outro ponto importante é que não há garantias de que o grupo de controle não tenha sido tratado, seja antes do início da amostra (2011) ou mesmo durante a amostra,

---

regiões não tratadas como controle para a região tratada, contudo a grande dimensão da área tratada inviabiliza tal método.

[31] Por exemplo, PRODEPE em Pernambuco, PROADE no Ceará e PROINDER na Bahia. Ou ainda, pode-se atentar aos 181 municípios do Maranhão que pertencem a área de atuação da Sudam.

[32] Nesse ponto, a adoção de outros métodos também permite ampliar a base de firmas tratadas ao não exigir a construção de um painel balanceado de firmas. O método de Callway e Sant'Anna pode ser adaptado a um painel não balanceado, porém isso é pouco comum.

visto que firmas podem ter tido seus pleitos autorizados antes do início da disponibilização dos dados do SIBF, e, portanto, serem consideradas não tratadas, mas estar usufruindo do benefício. Isso pode ser remediado avaliando o impacto apenas sobre firmas que recebem o incentivo a partir de 2021, pois assim pode-se garantir que firmas no grupo de controle não foram tratadas depois 2011.

De forma semelhante, em Braz e Irrfi (2025), a escolha de municípios em microrregiões na fronteira da área de atuação da SUDENE como grupo de controle, torna os grupos de tratamento e controle substancialmente diferentes, e, portanto, os resultados que se baseiam em único método (estimador CS) precisam ser melhor investigados. Além disso, não consideram os efeitos de políticas concomitantes ou mesmo a intensidade do incentivo fiscal obtido pelo município. Se o município teve uma empresa beneficiada ou duzentas, recebe o mesmo indicador de tratamento.

A análise da eficiência desenvolvida em SUDENE (2023b) compartilha as limitações dos outros estudos. A metodologia e bases de dados utilizadas restringem a profundidade das conclusões. O uso da RAIS limita ao uso da massa salarial como variável de produto, entretanto, tal variável é afetada pelos investimentos potencialmente realizados no âmbito dos incentivos fiscais. Portanto, uma firma pode ter se tornado mais eficiente em decorrência da política estudada (no sentido de gerar maior produtos menos insumos) sem alterações ou até reduções da massa salarial.[33] Por outro lado, o método avalia a distância que as firmas estão da fronteira de eficiência, para concluir que as firmas beneficiadas não estão entre as mais ineficientes, contudo resta avaliar se os incentivos fiscais foram efetivos e eficazes em elevar a eficiência dessas firmas.

Por sua vez, SUDENE (2023c) apontam que os incentivos fiscais da SUDENE não causaram divergências no desenvolvimento dentro da sua área de atuação e apresentaram impacto positivo sobre crescimento e produtividade do trabalho. Enquanto há questões importantes a serem tratadas nos modelos de dados em painel para se estabelecer a causalidade do segundo resultado, o primeiro não investiga se os benefícios fiscais contribuem para a convergência econômica entre a área da SUDENE e as demais regiões do país (observada na literatura). As disparidades econômicas entre o Nordeste e o resto do país são uma justificativa primária da SUDENE, e avaliar seu impacto nessa redução é um ponto fundamental.

Na análise do retorno econômico apresentada em SUDENE (2023d) o principal limite é considerar o valor presente do benefício gerado apenas pelo efeito sobre a massa salarial das empresas. O instrumento avaliado pode gerar outros benefícios secundários não considerados na análise, como empregos indiretos (não totalmente captados pela RAIS), externalidades positivas sobre o ambiente de negócios e

[33] Além disso, das 2178 firmas beneficiadas entre 2011 e 2019, apenas 333 constam na amostra final, o DEA pode ser sensível aos vários filtros adotados/exigidos.

economias de aglomeração.[34] Dessa forma, a uma maior incerteza sobre o valor presente dos benefícios do que dos custos.

### 7.2.3 Direções necessárias de aprofundamento

Os estudos sobre a atuação da SUDENE previamente analisados fornecem evidências importantes sobre seu impacto, no entanto, restam ainda muitos aspectos relevantes para se determinar com maior precisão sua efetividade e sobretudo eficiência. De modo geral, é necessário se aprofundar nos desafios elencados na subseção 2.1, explorando métodos alternativos e buscando maior robustez das conclusões. Além disso, e paralelamente, é importante buscar outras fontes de dados que permitam ampliar o conjunto de questões a serem exploradas.

Os resultados de SUDENE (2023a) e Braz e Irrfi (2025) baseiam-se em um único método que pode ser muito sensível a presença da endogeneidade na adoção do tratamento. Métodos alternativos precisam ser considerados para validar a robustez dos resultados.[35]

Em outra dimensão, seja na análise do mercado de trabalho ou sobre outros resultados, especial atenção precisa ser dada à concomitância de políticas adotadas. Os instrumentos de atuação da SUDENE precisam ser estudados tanto conjuntamente quanto separadamente. É importante se obter uma resposta sobre qual a efetividade da SUDENE no desenvolvimento econômico de sua área de atuação, ao mesmo tempo, precisa-se obter informações sobre a efetividade de cada um de seus instrumentos para se determinar a forma mais eficiente de atingir seus objetivos.

Apenas Gondim e Carneiro (2025) tratam dos impactos de todos os instrumentos da SUDENE conjuntamente para a região como um todo. São necessárias maiores contribuições nesse sentido. Por outro lado, é preciso aprofundar o isolamento dos efeitos de um instrumento de outros. A maior parte dos estudos foca na redução de 75% do IRPJ, porém nem sempre garantem que os beneficiados (ou mesmo os não beneficiados) não estejam sendo contemplados por outros instrumentos ou políticas de outras entidades. Da mesma forma, dentro dos incentivos fiscais nenhuma atenção é dispensada ao reinvestimento de 30% do IRPJ, e, tal política não necessariamente gera resultados semelhantes.[36]

Para se avançar na análise da eficiência e do retorno econômico é indispensável ir além do mercado de trabalho e da RAIS. É necessário obter dados de produção e receitas, custos e despesas, aquisições e investimentos e ligá-los aos dados do SIBF.

---

[34] Um ponto específico também é que o uso do grupo de controle para calcular o valor presente do benefício pode introduzir um efeito de composição, dada as diferenças substanciais em relação ao grupo de tratamento. Ademais, em função dos filtros utilizados, inconsistências e dados faltantes no monitoramento dos incentivos, empresas usadas no cálculo dos custos e benefícios não são as mesmas.
[35] Um exemplo é o estimador de diferenças em diferenças com projeções locais de Dube et.al. (2025).
[36] A Tabela 3 da seção de Resultados mostra que, ao menos na geração de emprego, a política de reinvestimento pode ser menos efetiva que a redução do IRPJ no curto prazo.

Para tanto, a alternativa é o acesso aos dados identificados da PIA-Empresa, possível dentro de sua sala de sigilo. Tais dados podem permitir avaliar o impacto dos incentivos fiscais sobre a produção, a produtividade e eficiência das firmas de forma mais precisa.

Um ponto importante ainda não abordado na literatura, é estimar o efeito dos incentivos fiscais sobre a probabilidade de sobrevivência da firma.[37] Se na ausência do benefício, uma determinada firma fecharia suas portas, então o impacto sobre o emprego por exemplo seria o total de empregados e não somente os acréscimos de contratação.

Outro ponto que necessita atenção é estudar o comportamento das firmas após o término do usufruto dos benefícios fiscais. Determinar se quaisquer efeitos positivos são transitórios ou permanentes é indispensável para averiguar a capacidade dos instrumentos da SUDENE provocar mudanças estruturais em sua área de atuação

Por fim, ressalta-se que as avaliações realizadas até o momento apresentam limitações de escopo que restringem o entendimento dos impactos, como já abordado, às variáveis relacionadas ao mercado de trabalho. Embora a dinamização do mercado de trabalho e consequente elevação dos níveis de emprego e renda sejam resultados esperados da política, identificados segundo o Modelo Lógico dos Incentivos Fiscais da SUDENE, outras dimensões demandam evidências adicionais. No Quadro 4 é apresentada uma síntese das evidências causais associadas aos indicadores do Modelo Lógico.

[37] Nesse sentido, as estatísticas do Cadastro Central de Empresas do IBGE serão importantes.

**Quadro 4 -** *Síntese das evidências causais associadas aos indicadores do Modelo Lógico*

| Dimensão | Indicador | Evidências |
|---|---|---|
| Resultados intermediários | Aumento do retorno dos projetos de investimento na região | Não há avaliações |
| | Diversificação inicial de setores produtivos na região | Impactos positivos dos incentivos fiscais sobre os vínculos formais nas empresas beneficiadas restrito à indústria de transformação. (Costa et al., 2025) |
| | Dinamização do mercado de trabalho regional | Aumento na quantidade de vínculos formais das empresas beneficiadas (Garsous et al., 2017 ; Carneiro et al., 2025; Costa et al., 2026) |
| | Intensificação tecnológica dos empreendimentos incentivados | Não há avaliações |
| Resultados | Elevação do investimento privado na região | Não há avaliações |
| | Aumento da industrialização e da diversificação produtiva na região | Impactos positivos sobre o emprego na indústria de transformação.<br>Não há avaliações sobre diversificação produtiva. |
| | Elevação dos níveis de emprego e renda na região | Aumento da quantidade de vínculos formais nos municípios com empreendimentos beneficiados (Braz e Irffi, 2025)<br>Ausência de impactos positivos sobre o salário médio nas empresas beneficiadas e resultados ambíguos quanto aos municípios tratados (Carneiro et al., 2025; Braz e Irffi, 2025; Garsous et al., 2017) |
| | Aumento da produtividade média do trabalho na região | Não há avaliações |
| Impactos | Redução das desigualdades inter-regionais | Não há avaliações |
| | Crescimento e desenvolvimento econômico-social da região Nordeste | Ausência de evidência robusta de impactos dos incentivos fiscais sobre o PIB per capita (Carneiro et al., 2024)<br>Não há avaliações sobre impactos nas taxas de crescimento. |
| | Melhoria da qualidade de vida da população na região Nordeste | IDHM: impactos limitados da recriação da SUDENE sobre dimensões de saúde e educação. Não há evidências que isolem o efeito das isenções fiscais (Horsth, Almeida e Mendes, 2021).<br>Não há avaliações sobre outras variáveis. |

**Fonte**: Elaboração dos autores

No âmbito das firmas beneficiadas, não foram identificadas avaliações de impacto que permitam captar efeitos dos benefícios fiscais sobre dimensões importantes como a produtividade do trabalho e o retorno dos projetos de investimento ou intensificação tecnológica dos empreendimentos incentivados. Para tal finalidade seria necessária a disponibilização de informações que constam nas pesquisas estruturais do IBGE, como a PIA e, também, informações tributárias por parte da Receita Federal, tanto em relação às firmas beneficiárias como de possíveis controles. Tais informações permitiriam uma visão mais aprofundada sobre os reais impactos da política para além do aumento do número de vínculos formais.

Do ponto de vista dos municípios beneficiados, para além dos impactos avaliados em termos de aumento de vínculos formais de emprego, trabalhos buscaram avaliar, ainda, sobre PIB per capita e desenvolvimento humano municipal. Apesar disso, permanecem como lacunas avaliações mais aprofundadas sobre o impacto no investimento privado na região, industrialização e diversificação produtiva, aumento na produtividade e, como consequência, sobre a redução das desigualdades regionais.

Por fim, é importante mencionar que outros processos avaliativos contratados pela SUDENE através de TEDs com outras instituições estão em curso e tem finalidade de avaliar em profundidade os impactos dos incentivos fiscais sobre setores específicos. O TED 007/2023 foi firmado com a Universidade Federal da Paraíba com finalidade de avaliação dos resultados sobre o setor de infraestrutura. Até o presente, apenas a avaliação de eficiência está disponibilizada no site da SUDENE. Além dele, o TED 004 de 2024, firmado com a Universidade Federal de Viçosa, no âmbito do 3º ano do Ciclo I, busca analisar os impactos sobre o setor de alimentos e bebidas.

# 8. Execução Orçamentária e Financeira

## 8.1 Introdução

Por representarem renúncias de receitas referentes ao IRPJ, os incentivos fiscais da SUDENE são classificados como subsídios ou gastos tributários (GT) da União. Segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esse tipo de subsídio é realizado por meio de exceção ao sistema tributário de referência, com a redução da arrecadação potencial da União visando ao alcance de objetivos de política econômica e social, de acordo com as funções alocativa, distributiva e estabilizadora da política fiscal. Além disso, uma vez que as receitas renunciadas não integram as alocações orçamentárias anualmente discutidas, modificadas e aprovadas pelo Parlamento, os subsídios tributários não constam da peça principal do Orçamento Geral da União (OGU), mas de outros demonstrativos que compõem informações complementares deste.

No anexo estatístico da publicação Orçamento de Subsídios da União (OSU), elaborado anualmente pelo MPO para consolidar suas diferentes modalidades, os incentivos fiscais da SUDENE são classificados na categoria subsídios tributários, sob a denominação Desenvolvimento Regional, e podem ser identificados na tabela que desagrega os valores por tipo de subsídio e região geográfica[38]. Já no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), documento elaborado pela RFB para acompanhar o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), os incentivos fiscais da SUDENE podem ser identificados em desagregações por tributo vinculado ou por função orçamentária.

A primeira parte desta seção avaliativa analisará os indicadores da SUDENE contidos no DGT para a toda série histórica entre 2006 e 2023, incluindo as projeções para 2024 e 2025, já que o gasto tributário efetivo é sempre publicado com uma defasagem de dois anos. A segunda parte comparará os subsídios da Sudam e SUDENE com o gasto tributário do imposto de renda empresarial voltado ao desenvolvimento regional de onze países selecionados de acordo com a disponibilidade dos dados contido na base internacional de gasto tributário Base GTED (*Global Tax Expenditures Database*).

## 8.2 Indicadores do Gasto Tributário da SUDENE: Base DGT

A Tabela 4 foi construída a partir dos valores divulgados nas versões mais recentes do DGT e do OSU e ajudam a ilustrar as identificações mencionadas para os incentivos fiscais da SUDENE. Ela inclui informações do DGT com valores efetivos de 2019 a 2023 e projetados de 2024 a 2026. No DGT, os incentivos fiscais são identificados pela

[38] Para os anos de 2018 a 2024, não constam no anexo estatístico do OSU valores positivos sob a denominação Desenvolvimento Regional para as regiões Sudeste e Sul. Assim, é bastante provável que os valores dos incentivos fiscais destinados aos municípios de ES e MG que fazem parte da área de atuação da SUDENE tenham sido contabilizados na região Nordeste.

denominação SUDENE e estão associados às desagregações dos gastos tributários associados ao IRPJ (tributo vinculado) e às funções orçamentárias Agricultura, Ciência e Tecnologia, e Indústria (setores incentivados). A Tabela 4 também apresenta as informações do OSU entre 2019 e 2024, com a identificação dos incentivos fiscais da SUDENE pela desagregação por região geográfica do benefício tributário denominado Desenvolvimento Regional.

**Tabela 4 -** *Gasto tributário dos incentivos fiscais da SUDENE - Estimativas Bases Efetivas e Projeção (em milhões de R$ nominais)*

| Função Orçamentária | Efetivo | | | | | Projeção | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Agricultura | 966,55 | 1.136,34 | 4.381,26 | 2.744,45 | 2.564,81 | 2.768,36 | 2.973,69 | 3.156,08 |
| Ciência e Tecnologia | 2,24 | 0,00 | 0,08 | 11,28 | 3,36 | 3,63 | 3,90 | 4,14 |
| Indústria | 4.099,60 | 5.068,14 | 14.963,06 | 10.858,64 | 9.429,70 | 10.178,05 | 10.932,97 | 11.603,55 |
| **Total SUDENE** | **5.068,39** | **6.204,48** | **19.344,40** | **13.614,37** | **11.997,87** | **12.950,03** | **13.910,56** | **14.763,77** |
| **Total Desenvolvimento Regional (Nordeste)** | **5.602,41.** | **6.485,76** | **19.975,52** | **13.880,89** | **12.125,85** | **13.085,20** | **n.d.** | **n.d.** |

**Fontes**: RFB/DGT (Bases Efetivas); MPO/OSU.

Os valores efetivos divulgados no DGT e OSU indicaram um aumento significativo nos subsídios relacionados aos incentivos fiscais da SUDENE entre 2019 e 2021, alcançando um valor próximo a R$ 20 bilhões nesse último ano, e uma redução para valores em torno de R$ 12 bilhões, ou cerca de 40%, em 2023. Isso foi resultado das medidas econômicas durante o período da pandemia e dos projetos represados no ano de 2020 que foram efetivados em 2021. Já as projeções para o período 2024-2026 no DGT indicam crescimentos nominais anuais entre 6% e 8% em relação ao ano anterior.

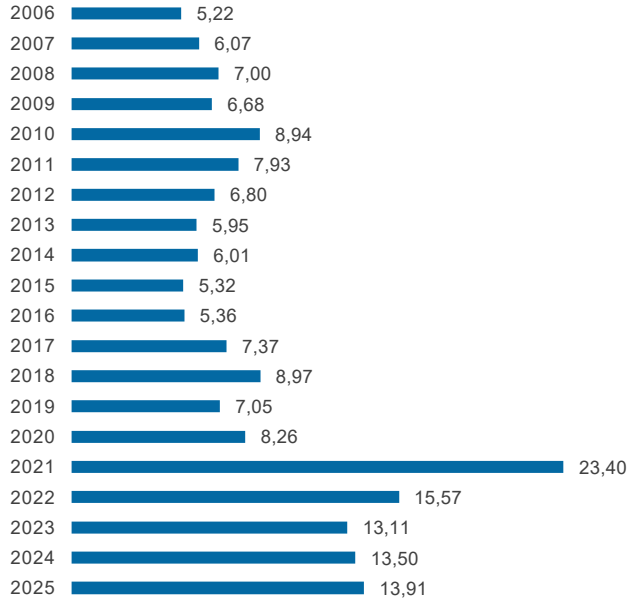
Para a desagregação entre funções orçamentárias no documento do DGT, foi observado um resultado atípico em 2021, principalmente nas funções Agricultura e Indústria. Também houve um aumento expressivo, de R$ 0,08 milhão para R$ 11,3 milhões, na função Ciência e Tecnologia entre 2021 e 2022, que está relacionada à isenção do IRPJ para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos voltados para o programa de inclusão digital na região da SUDENE. As

projeções para o período 2024-2026 indicaram as mesmas taxas de crescimentos nominais anuais (entre 6% e 8%) para cada função orçamentária.

Para uma análise histórica mais completa, este o estudo elaborou oito figuras com indicadores do GT da SUDENE extraídos dos relatórios do DGT entre 2006 e 2025.

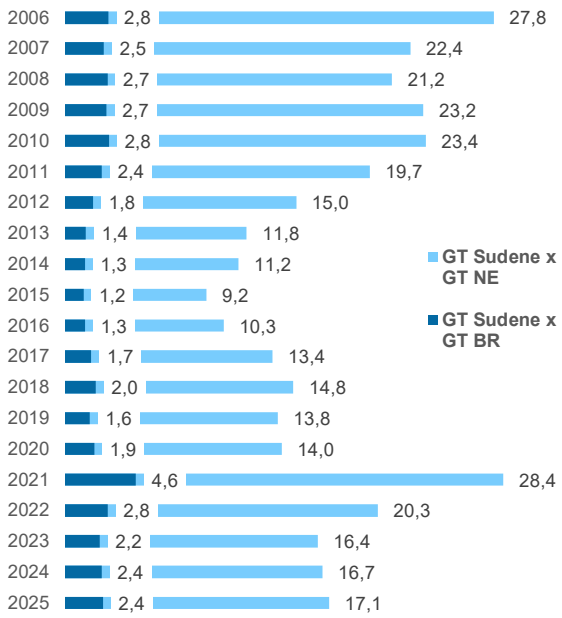
a) Evolução do GT da SUDENE em bilhões de reais em valores atualizados pelo IPCA;
b) Participação do GT da SUDENE no GT total do Brasil e participação do GT da SUDENE no GT total da Região Nordeste;
c) Participação do GT da SUDENE no PIB brasileiro e participação do GT da SUDENE no PIB da Região Nordeste;
d) Participação do GT da SUDENE no GT relativo ao IRPJ no Brasil e participação do GT da SUDENE no GT relativo ao IRPJ na Região Nordeste;
e) Participação do GT da SUDENE na receita administrada pela RFB no Brasil e participação do GT da SUDENE na receita administrada pela RFB na Região Nordeste;
f) Evolução do GT da SUDENE relativo ao setor da indústria e ao setor da agricultura em bilhões de reais em valores atualizados pelo IPCA;
g) Participação do GT relativo ao setor da agricultura da SUDENE no GT relativo ao setor da agricultura no Brasil e participação do GT relativo ao setor da agricultura da SUDENE no GT relativo ao setor da agricultura da Região Nordeste;
h) Participação percentual do GT relativo ao setor da indústria da SUDENE no GT relativo ao setor da indústria no Brasil e participação do GT relativo ao setor da indústria da SUDENE no GT relativo ao setor da indústria da Região Nordeste.

**Figura 9 -** *Evolução do GT da SUDENE em bilhões de R$, valores reajustados pelo IPCA para dezembro de 2025*




**Fonte**: RFB, DGT (bases efetivas, valores projetados para 2024 e 2025)

**Figura 10 -** *Participação do GT da SUDENE no GT total do Brasil e da Região Sudeste (em %)*

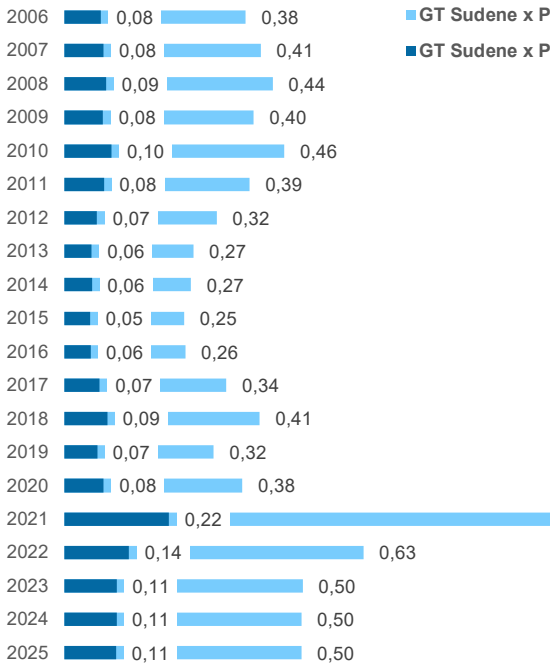



**Fonte**: RFB, DGT (bases efetivas, valores projetados para 2024 e 2025)

A Figura 9 mostra que em valores reais absolutos, o GT da SUDENE se manteve estável entre 2006 e 2020, variando entre R$ 5,2 bilhões e R$ 9,0 bilhões. No entanto, em 2021, devido ao grande número de projetos acumulados não aprovados durante a pandemia e as medidas de incentivo à economia promovidas pelo governo a época, ele atingiu o valor recorde de R$ 23,4 bilhões naquele ano. Desde então o valor médio tem se mantido entre R$ 13,1 bilhões e R$ 15,6 bilhões, cerca de duas vezes a média do período anterior a pandemia.

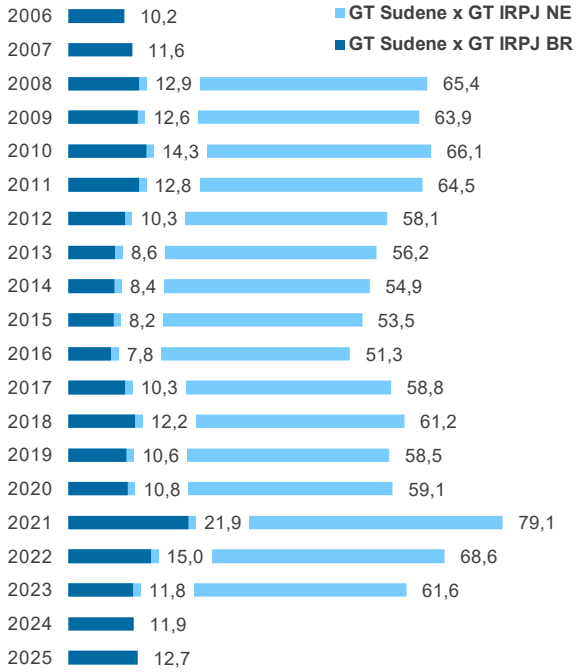
Já a Figura 10 mostra que a participação do GT da SUDENE no GT nacional tem se mantido estável no período 2006-2025 (exceto no ano de 2021), entre 1,2% e 2,8%. Apesar do crescimento do GT em valores absolutos, a participação relativa se manteve estável em virtude do aumento absoluto de outros GTs. A figura também mostra que o GT da SUDENE representa uma parcela significativa do GT total do Nordeste, chegando a uma média de 23,1% entre 2006 e 2011, 12,6% entre 2012 e 2020, até se estabilizar em 16,7% entre 2022 e 2025.

**Figura 11 -** *Participação do GT da SUDENE no PIB do Brasil e no PIB da Região Sudeste (em %)*




**Fonte**: RFB, DGT (bases efetivas, valores projetados para 2024 e 2025)

**Figura 12 -** *Participação do GT da SUDENE no GT do IRPJ no Brasil e na Região Sudeste (em %)*

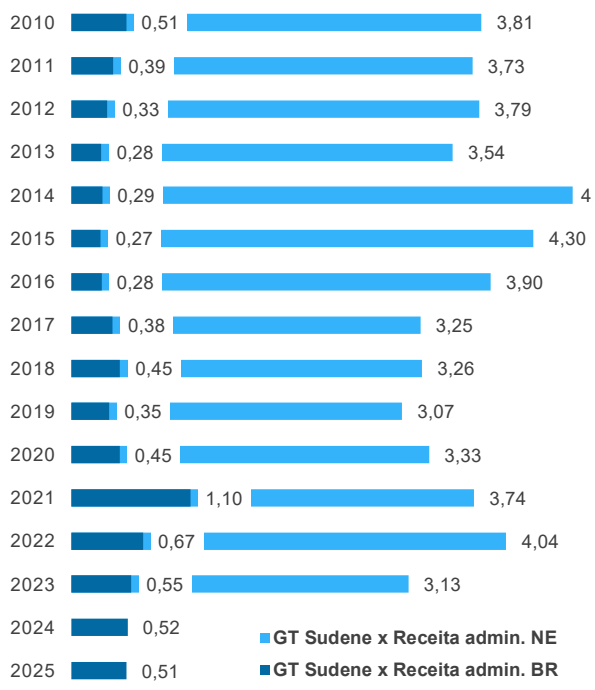



**Fonte**: RFB, DGT (bases efetivas, valores projetados para 2024 e 2025)

A Figura 11 mostra que o GT da SUDENE tem representado entre 0,07% e 0,11% do PIB brasileiro (exceto nos anos de 2021 e 2022). No entanto, a importância no PIB do Nordeste é bem mais relevante, com uma média de 0,42% do PIB nordestino entre 2006 e 2011, 0,3% entre 2012 e 2020, se estabilizando em 0,5% entre 2023 e 2025. Cabe ressaltar que o GT da SUDENE representou 1% do PIB nordestino no ano de 2021.

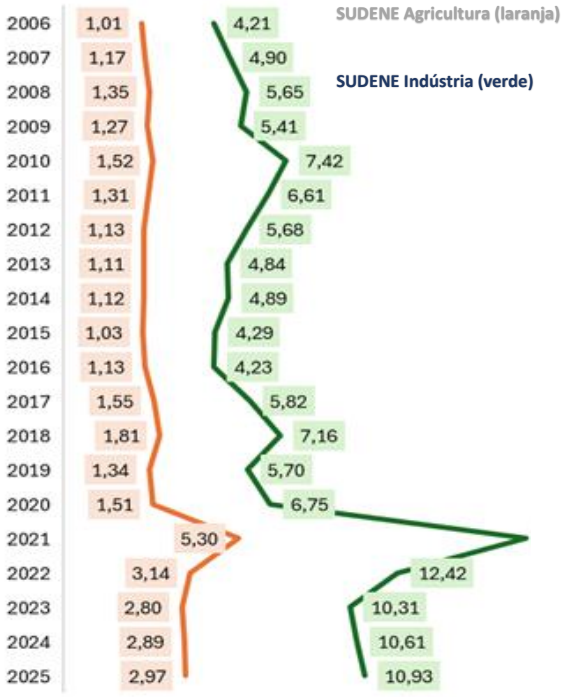
A Figura 12 mostra a participação do GT da SUDENE (benefício que atinge apenas o IRPJ) no GT total relativo ao IRPJ no Brasil e no Nordeste. Observa-se que essa participação tem se mantido estável, em média 11% do GT direcionado ao IRPJ no Brasil (desconsiderando-se 2021). Já na Região Nordeste, o GT da SUDENE tem representado em média 60% dos benefícios direcionados ao IRPJ para a região.

**Figura 13 -** *Participação do GT da SUDENE na receita administrada pela RFB no Brasil e no Nordeste (em %)*




**Fonte**: RFB, DGT (bases efetivas, valores projetados para 2024 e 2025)

**Figura 14 -** *Evolução do GT da SUDENE em bilhões de R$ atualizados pelo IPCA para dez. 2025: setor agricultura e indústria*

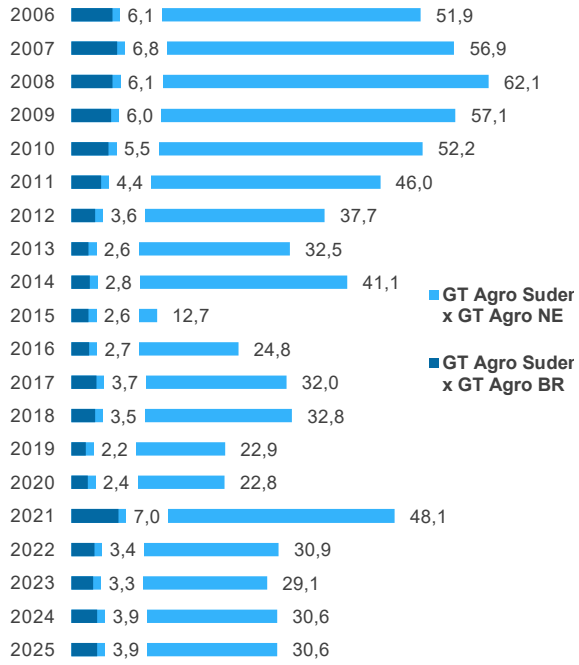



**Fonte**: RFB, DGT (bases efetivas, valores projetados para 2024 e 2025)

A Figura 13 mostra a participação do GT da SUDENE na receita administrada pela RFB no Brasil e no Nordeste, o que inclui quase todos os tributos da União, exceto as contribuições sociais sobre salários e folha de salários. Observa-se, com exceção de 2021, que a participação na receita administrada no Brasil tem estado entre 0,3% e 0,5% entre 2010 e 2025. Já na receita arrecadada no Nordeste, esse percentual tem variado entre 3,1% e 4,7%.

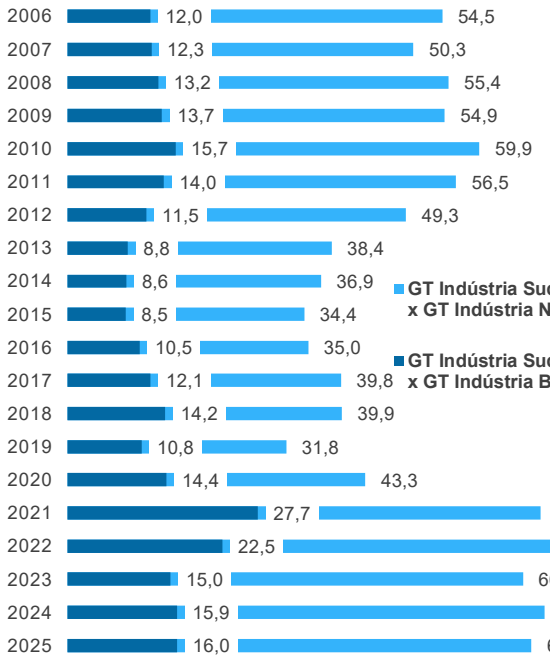
A Figura 14 mostra a evolução do GT em bilhões de reais atualizados pelo IPCA separando-se o setor da indústria e o setor da agricultura. Observa-se que o subsídio tributário ao setor industrial tem sido muito maior, em média R$ 5,6 bilhões entre 2006 e 2020 e R$ 11,1 bilhões entre 2022 e 2025. Já para o setor da agricultura esses indicadores foram respectivamente R$ 1,3 bilhão e R$ 3 bilhões. Ou seja, o nível do GT da SUDENE para a agricultura tem representado cerca de um quarto do aferido pelo setor industrial.

**Figura 15 -** *Participação do GT do setor da agricultura da SUDENE no GT da agricultura no Brasil e no Nordeste (em %)*




**Fonte**: RFB, DGT (bases efetivas, valores projetados para 2024 e 2025)

**Figura 16 -** *Participação do GT do setor industrial da SUDENE no GT industrial no Brasil e no Nordeste (em %)*




**Fonte**: RFB, DGT (bases efetivas, valores projetados para 2024 e 2025)

A Figura 15 mostra a participação do GT do setor da agricultura da SUDENE no GT da agricultura no Brasil e no Nordeste. Observa-se que entre 2006 e 2011, essa participação era em média 5,9% do GT agro no Brasil, média que se reduziu para 2,9% entre 2012 e 2020 devido ao crescimento de outras formas de subsídio ao agro. Por outro lado, a média aumentou levemente, para 3,6% entre 2022 e 2025. No caso do Nordeste, entre 2010 e 2014, a SUDENE representava em média 48,6% de todo GT do setor agro no Nordeste, percentual que se reduziu para 24,7% entre 2015 e 2020 e finalmente voltando a aumentar para uma média de 30,3% entre 2022 e 2025.

A Figura 16 mostra os mesmos indicadores da Figura 7 para o setor industrial. Observa-se que entre 2006 e 2025 (exceto nos anos de 2021 e 2022) a SUDENE representou em média 12,6% de todo GT destinado ao setor industrial no Brasil. Já no GT industrial alocado ao Nordeste, a SUDENE representou em média 54,4% entre 2006 e 2012, 36,6% entre 2013 e 2019, e 64,5% entre 2020 e 2025, ou seja, quase dobrando o indicador em período recente.

Com base nas Figuras 9 a 16 analisadas nesta seção, pode-se tecer as três principais conclusões:

1. Houve um aumento recente (a partir de 2021) do valor do gasto tributário total da SUDENE, estabilizando-se a partir de 2022 em uma média anual de R$ 14 bilhões (um aumento de quase 100% em relação à média do período anterior). No entanto

os indicadores da participação do GT da SUDENE e no GT total do Brasil (2,2%) e no PIB (0,1%), manteve-se relativamente estável em todo o período analisado.

2. A SUDENE tem papel importante no gasto tributário do IRPJ, representando em média 11,2% no Brasil e 60,1% no Nordeste.
3. Os setores agropecuário e industrial representam quase 95% dos setores beneficiados pelos projetos da SUDENE. Devido ao grande número de benefícios voltados ao agro e às indústrias em todo Brasil, a SUDENE tem representado em média apenas 4,3% e 12,6% do total do gasto tributário desses dois respectivos setores no Brasil. No entanto, o benefício é muito importante no Nordeste, representando em média 31,2% dos benefícios voltados ao setor agro na região entre 2017 e 2025 e 68,7% dos benefícios voltados às indústrias na região entre 2021 e 2025.

## 8.3 Indicadores Internacionais do Gasto Tributário do Imposto de Renda Empresarial para Desenvolvimento Regional: Base GTED

Essa seção irá comparar o GT do IRPJ do Brasil instituídos pelo governo federal voltados ao desenvolvimento regional, basicamente a SUDENE e a Sudam, com os indicadores da Base GTED (*Global Tax Expenditures Database*)[39] desenvolvidas por Redonda, Von Haldenwang, e Aliu (2025). Evidentemente nessa análise não se poderá utilizar apenas a SUDENE e os indicadores da Sudam serão agregados nessa análise. Será escolhida uma seleção de países com dimensões territoriais relevantes onde seja pertinente a implementação de uma política regional de incentivo tributário do imposto de renda empresarial. Na base do GTED serão escolhidas:

- Policy objective - Level 2: categoria Develop a specific region of the country.
- Tax type - Level 2: categorias Corporate Income Tax (CIT), Multiple Income Taxes and Other Income Taxes (excepted Payroll Taxes).

A Tabela 5 mostra os países selecionados com seus respectivos valores do total do gasto tributário do imposto de renda empresarial destinado a política de desenvolvimento regional como percentual do PIB.

[39] https://gted.taxexpenditures.org/

**Tabela 5 -** *Gasto tributário do IRPJ destinado ao desenvolvimento regional como percentual do PIB, 2007-2024, países selecionados*

| País | Regiões | 2007 | 2011 | 2015 | 2019 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Brasil | Amazônia e Nordeste | 0,149 | 0,124 | 0,086 | 0,122 | 0,236 | 0,234 | 0,219 |
| Chile | Zona Austral, Extremo Norte e Ilha Páscoa | n.d. | n.d. | 0,055 | 0,068 | 0,055 | 0,053 | 0,065 |
| França | Córsega, North-Pas-de-Calais, Guiana Francesa, Mayotte, Reunião, Martinica, Guadalupe e outros. | 0,029 | 0,038 | 0,029 | 0,037 | 0,051 | 0,045 | 0,042 |
| Espanha | Canárias | 0,088 | 0,035 | 0,027 | 0,043 | 0,041 | 0,044 | n.d. |
| Argentina | Terra do Fogo | 0,055 | 0,063 | 0,079 | 0,029 | 0,032 | 0,039 | 0,025 |
| Índia | Diversas regiões | 0,088 | 0,092 | 0,070 | 0,031 | 0,024 | 0,023 | n.d. |
| México | Fronteira Norte e Sul, Campeche, Tabasco, Chiapas, Oaxaca e Zonas Francas. | n.d. | n.d. | n.d. | 0,009 | 0,013 | 0,013 | 0,012 |
| Rússia | Extremo Oriente, Ártico e Kaliningrado | n.d. | n.d. | 0,004 | 0,003 | 0,004 | 0,006 | 0,005 |
| Peru | Andes, Amazônia e outros | n.d. | n.d. | 0,001 | 0,001 | 0,003 | 0,004 | 0,006 |
| Noruega | Extremo Norte | n.d. | n.d. | 0,003 | 0,001 | 0,003 | 0,003 | 0,004 |
| Marrocos | Tânger e outros | 0,032 | 0,032 | 0,061 | 0,002 | 0,001 | 0,002 | n.d. |
| Estados Unidos | Terr. Indígenas, golfo, meio-oeste, zonas de oportunidade e outros | 0,002 | 0,003 | 0,001 | 0,006 | 0,003 | 0,002 | 0,002 |

**Fonte**: GTED (Global Tax Expenditures Database)
**Nota**: n.d. – não disponibilizado

Como mostra a Tabela 5, entre os países selecionados com informação disponível no GTED, o Brasil apresenta o maior gasto tributário do IRPJ direcionado a política de desenvolvimento regional. A Sudam e SUDENE abrangem conjuntamente 79% do território nacional e 43% da população, parcela superior as regiões abrangidas pelos incentivos nos demais países. Essa discrepância se reduziu bastante em 2015, onde a Sudam e SUDENE representaram 0,09% do PIB nacional, situação similar a Argentina (0,08%) e Índia (0,07%). Porém o significativo aumento do GT da SUDENE a partir de 2021, estabilizando-se em uma média de 0,23% do PIB nacional, deixou o Brasil muito longe do Chile, o segundo colocado da seleção de países, com um indicador quatro

vezes superior. O resultado da comparação, no entanto, deve ser interpretado com cautela, uma vez que a base do GTED não inclui países de grandes dimensões continentais e com conhecidas políticas de desenvolvimento regional como Austrália, Canadá, Cazaquistão e China. A Tabela 6 fornece mais detalhes mostrando a receita perdida do IRPJ total em percentual (razão entre o valor do gasto tributário e a receita potencial) devido ao gasto tributário do IRPJ voltado ao desenvolvimento regional.

**Tabela 6 -** *Receita perdida do IRPJ devido ao gasto tributário destinado ao desenvolvimento regional, 2007-2023, países selecionados (em percentual)*

| País | Regiões | 2007 | 2011 | 2015 | 2019 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Brasil | Amazônia e Nordeste | 0,93 | 0,81 | 0,62 | 0,87 | 1,56 | n.d. |
| Chile | Zona Austral, Extremo Norte e Ilha Páscoa | n.d. | n.d. | 0,29 | 0,35 | 0,25 | 0,28 |
| França | Córsega, North-Pas-de-Calais, Guiana Francesa, Mayotte, Reunião, Martinica, Guadalupe e outros. | 0,18 | 0,26 | 0,19 | 0,25 | 0,36 | 0,34 |
| Espanha | Canárias | 0,51 | 0,27 | 0,18 | 0,30 | 0,26 | 0,29 |
| Argentina | Terra do Fogo | 0,30 | 0,34 | 0,41 | 0,16 | 0,16 | n.d. |
| Índia | Diversas regiões | 0,72 | 0,91 | 0,66 | n.d. | n.d. | n.d. |
| México | Fronteira Norte e Sul, Campeche, Tabasco, Chiapas, Oaxaca e Zonas Francas. | n.d. | n.d. | n.d. | 0,07 | 0,09 | 0,09 |
| Rússia | Extremo Oriente, Ártico e Kaliningrado | n.d. | n.d. | 0,02 | n.d. | 0,03 | n.d. |
| Peru | Andes, Amazônia e outros | n.d. | n.d. | 0,01 | 0,01 | 0,02 | n.d. |
| Noruega | Extremo Norte | n.d. | n.d. | 0,01 | n.d. | 0,01 | 0,01 |
| Marrocos | Tânger e outros | 0,15 | 0,15 | 0,32 | 0,01 | n.d. | 0,01 |
| Estados Unidos | Terr. Indígenas, golfo, meio-oeste, zonas de oportunidade e outros | 0,02 | 0,04 | 0,01 | 0,06 | 0,02 | 0,02 |

**Fonte**: GTED (Global Tax Expenditures Database)
**Nota**: n.d. – não disponibilizado

A Tabela 6 mostra que devido a alíquota do IRPJ brasileiro (junto com a CSSL) ser muito alta, 34%, o percentual de receita perdida devido ao benefício tributário acaba não

sendo tão discrepante com relação aos demais países, pelo menos até 2019. Entre 2007 e 2019, a receita perdida do IRPJ devido ao gasto tributário voltado ao desenvolvimento regional foi em média 0,8% da receita potencial, indicador superior à média da Argentina (0,3%), Chile (0,6%) e quase igual a média da Índia (0,7%). De qualquer maneira, em 2022, a Sudam e SUDENE representaram uma perda de receita de 1,6% do IRPJ, indicador muito superior aos demais países.

É importante analisar também o GT internacional quando destinado ao desenvolvimento regional considerando-se todos os impostos. Muitas vezes os benefícios concedidos pelos diversos países incluem não apenas o IRPJ, mas também o IVA, impostos seletivos, IRPF, entre outros. Como no Brasil o principal imposto sobre o consumo, o ICMS, tem competência estadual, sua redução ou isenção obviamente não pode ser classificada como um subsídio tributário voltado ao desenvolvimento regional (considerando-se ainda que o DGT só abrange impostos federais). Porém com a reforma tributária e a preservação da isenção do CBS/IBS à Zona Franca de Manaus, esse estimador estará mais transparente a partir de 2033, não considerando apenas o benefício relativo ao IPI à ZFM que é um imposto federal. A Tabela 7 nos fornece a situação internacional do GT destinado ao desenvolvimento regional em percentual do PIB considerando-se todos os impostos. Os resultados são bem diferentes dos da Tabela 5.

**Tabela 7 -** *Gasto tributário (todos os impostos) destinado ao desenvolvimento regional como percentual do PIB, 2019-2024, países selecionados*

| País | Regiões | Impostos | 2019 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Rússia | Extremo Oriente, Ártico e Kaliningrado | IVA, II, IRPJ, IS e IA. | 4,700 | 5,114 | 3,449 | 3,605 |
| Brasil | Amazônia (inclui ZFM) e Nordeste | AFRMM, II, IRPJ, IPI e IOF. | 0,429 | 0,496 | 0,455 | 0,435 |
| México | Fronteira Norte e Sul, Campeche, Tabasco, Chiapas, Oaxaca e Zonas Francas. | IRPJ e IVA. | 0,136 | 0,335 | 0,334 | 0,396 |
| Argentina | Patagônia e Terra do Fogo | ISC, IRPJ, II, IVA, CS e outros. | 0,566 | 0,425 | 0,344 | 0,255 |
| Peru | Andes, Amazônia e outros | IVA, ISC, ISE, IRPJ e IRPF. | 0,372 | 0,294 | 0,301 | 0,359 |
| França | Córsega, North-Pas-de-Calais, Guiana Francesa, Mayotte, Reunião, Martinica, Guadalupe e outros. | ITP, IVA, ISC, ISE, IRPJ, IRPF, IP, IPV e outros. | 0,324 | 0,269 | 0,235 | 0,232 |
| Chile | Zona Austral, Extremo Norte, Ilha Páscoa, Zonas Francas. | IRPJ, IRPF e IVA | 0,118 | 0,121 | 0,094 | 0,102 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Espanha | Canárias | IRPJ e IRPF. | 0,045 | 0,043 | 0,045 | n.d. |
| Noruega | Extremo Norte | IRPJ, IRPF e IA. | 0,035 | 0,026 | 0,037 | 0,037 |
| Estados Unidos | Territórios Indígenas, golfo, meio-oeste, zonas de oportunidade e outros | IRPJ e IRPF. | 0,014 | 0,016 | 0,009 | 0,011 |
| Índia | Diversas regiões | IRPJ, IRPF e IS. | 0,031 | 0,024 | 0,023 | n.d. |
| Marrocos | Tânger e outros | IRPJ, IRPF e IVA. | 0,003 | 0,001 | 0,002 | 0,004 |

**Fonte**: GTED (Global Tax Expenditures Database).

**Nota 1**: AFRMM (Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante), II (Imposto de Importação), IRPJ (Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica), IRPF (Imposto de Renda sobre a Pessoa Física), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), IOF(Imposto sobre Operações Financeira), IS (Imposto Seletivo), ISC (Imposto Seletivo sobre Combustíveis), ISE (Imposto Seletivo sobre Eletricidade), IA (Impostos Ambientais ou sobre Recursos Naturais), IVA (Imposto sobre Valor Adicionado), CS (Contribuições Sociais), ITP (Imposto sobre Transferência de Propriedade), IP (Imposto sobre a Propriedade), IPV (Imposto sobre a Propriedade de Veículos).
**Nota 2**: Na Argentina, cerca de 55% do GT corresponde a redução das contribuições sociais fora da capital federal e a isenção do IVA na Terra do Fogo.
**Nota 3**: No Chile, cerca de 40% do GT corresponde a isenção do IVA nas Zonas Francas.
**Nota 4**: Na França, cerca de 50% do GT corresponde a redução do IVA e do Imposto sobre Combustível em Guadalupe, Martinica, Guiana Francesa, Reunião e Mayotte.
**Nota 5**: No México, 90% do GT corresponde a redução do IVA na fronteira Norte.
**Nota 6**: No Peru, cerca de 80% do GT corresponde a isenção do IVA na Amazônia.
**Nota 7**: Na Rússia, cerca de 95% do GT (cerca de 3-5% do PIB russo) corresponde a redução do IVA nas Zonas Francas.

Observando-se a Tabela 7, quando se analisa o GT destinado ao desenvolvimento regional de todos os impostos, observa-se um cenário distinto. Devido ao impacto do IVA, que no Brasil é um imposto de competência estadual (ICMS), o país deixa de estar isolado na liderança do ranking do GT do IRPJ voltado ao desenvolvimento regional e passa a estar na segunda colocação. Em 2019 estava em terceiro lugar atrás da Argentina, inclusive. Em 2023, o indicador brasileiro (0,46% do PIB) era superior em média a 45% aos indicadores Argentina (0,34% do PIB), México (0,33% do PIB) e Peru (0,3% do PIB). De fato, as notas das tabelas mostram que a inclusão do benefício tributário do IVA como política tributária voltada ao desenvolvimento regional é muito importante. Por exemplo, na Argentina, Chile e França, mais de 50% desse tipo de GT corresponde a isenção ou redução do IVA a algumas regiões desses países. No México, Peru e Rússia esse indicador pode superar a 90%.

De qualquer maneira, o indicador brasileiro está subestimado porque o DGT não incorpora a forte redução do ICMS concedido pelo Governo do Amazonas às empresas do polo e tampouco a isenção para compras de insumos dessas empresas. Espera-se que com a implementação final do CBS/IBS em 2033, essa espécie de GT se torne mais transparente e aumente o indicador do Brasil.

## 8.4 Considerações Finais

A seção mostrou que o GT com a SUDENE apresentou redução entre 2012 e 2016, aproximando-se, nesse período, ao GT do IRPJ direcionado ao desenvolvimento regional em países como Argentina, Chile e Espanha. A partir de 2021, o aumento do GT colocou o Brasil em posição de destaque nesse tipo de benefício, quando considerado apenas o IRPJ, em comparação aos demais países selecionados. Por outro lado, considerando o GT de todos os impostos voltados ao desenvolvimento regional, principalmente o IVA, o Brasil fica em segundo lugar (média de 0,4% do PIB), bem atrás da Rússia (3,5-5% do PIB), e com um indicador cerca de 40% superior a um grupo de três países latino-americanos em terceiro lugar (média de 0,3% do PIB).

Realmente, devido ao fato de abranger 79% do território nacional e 43% da população brasileira, o benefício acaba deixando de ser focalizado no desenvolvimento de certas regiões do país para ter caráter bastante abrangente. Isso contribui, entre outros fatores para a discrepância entre a alíquota legal do IRPJ/CSLL de 34%, e a sua arrecadação efetiva. Há de fatos países com elevado parcela do seu território beneficiados por esses regimes, como a Rússia (certas partes da Ásia) e México (regiões Norte e Sul), mas não abrangem parcela significativa da população como o Brasil.

Por fim, a gestão dos incentivos fiscais da SUDENE enfrenta o desafio de avançar na racionalização dos benefícios, por meio da definição de tetos vinculados ao PIB nacional ou regional e da adoção de critérios mais seletivos para aprovação dos projetos, de modo a assegurar maior alinhamento às prioridades de desenvolvimento.

# 9. Insights sobre Eficiência e Economicidade

## 9.1 Avaliação sobre a seleção dos setores incentivados

Nesta seção, será discutida a seleção dos setores contemplados pelos benefícios tributários da SUDENE. O Decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002, define quais são os setores de empreendimentos prioritários para os benefícios de redução de imposto de renda, inclusive reinvestimento, na área de atuação da SUDENE. Uma pergunta relevante para a análise de eficiência e economicidade é se os setores atualmente estabelecidos como prioritários são adequados ou se seria pertinente uma redefinição.

Na análise da questão, considera-se os principais resultados desenvolvidos em Martinez, Nascimento e Orrillo (2026). Este artigo é resultado de uma linha de pesquisa construída na Diretoria de Estudos e Pesquisas Macroeconômicas (DIMAC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com base no modelo para avaliação de políticas industriais em redes de produção de Liu (2019). Entende-se aqui o termo "política industrial" em um sentido abrangente, que abarca quaisquer benefícios concedidos a setores específicos, não apenas à indústria propriamente dita.

Em artigo publicado no *Quarterly Journal of Economics*, Liu (2019) constrói uma abordagem baseada na teoria do equilíbrio geral para avaliar a conveniência da adoção de subsídios direcionados a setores. Seu modelo teórico tem dois elementos principais. Primeiro, assume a existência de distorções de preços relativos causadas por imperfeições de mercado, que podem ter diversas origens, como imperfeições no mercado de crédito ou firmas com poder monopolista. Segundo, investiga o papel das redes de produção formadas pelos elos de insumo-produto entre setores em amplificar o efeito distorcivo das imperfeições de mercado.

A partir desses elementos, Liu mostra que existe racionalidade econômica em selecionar setores específicos para a concessão de subsídios, com base na comparação de duas grandezas. Por um lado, é vantajoso subsidiar setores com alto poder de encadeamento produtivo, que são ofertantes diretos ou indiretos para vários setores, pois a correção de distorções de preços nestes setores leva a correções dos preços de vários outros setores. Por outro lado, é desvantajoso subsidiar setores com grande peso relativo na economia, pois o custo fiscal das desonerações destinadas a esses setores é mais alto. Da comparação dessas duas grandezas, Liu (2019) deriva uma medida de prioridade para a promoção de setores, chamada de *centralidade de distorção*. Liu aplica o modelo a experiências históricas da Coreia do Sul e da China e verifica que houve proximidade entre os setores priorizados nesses casos e as recomendações da teoria.

Nas pesquisas sobre o tema desenvolvidas na DIMAC/IPEA, Martinez e Orrillo (2024) calculam para o Brasil em 2019 o ranking setorial de prioridades para a concessão de benefícios recomendado por esta teoria. Em artigos posteriores, os autores derivam novos resultados teóricos em versões estendidas do modelo de Liu, acrescidos de aplicações em avaliações de políticas públicas. Liu (2019) considera na rede de

produção apenas a compra e venda de insumos intermediários entre os setores de atividade, que é registrada na matriz de insumo-produto. Martinez e Orrillo (2026) ampliam os principais resultados de Liu para o caso em que a rede que conecta os setores também inclui a compra e venda dos bens de investimento, cujas transações estão reportadas na matriz de absorção de investimentos.

Martinez, Nascimento e Orrillo (2026) estendem a teoria de Liu para o contexto regional, em que gastos públicos e subsídios direcionados a setores em uma economia local são parcialmente financiados por recursos de uma fonte externa. Considera-se um governo que procura o patamar máximo de bem-estar para os habitantes desta economia. O bem-estar é aferido por uma medida de renda agregada *Y* da economia regional, que é igual à soma do consumo de bens privados *C* e de bens públicos *G*. Este governo pode conceder desonerações tributárias ou subsídios a setores produtivos da economia local, que somadas resultam em um total *S* de gastos tributários. O governo também precisará cobrar impostos *T* das famílias, líquidos de transferências diretas, para custear os gastos totais com bens públicos *G* e desonerações tributárias *S*. Entretanto, apenas uma fração $\eta$ dos gastos públicos e subsídios são financiados com impostos incidentes sobre os habitantes da economia regional, pois existem transferências de recursos externos à economia que respondem por uma fração $(1-\eta)$ dos gastos e subsídios. As equações a seguir retratam as relações descritas acima:

$$Y = C + G \tag{1}$$

$$T = \eta(G + S), \qquad \text{com } 0 < \eta < 1 \tag{2}$$

Considerando que esta economia tem imperfeições de mercado e que os setores produtivos são conectados uns aos outros por uma rede formada pelo comércio intersetorial de bens intermediários e bens de investimento, Martinez, Nascimento e Orrillo (2026) derivam expressões para analisar o impacto das desonerações tributárias. Os autores mostram que a análise dos custos e benefícios da concessão de desonerações tributárias a um setor em particular pode ser resumida pela seguinte equação, que indica o efeito aproximado de uma desoneração tributária ao setor *j* sobre a renda da economia regional:

$$\frac{d \ln Y}{d\tau_{ij}} = \lambda\left(\omega_{ij}^{M} + \omega_{ij}^{X}\right)\left(\mu_j - \eta\,\gamma_j\right) \tag{3}$$

Na qual os termos significam:

- $\frac{d \ln Y}{d\tau_{ij}}$: variação percentual na renda local *Y* quando é concedido um benefício tributário sob a forma de alíquota favorecida $\tau_{ij}$ para o setor produtor *j*, onde *i* representa os setores vendedores de insumos e bens de investimento para o setor *j*.
- $\lambda$: número entre 0 e 1 que é igual à proporção entre a renda dos fatores de produção, gerada na economia regional, e a

soma dessa renda com a parcela dos gastos públicos financiada com recursos externos à região.

- $\omega_{ij}^{M}$ e $\omega_{ij}^{X}$: são, respectivamente, as frações dos gastos com os insumos intermediários e os bens de investimentos adquiridos do setor *i* sobre o valor bruto da produção do setor *j*.
- $\mu_j$: é a *influência* do setor *j*, que é uma métrica do poder de encadeamento do setor como ofertante direto e indireto de insumos, dependente da posição do setor na rede formada pela combinação da matriz de insumo-produto com a matriz de absorção de investimentos.
- $\eta$: número entre 0 e 1 que corresponde à fração dos gastos de consumo do governo e subsídios que são financiados com tributos arrecadados na própria economia local.
- $\gamma_j$: é o *peso de Domar*, uma medida de tamanho relativo do setor calculada como a proporção entre o valor bruto da produção do setor *j* e a soma da renda dos fatores de produção de todos os setores.

Ao interpretar a equação (3), os termos mais importantes são os que estão em $(\mu_j - \eta\,\gamma_j)$, que representam a relação de custo-benefício da desoneração tributária. A influência $\mu_j$ mede o benefício, pois quanto maior o poder de encadeamento do setor na rede de produção, maior o impacto do incentivo setorial sobre a renda agregada. O termo $\eta\,\gamma_j$ indica o custo, uma vez que é mais caro subsidiar setores que têm alto peso relativo $\gamma_j$ no PIB da economia, mas esse custo fiscal é menor para a economia regional se uma fração $\eta$ é custeada pelo resto do país. O termo $\lambda(\omega_{ij}^{M} + \omega_{ij}^{X})$ reúne outros fatores que influenciam o tamanho do impacto do benefício sobre a economia.

Após a derivação dos resultados teóricos, Martinez, Nascimento e Orrillo (2026) aplicam este modelo para avaliar os incentivos fiscais da SUDENE. A região nordeste do Brasil é a economia regional sobre a qual as desonerações tributárias incidem e o resto do Brasil é a origem das transferências externas para a economia local. Deve-se mencionar que, como as bases de dados utilizadas tratam as unidades federativas do Brasil como unidade básica de análise, não foram incluídos dados das regiões de Minas Gerais e do Espírito Santo sob a área de atuação da SUDENE. Assim, a economia regional é o agregado dos nove estados da região nordeste: AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN e SE.

Foram consultadas diversas fontes de dados para a aplicação do modelo. Usando a matriz interestadual de insumo-produto de Haddad et al. (2025), foi construída uma matriz de insumo-produto para a região Nordeste em 2019, com 67 setores. A matriz de absorção de investimentos para o Nordeste em 2019, também com 67 setores, foi computada com um algoritmo RAS modificado, a partir dos dados de Haddad et al. (2025) para o Nordeste e informações ao nível do Brasil para a matriz de absorção de investimentos em Miguez e Freitas (2021) e a matriz de insumo-produto em Alves-

Passoni e Freitas (2023). Para os dados regionalizados à região Nordeste de subsídios e transferências líquidas de recursos da União, foram adotadas informações de gastos tributários da Receita Federal do Brasil (2026) para 2023, a participação das unidades federativas na arrecadação e nos gastos da União calculada por Monteiro, Rosa e Gobetti (2023) para 2022 e dados de diferentes anos das contas Regionais do Brasil do IBGE (2026). Para harmonizar dados de anos e fontes distintas, foram empregadas proporções em relação ao PIB nacional e ao PIB regional.

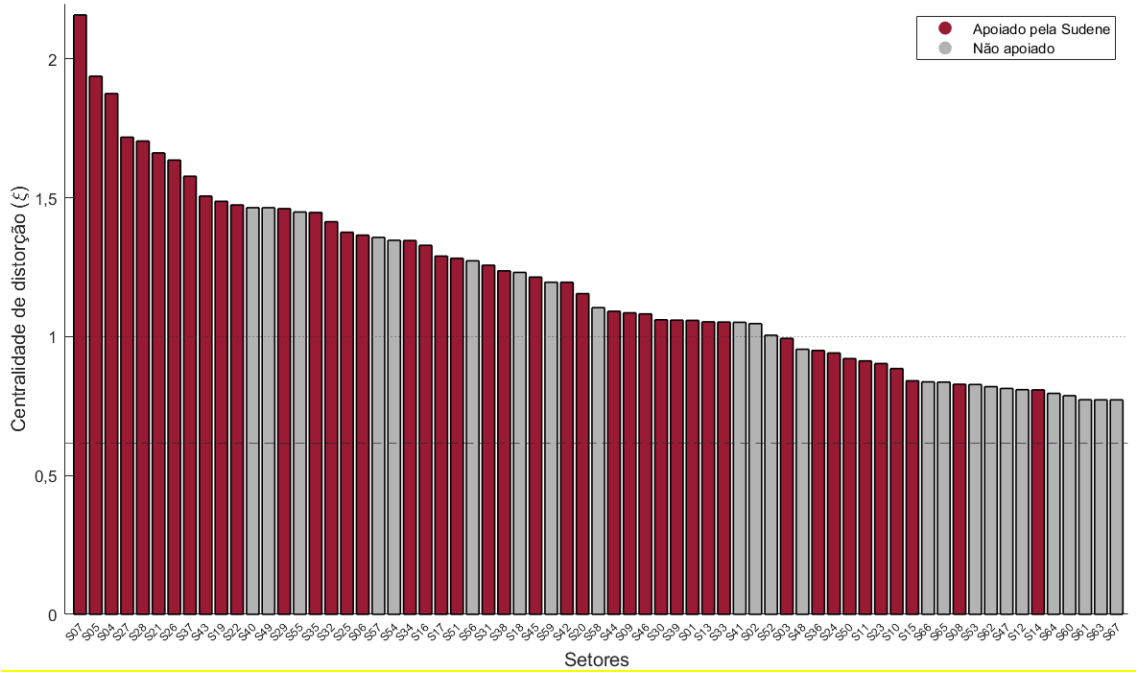
A Tabela 8 apresenta a desagregação setorial em 67 atividades adotada na análise, com indicação de quais setores foram considerados como contemplados pela SUDENE, correspondentes às atividades prioritárias elencadas no Decreto nº 4.213/2002.

Considerando as atividades designadas pelos códigos da Tabela 8, o Gráfico 25 aponta a ordem de prioridade entre os setores da economia nordestina que é recomendada pela teoria para a concessão de benefícios direcionados a setores. Os setores estão ordenados conforme o seu valor de centralidade de distorção $\xi_j$, uma medida que sintetiza a razão entre custos e benefícios para a promoção de cada setor *j* da economia, conforme demonstrado por Liu (2019). A centralidade de distorção é calculada por:

$$\xi_j = \frac{\mu_j}{\gamma_j} \tag{4}$$

com os mesmos $\mu_j$ e $\gamma_j$ definidos na equação (3).

**Gráfico 25 -** *Centralidade de distorção: ordem setorial recomendada de prioridade para a concessão de incentivos tributários na economia do Nordeste*




**Fonte**: Martinez, Nascimento e Orrillo (2026).

**Tabela 8 -** *Lista dos setores, ordenados por prioridade*

| Ordem | Setor | Descrição | ξ | Sudene |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 7 | Extração de minerais metálicos não-ferrosos, inclusive beneficiamentos | 2.159 | Sim |
| 2 | 5 | Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio | 1.938 | Sim |
| 3 | 4 | Extração de carvão mineral e de minerais não-metálicos | 1.876 | Sim |
| 4 | 27 | Produção de ferro-gusa/ferroligas, siderurgia e tubos de aço sem costura | 1.718 | Sim |
| 5 | 28 | Metalurgia de metais não-ferosos e a fundição de metais | 1.704 | Sim |
| 6 | 21 | Fabricação de químicos orgânicos e inorgânicos, resinas e elastômeros | 1.662 | Sim |
| 7 | 26 | Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | 1.636 | Sim |
| 8 | 37 | Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos | 1.578 | Sim |
| 9 | 43 | Transporte aquaviário | 1.506 | Sim |
| 10 | 19 | Refino de petróleo e coquerias | 1.488 | Sim |
| 11 | 22 | Fabricação de defensivos, desinfestantes, tintas e químicos diversos | 1.475 | Sim |
| 12 | 40 | Construção | 1.465 | Não |
| 13 | 49 | Atividades de televisão, rádio, cinema e gravação/edição de som e imagem | 1.464 | Não |
| 14 | 29 | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | 1.461 | Sim |
| 15 | 55 | Serviços de arquitetura, engenharia, testes/análises técnicas e P & D | 1.449 | Não |
| 16 | 35 | Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | 1.447 | Sim |
| 17 | 32 | Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos | 1.414 | Sim |
| 18 | 25 | Fabricação de produtos de borracha e de material plástico | 1.376 | Sim |
| 19 | 6 | Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e a aglomeração | 1.366 | Sim |
| 20 | 57 | Aluguéis não-imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual | 1.358 | Não |
| 21 | 54 | Atividades jurídicas, contábeis, consultoria e sedes de empresas | 1.347 | Não |
| 22 | 34 | Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores | 1.346 | Sim |
| 23 | 16 | Fabricação de produtos da madeira | 1.329 | Sim |
| 24 | 17 | Fabricação de celulose, papel e produtos de papel | 1.290 | Sim |
| 25 | 51 | Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação | 1.283 | Sim |
| 26 | 56 | Outras atividades profissionais, científicas e técnicas | 1.273 | Não |
| 27 | 31 | Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos | 1.257 | Sim |
| 28 | 38 | Energia elétrica, gás natural e outras utilidades | 1.237 | Sim |
| 29 | 18 | Impressão e reprodução de gravações | 1.232 | Não |
| 30 | 45 | Armazenamento, atividades auxiliares dos transportes e correio | 1.215 | Sim |
| 31 | 59 | Atividades de vigilância, segurança e investigação | 1.196 | Não |
| 32 | 42 | Transporte terrestre | 1.196 | Sim |
| 33 | 20 | Fabricação de biocombustíveis | 1.155 | Sim |
| 34 | 58 | Outras atividades administrativas e serviços complementares | 1.104 | Não |
| 35 | 44 | Transporte aéreo | 1.092 | Sim |
| 36 | 9 | Fabricação e refino de açúcar | 1.086 | Sim |
| 37 | 46 | Alojamento | 1.082 | Sim |
| 38 | 30 | Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos | 1.061 | Sim |
| 39 | 39 | Água, esgoto e gestão de resíduos | 1.060 | Sim |
| 40 | 1 | Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita | 1.059 | Sim |
| 41 | 13 | Fabricação de produtos têxteis | 1.054 | Sim |
| 42 | 33 | Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus, exceto peças | 1.053 | Sim |
| 43 | 41 | Comércio por atacado e varejo | 1.052 | Não |
| 44 | 2 | Pecuária, inclusive o apoio à pecuária | 1.047 | Não |
| 45 | 52 | Intermediação financeira, seguros e previdência complementar | 1.005 | Não |
| 46 | 3 | Produção florestal; pesca e aquicultura | 0.994 | Sim |
| 47 | 48 | Edição e edição integrada à impressão | 0.955 | Não |
| 48 | 36 | Fabricação de móveis e de produtos de indústrias diversas | 0.950 | Sim |
| 49 | 24 | Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos | 0.941 | Sim |
| 50 | 50 | Telecomunicações | 0.921 | Sim |
| 51 | 11 | Fabricação de bebidas | 0.913 | Sim |
| 52 | 23 | Fabricação de produtos de limpeza, cosméticos/perfumaria e higiene pessoal | 0.903 | Sim |
| 53 | 10 | Outros produtos alimentares | 0.885 | Sim |
| 54 | 15 | Fabricação de calçados e de artefatos de couro | 0.841 | Sim |
| 55 | 66 | Organizações associativas e outros serviços pessoais | 0.837 | Não |
| 56 | 65 | Atividades artísticas, criativas e de espetáculos | 0.836 | Não |
| 57 | 8 | Abate e produtos de carne, inclusive os produtos do laticínio e da pesca | 0.829 | Sim |
| 58 | 53 | Atividades imobiliárias | 0.828 | Não |
| 59 | 62 | Educação privada | 0.820 | Não |
| 60 | 47 | Alimentação | 0.814 | Não |
| 61 | 12 | Fabricação de produtos do fumo | 0.809 | Não |
| 62 | 14 | Confecção de artefatos do vestuário e acessórios | 0.809 | Sim |
| 63 | 64 | Saúde privada | 0.796 | Não |
| 64 | 60 | Administração pública, defesa e seguridade social | 0.788 | Não |
| 65 | 61 | Educação pública | 0.773 | Não |
| 66 | 63 | Saúde pública | 0.773 | Não |
| 67 | 67 | Serviços domésticos | 0.772 | Não |

**Fonte**: Martinez, Nascimento e Orrillo (2026).



CMAP Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CASA CIVIL
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
GOVERNO DO BRASIL DO LADO DO POVO BRASILEIRO

No Gráfico 25, cada barra indica o valor de centralidade de distorção $\xi_j$ do setor correspondente. As barras dos setores que recebem incentivos fiscais da SUDENE estão destacadas em vermelho. Quanto mais alta a barra, maior deve ser a prioridade do setor em receber benefícios tributários, pois isso significa que $\mu_j$ é elevado em comparação a $\gamma_j$. Assim, pela equação (3), o impacto do benefício tributário sobre a renda será grande.

Adicionalmente, há duas linhas horizontais destacadas no Gráfico 25. A primeira linha pontilhada, sob $\bar{\xi} = 1$, indica o valor da média ponderada entre setores da centralidade de distorção, com pesos dados pela participação na renda dos fatores. Por construção do modelo, essa média é igual à unidade. No caso em que a economia não recebe transferências externas, quando $\eta = \lambda = 1$, o critério para a recomendação de promover ou não um setor é se a centralidade de distorção está acima ou abaixo da unidade. Para setores em que $\xi_j > 1$, o benefício representado pelo poder de encadeamento $\mu_j$ do setor sobre a rede de produção supera o custo associado à perda de arrecadação, representado pelo peso relativo $\gamma_j$ do setor na economia. Note que $\xi_j > 1$ na equação (4) significa uma variação percentual positiva na renda pela equação (3), quando $\eta = 1$. O oposto ocorre quando $\xi_j < 1$, pois nesse caso o poder de encadeamento produtivo do setor é insuficiente para compensar a perda de arrecadação decorrente da desoneração tributária.

A segunda linha horizontal tracejada corresponde ao valor de $\eta$, a fração dos gastos tributários que é financiada por impostos arrecadados na região, que foi calculada em aproximadamente 0,62.[40] Analisando sob a ótica de um planejador que prioriza a equidade e quer elevar o patamar de consumo de uma região em estágio de desenvolvimento abaixo da média nacional, faz sentido promover uma quantidade maior de setores. Neste caso, todos os setores têm centralidade de distorção acima de $\eta$ = 0,62, o que significa que seria justificável estender os incentivos fiscais da SUDENE a todas as atividades econômicas da economia nordestina. Há que se considerar, contudo, que isso poderia ser inviabilizado pelas restrições do arcabouço fiscal brasileiro. A concessão de mais incentivos sem aumento da dívida pública implicaria acréscimo da carga tributária brasileira.

Designemos como **critério A** a decisão de incentivar setores com relação custo-benefício que se justifica quando parte do financiamento é custeado por transferências fiscais do resto do Brasil. Como toda a economia nordestina se enquadra nesse critério de eficiência, apresentamos também dois critérios de

[40] Em Martinez, Nascimento e Orrillo (2026) é explicado que, perante as definições do modelo, pode-se exprimir (1-η) como a razão das transferências recebidas do exterior pela soma entre gastos regionais de consumo do governo e gastos tributários federais na região. Esta razão é computada usando os dados de transferências líquidas de recursos do resto do Brasil aos estados do Nordeste, conforme Monteiro, Rosa e Gobetti (2023), consumo do governo nos estados do Nordeste pela matriz interestadual de insumo-produto de Haddad et al. (2025) e gastos tributários totais na região Nordeste segundo a Receita Federal do Brasil (2026). Essas fontes foram harmonizadas usando proporções sobre o PIB a partir das contas regionais do Brasil (IBGE, 2026).

referência alternativos, com o propósito de analisar possibilidades de alteração dos setores contemplados pela SUDENE com menor readequação fiscal.

O **critério B** seria a ampliação dos incentivos para setores com $\xi_j > 1$ que atualmente não estejam contemplados. Esse é o grupo dos setores que seriam recomendados pela teoria, caso os gastos tributários da SUDENE fossem financiados apenas com tributos incidentes sobre a população do Nordeste. Ou seja, seriam incluídos apenas os setores cuja relação custo-benefício fosse favorável o suficiente para isso caso a mesma população beneficiada pelo incentivo arcasse com seu custo.

Por fim, o **critério C** consistiria em fixar o volume atual de gastos tributários, mas alterar quais são os setores contemplados com os incentivos. Assim, seria mantido o mesmo ônus fiscal da política, mas o impacto sobre a renda seria maior por cada real de gasto tributário. Apresentamos a seguir uma estimativa de ordem de magnitude dos ganhos que seriam plausíveis sob esse critério, comparando os efeitos dos incentivos fiscais da SUDENE na distribuição setorial atual com os que ocorreriam sob uma distribuição alternativa, que segue a ordem de prioridade baseada na teoria de Liu.

Martinez, Nascimento e Orrillo (2026) estimam qual é o impacto dos incentivos fiscais da SUDENE sobre a renda da economia da região Nordeste, dados o volume atual de gastos tributários e a composição setorial dos setores atendidos. Para o montante de subsídios, são considerados os gastos tributários de 2023 associados à SUDENE, calculados em aproximadamente R$12 bilhões pela Receita Federal do Brasil (2026). A distribuição setorial dos benefícios é estimada conforme a tradução das atividades econômicas contempladas no Decreto nº 4.213/2002 para os setores de atividade da economia da região Nordeste, retratados na matriz interestadual de insumo-produto de Haddad et al. (2025). Adicionalmente, Martinez, Nascimento e Orrillo (2026) calculam qual seria o impacto dos subsídios em um cenário contrafactual, no qual a decomposição do gasto tributário entre diferentes setores seria mantida, mas a ordem de atribuição dos valores a cada setor seguiria a escala de prioridade por centralidade de distorção apresentada no Gráfico 25. Os resultados de impacto para o cenário atual e o cenário contrafactual são apresentados na Tabela 9.

**Tabela 9 -** *Impacto na renda regional dos gastos tributários da SUDENE, 2023*

| | Nordeste 2023 | Contrafactual |
|---|---|---|
| Em % da renda | 0,4 % | 0,72 % |
| Em R$ de 2023 | R$ 6,14 bilhões | R$ 11,2 bilhões |
| A cada R$ 100 | R$ 51 | 93,5 |

**Fonte**: Martinez, Nascimento e Orrillo (2026).

A primeira coluna da Tabela 9 apresenta os impactos da SUDENE sobre a renda da economia do Nordeste. Os R$12 bilhões em gastos tributários de 2023 geram um benefício de R$6,14 bilhões adicionais na renda nordestina, que correspondem a um crescimento de 0,4% na economia da região. A cada R$100 em benefícios fiscais, são gerados R$51 de renda, elevando o consumo total das famílias nordestinas.

A interpretação desse resultado é que, a cada $100 de subsídios concedidos, a renda da economia local aumenta em $51. Para custear esses $100 em gastos tributários, $38 foram transferidos pelo resto do Brasil e $62 foram financiados pela redução regional do consumo do governo G ou aumento de tributos locais, que reduzem no mesmo valor o consumo privado C. Ou seja, a renda local Y = C + G inicialmente é reduzida em $62. Após a política, entretanto, a renda regional é restaurada em $62 e há um acréscimo de $51. O aumento é de $51 em comparação com a situação inicial, ou $113 em comparação com a situação logo após a arrecadação dos impostos locais. Naturalmente, esse efeito multiplicador seria menor se 100% dos incentivos fossem custeados com tributos sobre a própria economia local.

A segunda coluna da tabela mostra o contrafactual correspondente ao critério C. Caso os gastos tributários fossem redistribuídos para priorizar os setores recomendados pela teoria, mas mantendo o total de R$12 bilhões, o tamanho do efeito sobre a renda seria de R$ 11,2 bilhões. Cada R$100 em subsídios gera outros R$93,5 de aumento na renda da economia. Comparando com o tamanho da economia do Nordeste, haveria um aumento de 0,72% na renda em comparação com um cenário em que os incentivos fiscais da SUDENE não existissem, o que representa 0,32 ponto percentual de crescimento econômico em comparação com a configuração atual de distribuição dos recursos.

Portanto, estima-se que os incentivos fiscais da SUDENE elevam a renda da economia do Nordeste em 0,4% aproximadamente. Esta ordem de magnitude é comparável às estimativas de impacto, segundo diferentes artigos da literatura especializada, quanto aos ganhos percentuais de PIB esperados com acordos comerciais de grande magnitude, a exemplo do acordo Mercosul-União Europeia. Ao se cogitar alterações na relação dos setores beneficiados pela SUDENE, há duas direções recomendáveis. Uma é a concessão dos incentivos para mais setores, o que seria eficiente e é justificável de acordo com a análise apresentada nesta seção. Outra direção seria, caso restrições do ordenamento fiscal impeçam a ampliação dos setores beneficiados, alterar a lista de setores beneficiados para favorecer aqueles com melhor relação custo-benefício.

Há que se ressalvar que o estudo de Martinez, Nascimento e Orrillo (2026) calcula tais efeitos assumindo que a economia regional é fechada, ou seja, não comercializa bens e serviços com o resto do Brasil e do mundo, seguindo o modelo de Liu (2019).[41] Ao se incluir o comércio com outras regiões, poderiam ocorrer mudanças no ordenamento de setores e nos impactos estimados. Portanto, uma extensão desejável desse estudo seria ampliar o modelo para incluir tais relações de comércio. Outra extensão recomendável seria calcular os custos tributários de eventuais alterações nos setores contemplados com os incentivos fiscais da SUDENE.

[41] Para contornar essa omissão, Liu (2019) inclui um setor a mais na economia, para representar uma hipótese de saldo comercial equilibrado com a economia externa. No caso da economia regional, em que esse setor seria grande demais em relação ao tamanho da economia local e é menos plausível impor balanço comercial equilibrado, essa aproximação não é razoável.

# REFERÊNCIAS

ALVES-PASSONI, Patieene; FREITAS, Fabio. Estimação de matrizes insumo-produto anuais para o Brasil no Sistema de Contas Nacionais: referência 2010. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 53, n. 1, p. 119–163, 2023.

BANKER, R. D; CHANG, H. The super-efficiency procedure for outlier identification, not for ranking efficient units. European Journal of Operational Research, vol. 175, p 1311-1320, 2006.

BELMIRO, C.; BAUM, K. e SERPA, F. Incentivos fiscais às empresas as Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste: revisão rápida de impactos. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relatório de pesquisa, Evidência Express. Brasília: ENAP, 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre incentivos regionais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2001.

BRASIL. Decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002. Dispõe sobre os setores da atividade econômica considerados prioritários para efeito dos incentivos fiscais nas áreas de atuação da SUDENE.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT). Brasília: RFB. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas. Acesso em: maio 2026.

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Resolução CONDEL/SUDENE nº 178, de 13 de junho de 2024. Aprova a consolidação do Regulamento dos Incentivos Fiscais administrados pela SUDENE.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Avaliação de Retorno Econômico dos Incentivos Fiscais administrados pela SUDENE. Produto 05 do Plano de Trabalho, exercício de 2021. Brasília: MIDR, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 3.145, de 26 de dezembro de 2019. Dispõe sobre os objetivos, metas e indicadores dos incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE.

BRASIL. Lei nº 14.753, de 12 de dezembro de 2023. Altera a Medida Provisória nº 2.199-14/2001.

BRASIL. Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

BRASIL. Decreto nº 11.962, de 12 de março de 2024. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE): 2024-2027. Recife: SUDENE, 2023.

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Avaliação dos resultados dos incentivos fiscais sob gestão da SUDENE: 1º ano, 1º ciclo - Relatório Final. Coordenação: Guilherme Irffi. Recife: SUDENE; Fortaleza: UFC, 2023. (TED 936617/2022, UFC–SUDENE).

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Estudo comprova impacto positivo dos incentivos fiscais no setor de alimentos e bebidas no Nordeste. Recife: SUDENE, abr. 2026. Divulgação institucional referente a estudo realizado em parceria com a Universidade Federal de Viçosa (UFV), com dados de 2010 a 2023. Disponível em: https://www.gov.br/sudene. Acesso em: maio 2026.

BRAZ, Marleton Souza; IRFFI, Guilherme Diniz. Do place-based tax incentives foster labor market outcomes? Evidence from Brazil. **[*S. l.*]:** SSRN, 2025**.** *Preprint***.** Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5576664. Acesso em: 28 abr. 2026.

CALLWAY, B. e SANT'ANNA, P. Difference-in-differences with multiple time periods. Journal of Econometrics, v. 225, n. 2, p. 200-230, 2021.

CARNEIRO, D.; COSTA, E.; BRAZ, M.; VELOSO, P. e DIAS, T. *Impacto dos incentivos fiscais da SUDENE sobre o mercado de trabalho das empresas beneficiadas*. Recife: SUDENE; Fortaleza: UFC, 2023.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca; COSTA, Edward; IRFFI, Guilherme; BRAZ, Marleton; VELOSO, Pedro; DIAS, Thyena; ANDRADE, Vanessa. Análises dos incentivos fiscais da SUDENE e seus impactos sobre o mercado de trabalho na Região Nordeste do Brasil. Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 24, n. 1, 2024.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca et al. Uma nota sobre os impactos dos incentivos fiscais no mercado de trabalho do nordeste brasileiro. Revista Brasileira de Economia, v. 79, p. e022025, 2025.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília, 2018a.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. Brasília, 2018b.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de Avaliação – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) Exercício 2023, 2025.

COSTA, Edward Martins et al. Effects of SUDENE's tax incentives on job creation in the Northeast region of Brazil. Applied Economics Letters, p. 1-6, 2024.

DUBE, A.; GIRARDI, D.; JORDÀ, Ò. e TAYLOR, A. A Local Projections Approach to Difference-in-Differences. Journal of Applied Econometrics, v. 40(7), p.p. 741–758, 2025.

DURANTON, G. e VENABLES, A. J. *Place-Based Policies for Development*. NBER Working Paper No. 24562. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2018.

ESCRITÓRIO TÉCNICO DE ESTUDOS ECONÔMICOS DO NORDESTE - ETENE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Revista Econômica do Nordeste, v. 28(4), p. 387–432, 1997.

FREEDMAN, Matthew; NEUMARK, David. *Lessons Learned and Ignored in U.S. Place-Based Policymaking*. NBER Working Paper No. 33272. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2024.

GARSOUS, Grégoire et al. Tax incentives and job creation in the tourism sector of Brazil's SUDENE area. World Development, v. 96, p. 87-101, 2017.

GONDIM, Ierê; Carneiro, Diego. Os impactos do FNE, FDNE e dos incentivos fiscais da SUDENE sobre o crescimento econômico dos municípios nordestinos: uma análise espacial. 2025 [pré-print]. DOI: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23240.43521. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/389262727. Acesso em: 28 abr. 2026

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.

HADDAD, Eduardo Amaral; ARAÚJO, Inácio Fernandes de; ROCHA, Ademir; VALE, Vinicius de Almeida. Matriz interestadual de insumo-produto para o Brasil, 2019. Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, [S. l.], v. 19, n. 4, p. 607-638, 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Regionais: Brasil 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html. Acesso em: 15 abr. 2026.

LIU, Ernest. Industrial policies in production networks. The Quarterly Journal of Economics, v. 134, n. 4, p. 1883-1948, 2019.

KLINE, P. & MORETTI, E. Local economic development, agglomeration economies, and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority. *Quarterly Journal of Economics* 129(1): 275-331, 2013.

KRUGMAN, P. Geography and Trade. Cambridge, MA. MIT Press, 1991.

MARTINEZ, Thiago Sevilhano; NASCIMENTO, Renan; ORRILLO, Miguel. **Investment Networks and Regional Industrial Policy**. Rio de Janeiro: IPEA, 2026. Technical Note – Dimac, n. 29. MARTINEZ, Thiago Sevilhano; ORRILLO, Miguel. Industrial Policy in Production Networks: which sectors to promote in Brazil? Revista Tempo do Mundo, Brasília, n. 36, p. 143-181, 2024.

MARTINEZ, Thiago Sevilhano; ORRILLO, Miguel. Sector-differentiated tax exemptions in investment networks. Brasília: Ipea, 2026. (Discussion Paper, n. 3197). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0980e4ae-cb29-4bab-8820-59f348bdb4d2/content. Acesso em: 02 abr. 2026.

MIGUEZ, Thiago; FREITAS, Fabio. Matrizes de absorção de investimento (MAIs): metodologia de estimação para o sistema de contas nacionais referência 2010. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2021. (Texto para Discussão IE/UFRJ, n. 24).

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR - Sumário Executivo, 2003.

MONTEIRO, Priscila Kaiser; ROSA, Gildete da; GOBETTI, Sérgio Wulff. Federação em perspectiva: um balanço de custos e benefícios por UF. Observatório de Política Fiscal, Rio de Janeiro, 11 out. 2023. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/outros/federacao-em-perspectiva-um-balanco-de-custos-e-beneficios-por-uf. Acesso em: 20 abr. 2026.

NEUMARK, D. e SIMPSON, H. Place-Based Policies. NBER Working Paper, n. 20049. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, ago. 2014.

OLIVEIRA, I. G. ; CARNEIRO, D. ; SOUZA, H. N. ; IRFFI, G. D. Instrumentos da PNDR e Crescimento Econômico no Nordeste: Uma Análise Espacial do FNE, FDNE e Incentivos Fiscais CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS, v. 26, Edição Especial, p. 1-34. Disponível em: https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/281/356. Acesso em: 24 ago. 2026.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *DGT Bases efetivas 2023 – Série 2021 a 2026 – Quadros* [planilha eletrônica]. Brasília: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas. Acesso em: 13 abr. 2026.

REDONDA, A.; VON HALDENWANG, C.; ALIU, F. Global Tax Expenditures Database (GTED):1.3.2 (Base de dados). Tax Expenditures Lab, 2025. https://doi.org/10.5281/zenodo.17312217

RESENDE, Guilherme Mendes et al. Uma proposta de avaliação continuada dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). In: RESENDE, Guilherme Mendes (ed.). Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2017. v. 3. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7469

SILVA, A. C. A.; ALMEIDA, A. T. C.; BARBOSA, A. V. B.; SILVA, E. S.; ARAUJO, J. M.; SOUZA, J. L. A.; SANTOS, L. M. S. EFICÁCIA DOS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDENE SOBRE O MERCADO DE TRABALHO: UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA REDUÇÃO DO IRPJ NO SETOR DE INFRAESTRUTURA. In: 53º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2025, São Paulo. Anais do 53º Encontro Nacional de Economia, São Paulo: ANPEC 2025.

SILVA, L.E.; PINHEIRO, T. Incentivos Fiscais da SUDENE: análise de indicadores de monitoramento e avaliação. IN: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÙBLICA. Relatório de Pesquisa, Evidência Express. Brasília: Enap, 2026.

SUDENE. *Plano de trabalho para avaliação dos incentivos fiscais – ciclo I – 5º ano*. Recife: SUDENE, 2022.

SUDENE; UFC. Impacto dos incentivos fiscais da SUDENE sobre o mercado de trabalho das empresas beneficiadas. Produto 03. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 2023a: Relatório Técnico (Projeto Avaliação de eficiência das empresas beneficiadas pela política de incentivos fiscais conduzida pela SUDENE, TED 936617/2022). Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/

SUDENE; UFC. Avaliação de eficiência das empresas beneficiadas pela política de incentivos fiscais conduzida pela SUDENE. Produto 02. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 2023b: Relatório Técnico (Projeto Avaliação de eficiência das empresas beneficiadas pela política de incentivos fiscais conduzida pela SUDENE, TED 936617/2022).. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/planos-de-trabalho/exercicio-de-2021/sudene/. Acesso em: 01 jun.2026.

SUDENE; UFC. Avaliação de efetividade da política de incentivos fiscais conduzida pela SUDENE. Produto 04. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 2023c: Relatório Técnico (Projeto Avaliação de eficiência das empresas beneficiadas pela política de incentivos fiscais conduzida pela SUDENE, TED 936617/2022). Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/planos-de-trabalho/exercicio-de-2021/sudene/. Acesso em: 01 jun. 2026.

SUDENE; UFC. Avaliação de retorno econômico dos incentivos fiscais administrados pela SUDENE. Produto 05. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 2023d: Relatório Técnico (Projeto Avaliação de eficiência das empresas beneficiadas pela política de incentivos fiscais conduzida pela SUDENE, TED 936617/2022). Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/planos-de-trabalho/exercicio-de-2021/sudene/. Acesso em: 01 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC/Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (2023). Incentivos Fiscais como instrumento promotor do desenvolvimento regional: literatura, marco conceitual e análise exploratória dos dados. Relatório pactuado no âmbito do TED firmado entre a SUDENE e a UFC.

# APÊNDICE A – Seção Diagnóstico do Problema: Indicadores associados aos componentes do Modelo Lógico

**Quadro 5 -** *Indicadores associados aos componentes do Modelo lógico (ML): Incentivos Fiscais da SUDENE*

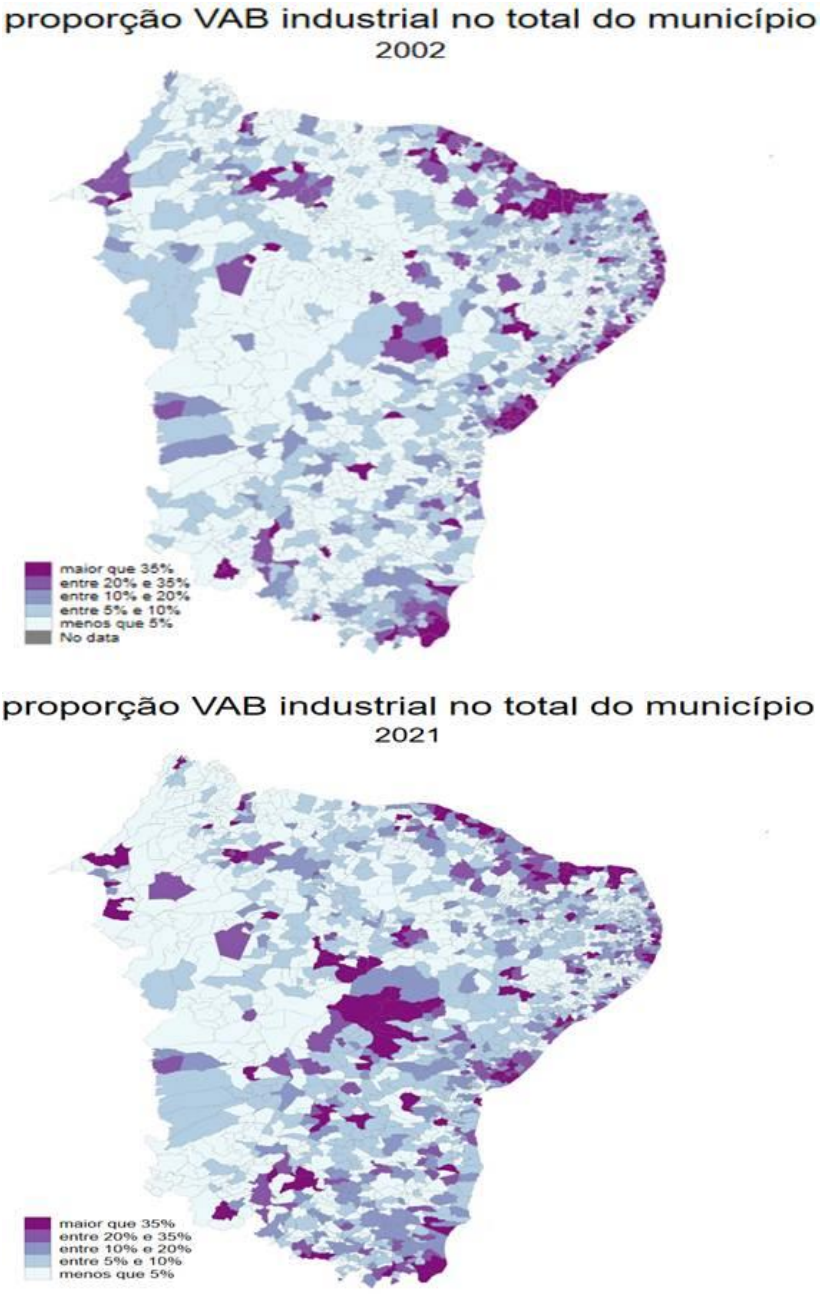
| Componente ML | Indicador | Origem dos dados | Periodicidade |
|---|---|---|---|
| Atividade – Analisar tecnicamente os projetos de investimento | Número de pleitos de incentivos fiscais analisados | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) | Anual |
| Atividade – Atestar a implantação física e financeira dos projetos | Número de vistorias técnicas realizadas | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) | Anual |
| Atividade – Selecionar os projetos elegíveis | Percentual de pleitos de incentivos analisados e aprovados | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) | Anual |
| Atividade – Monitorar obrigações legalmente previstas | Percentual de empresas beneficiárias acompanhadas após a concessão de incentivos fiscais | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) | Anual |
| Produto – Laudos constitutivos emitidos | Número de laudos constitutivos emitidos | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) | Anual |
| Produto – Atos declaratórios publicados | Número de atos declaratórios publicados | Registros administrativos da Receita Federal do Brasil (RBF) / SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) | Anual |
| Produto – Projetos produtivos incentivados na região Nordeste | Total de incentivos concedidos por modalidade | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) | Anual |
| | Índice de interiorização dos incentivos fiscais | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) | Anual |
| Produto – Manutenção dos incentivos fiscais aprovados | Percentual de empresas beneficiárias com incentivos fiscais mantidos | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF); e Registros administrativos da Receita Federal do Brasil (RFB) | Anual |

| Componente ML | Indicador | Origem dos dados | Periodicidade |
|---|---|---|---|
| Resultados intermediários – Diversificação inicial de setores produtivos na região | Distribuição percentual dos incentivos fiscais por setor econômico | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF); e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) / MTE | Anual |
| Resultados intermediários – Dinamização do mercado de trabalho regional | Total de ocupados formais na área de atuação da SUDENE | RAIS (Ano; Vínculo Ativo, UF, IBGE Gr Setor) / PNAD Contínua / IBGE | Anual |
| Resultados intermediários – Intensificação tecnológica dos empreendimentos incentivados | Proporção de incentivos fiscais destinados à modernização tecnológica | SUDENE / Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) | Anual |
| Resultados – Elevação do investimento privado na região | Taxa de investimento industrial na área de atuação da SUDENE | Pesquisa Industrial Anual / IBGE | Anual |
| Resultados – Aumento de industrialização e da diversidade produtiva na região | Participação da indústria no Valor Adicionado Bruto (VAB) na área de atuação da SUDENE | Sistemas de Contas Regionais / IBGE | Anual |
| | Índice de diversidade produtiva da área de atuação da SUDENE | RAIS / MTE (cálculo próprio). | Anual |
| Resultados – Elevação dos níveis de emprego e renda na região | Renda média dos ocupados formais na área de atuação da SUDENE | RAIS (Ano; Vínculo Ativo, UF, IBGE Gr Setor) / PNAD Contínua / IBGE | Anual |
| Resultados – Aumento da produtividade média do trabalho na região | Produtividade média do trabalho na área de atuação da SUDENE | PIB dos municípios e PNADC / IBGE | Anual |
| | Produtividade média por grande setor econômico na área de atuação da SUDENE | PIB dos municípios e PNADC / IBGE | Anual (até 2021) |
| Impacto – Redução das desigualdades inter-regionais | Participação do PIB da área de atuação da SUDENE no PIB Nacional | Sistemas de Contas Regionais / IBGE | Anual |
| Impacto – Crescimento e desenvolvimento econômico-social da região Nordeste | Taxa de crescimento do PIB per capita na área de atuação da SUDENE | IBGE / Censo | Anual |
| Impacto – Melhoria da qualidade de vida da população na região Nordeste | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) na área de atuação da SUDENE | IBGE/ ONU | Anual |

**Fonte:** Elaboração em oficina.

# APÊNDICE B– Seção Resultados: Indicadores Adicionais

**Figura 17 -** Proporção do VAB industrial no total do VAB do município, 2002 e 2021




**Fonte**: IBGE.

**Tabela 10 -** *Participação do Nordeste no valor adicionado bruto, por atividades econômicas - 2002 - 2023*

| | 2002 | 2007 | 2012 | 2017 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Agropecuária | **20,9** | **20,8** | **17,6** | **18,3** | **18,5** | **17,8** |
| Indústrias extrativas | **12,9** | **11,8** | **8,1** | **5,0** | **3,1** | **2,8** |
| Indústrias de transformação | **9,0** | **8,4** | **8,4** | **11,4** | **10,7** | **10,4** |
| Eletricidade e gás, água, esgoto e gestão de resíduos | **13,7** | **14,5** | **17,6** | **19,5** | **23,1** | **23,3** |
| Construção | **16,5** | **16,5** | **18,0** | **17,6** | **16,5** | **16,7** |
| Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas | **14,6** | **14,7** | **15,4** | **15,6** | **14,2** | **14,3** |
| Transporte, armazenagem e correio | **11,6** | **12,1** | **11,6** | **12,2** | **11,6** | **11,1** |
| Informação e comunicação | **9,8** | **9,2** | **7,0** | **7,3** | **7,8** | **7,4** |
| Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados | **6,7** | **5,8** | **6,7** | **7,5** | **7,0** | **7,0** |
| Atividades imobiliárias | **13,7** | **14,0** | **15,2** | **15,3** | **14,3** | **14,4** |
| Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social | **19,2** | **19,9** | **20,8** | **21,2** | **21,6** | **22,0** |
| Outros serviços | **11,4** | **12,1** | **12,9** | **13,7** | **13,8** | **13,7** |

**Fonte**: Sistema de Contas Regionais/IBGE.



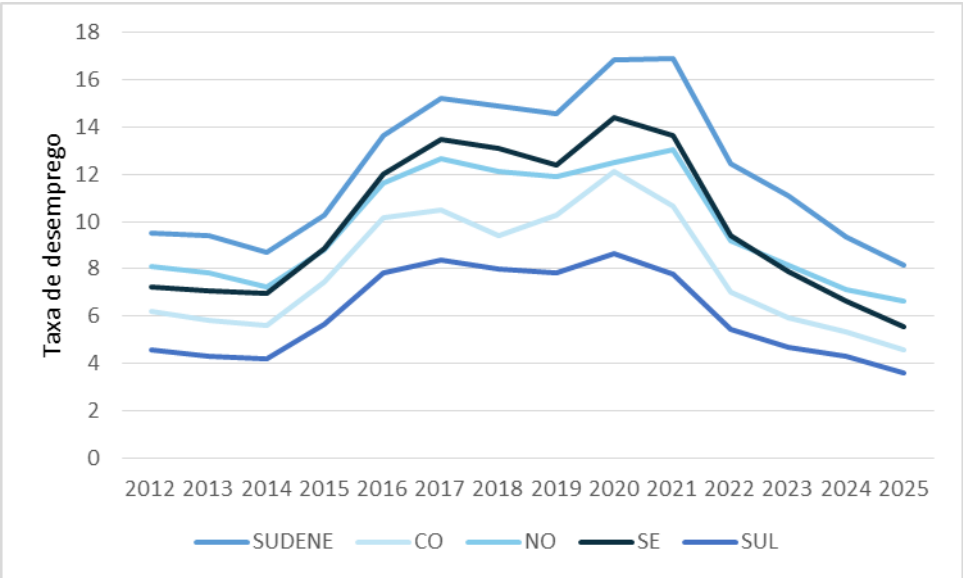
CMAP Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas · MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS · MINISTÉRIO DA FAZENDA · CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO · CASA CIVIL · MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO · GOVERNO DO BRASIL DO LADO DO POVO BRASILEIRO

**Tabela 11 -** *Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto da Região Nordeste - 2002 - 2023*

| | 2002 | 2007 | 2012 | 2017 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Agropecuária | 10,0 | 8,1 | 6,2 | 6,6 | 8,8 | 8,8 |
| Indústrias extrativas | 1,9 | 2,6 | 2,7 | 0,5 | 1,2 | 0,9 |
| Indústrias de transformação | 9,7 | 10,5 | 7,6 | 9,6 | 11,6 | 11,3 |
| Eletricidade e gás, água, esgoto, e gestão de resíduos | 3,5 | 3,3 | 3,1 | 3,6 | 4,0 | 4,2 |
| Construção | 7,9 | 5,6 | 8,4 | 5,1 | 4,0 | 4,1 |
| Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas | 8,4 | 12,8 | 14,8 | 13,8 | 13,0 | 12,2 |
| Transporte, armazenagem e correio | 3,2 | 3,4 | 3,7 | 3,6 | 2,7 | 2,8 |
| Informação e comunicação | 3,1 | 3,0 | 1,8 | 1,7 | 1,9 | 1,8 |
| Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados | 3,9 | 3,2 | 3,1 | 3,8 | 3,5 | 3,7 |
| Atividades imobiliárias | 10,9 | 9,2 | 9,6 | 10,1 | 9,0 | 9,0 |
| Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social | 23,6 | 24,2 | 23,8 | 25,2 | 24,2 | 24,9 |
| Outros serviços | 13,9 | 14,1 | 15,3 | 16,2 | 16,1 | 16,4 |

**Fonte**: Sistema de Contas Regionais/IBGE.

**Gráfico 26 -** Taxa de desemprego - 2012 a 2025

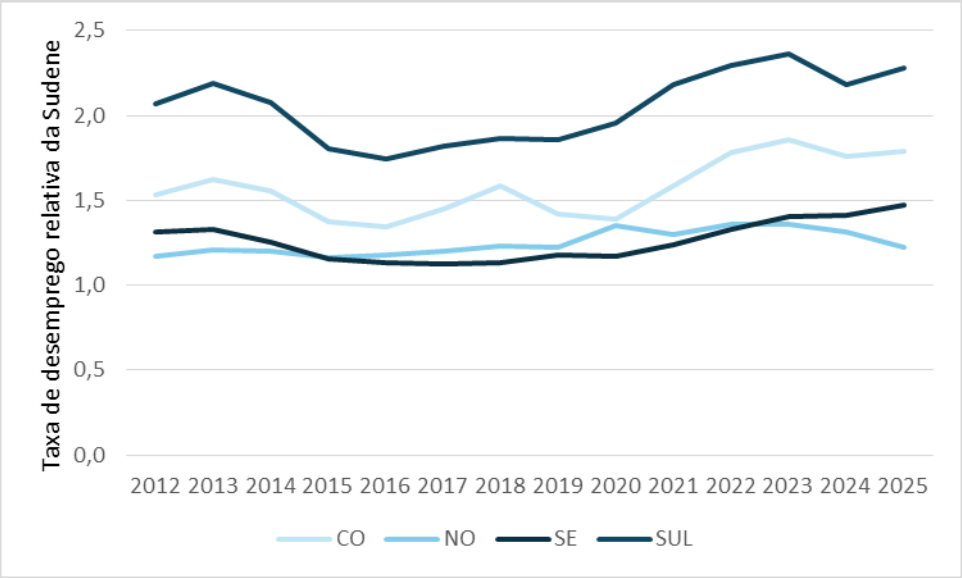





CMAP Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CASA CIVIL
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
GOVERNO DO BRASIL DO LADO DO POVO BRASILEIRO

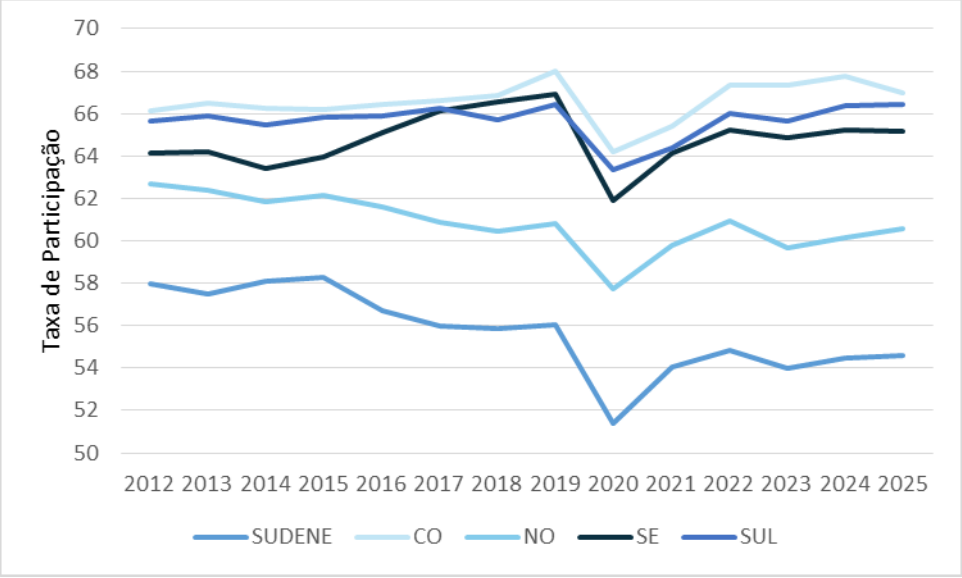
**Fonte**: PNAD Contínua/IBGE.

**Gráfico 27 -** Taxa de desemprego da SUDENE em relação às outras regiões - 2012 a 2025



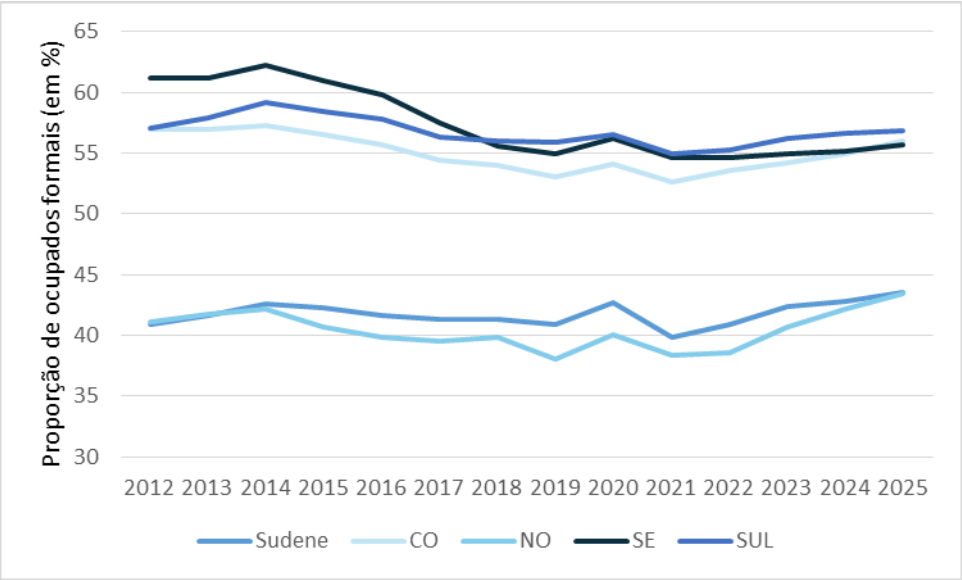

**Fonte**: PNAD Contínua/IBGE.

**Gráfico 28 -** *Taxa de participação - 2012 a 2025*




**Fonte**: PNAD Contínua/IBGE.

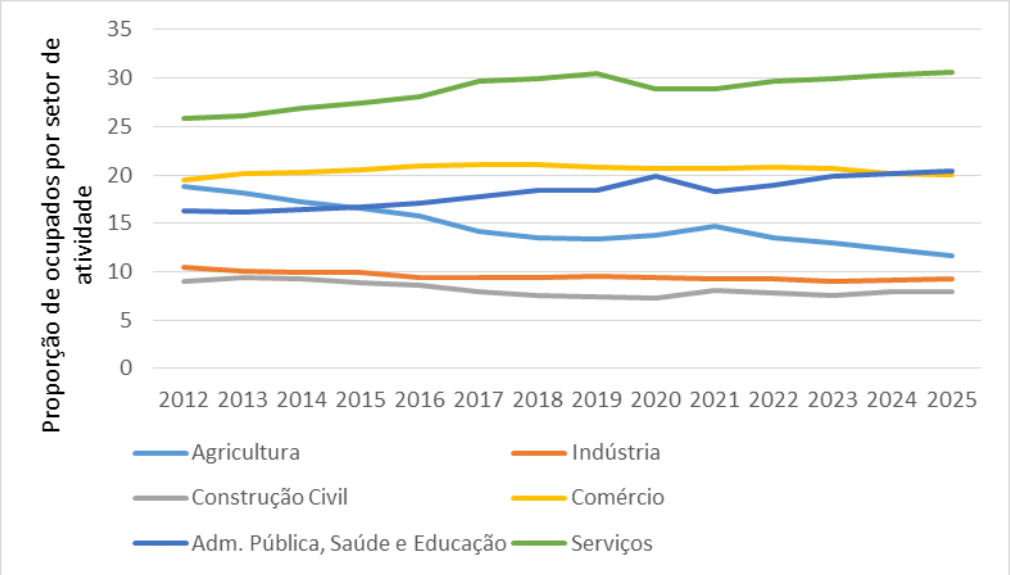
**Gráfico 29 -** Proporção de ocupados formais - 2012 a 2025




**Fonte:** PNAD Contínua/IBGE.

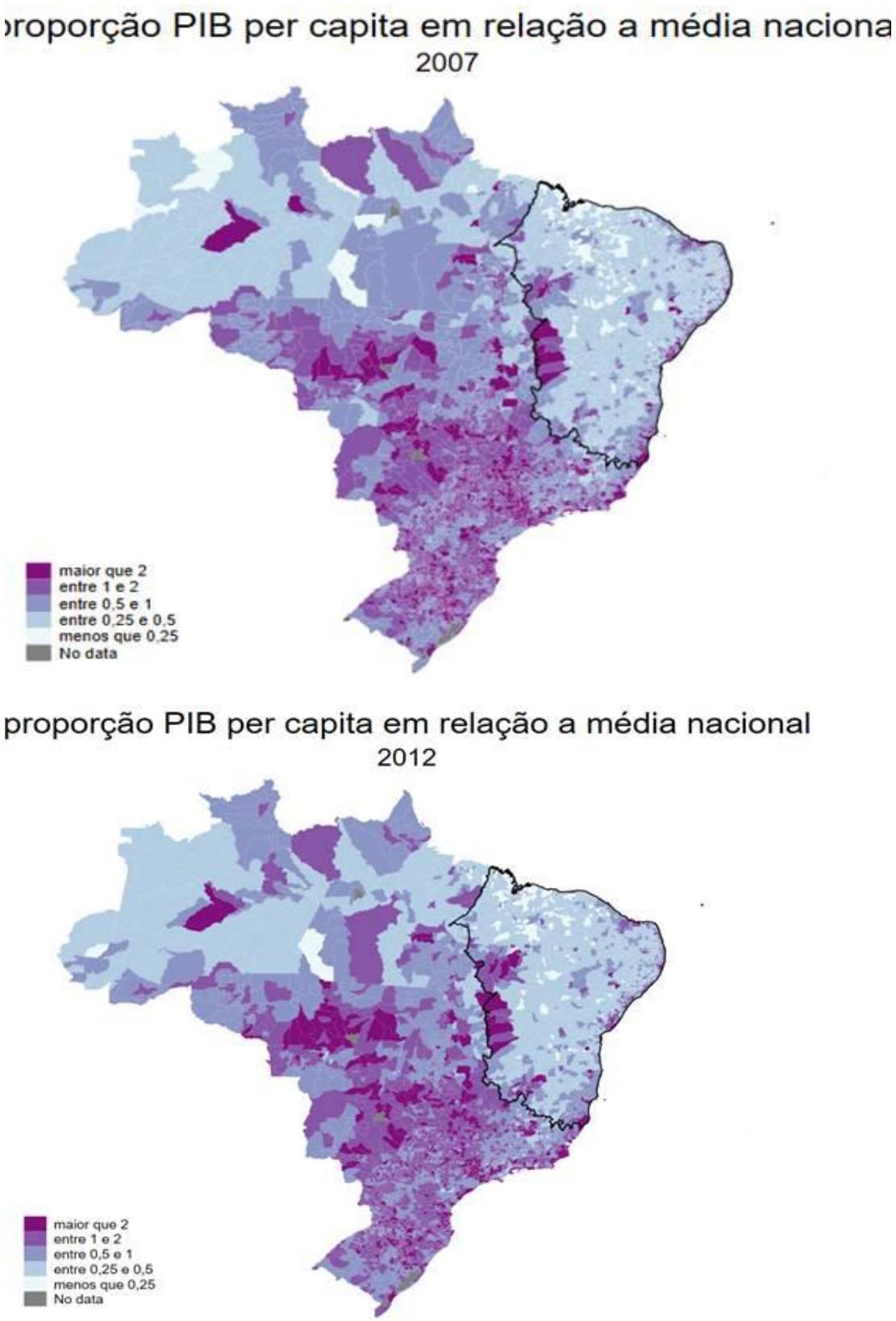
Nota: Proporção de ocupados formais: Empregados com carteira e trabalhadores do setor público sobre total de ocupados

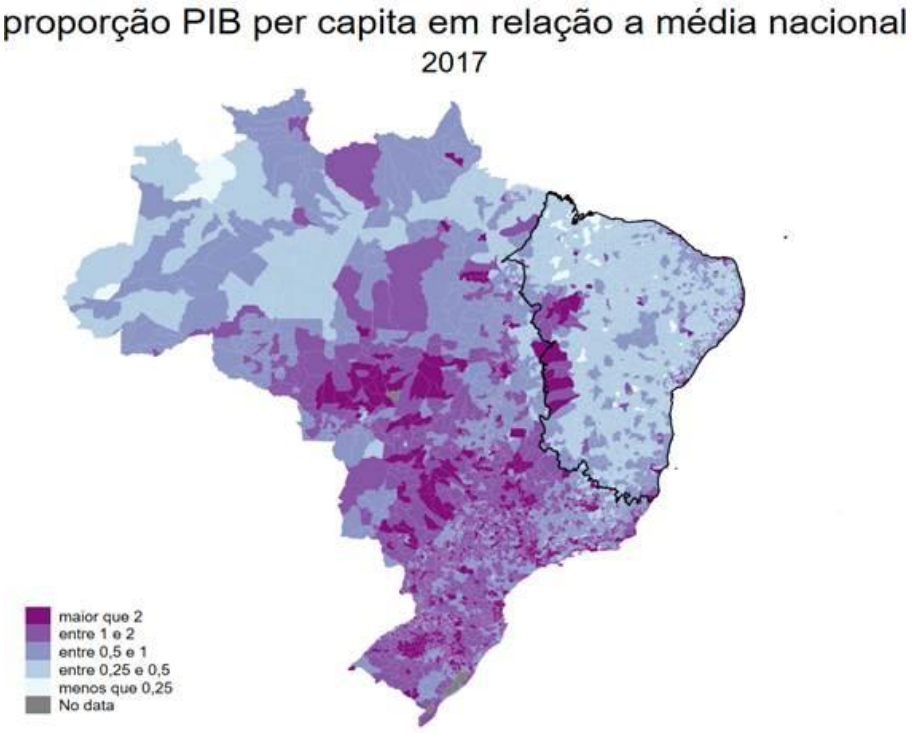
**Gráfico 30 -** *Proporção de ocupados por setor de atividade na área da SUDENE - 2012 a 2025*




**Fonte:** PNAD Contínua/IBGE.

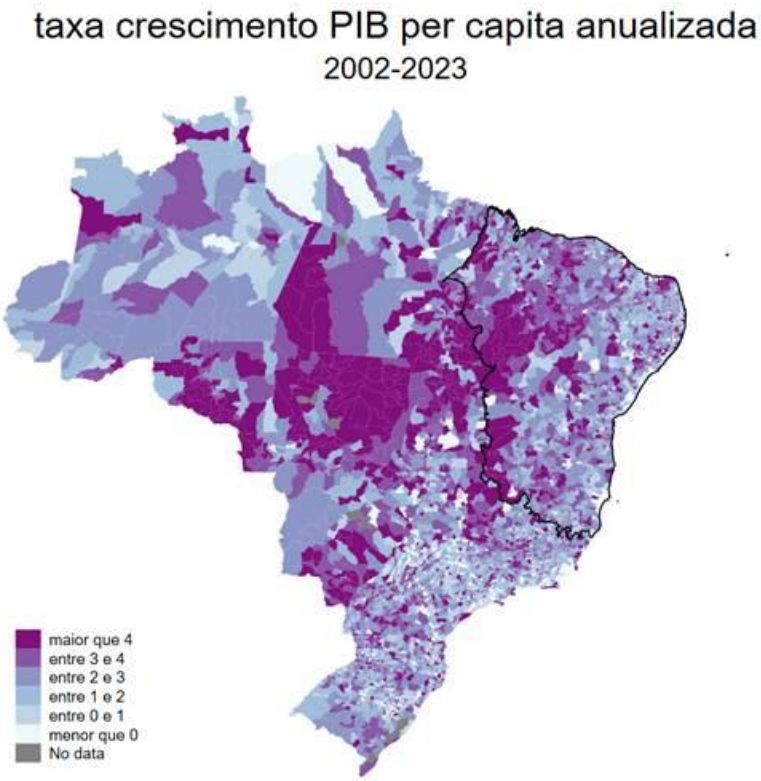
**Figura 18 -** *Proporção do PIB per capita em relação à média nacional - 2007, 2012 e 2027*





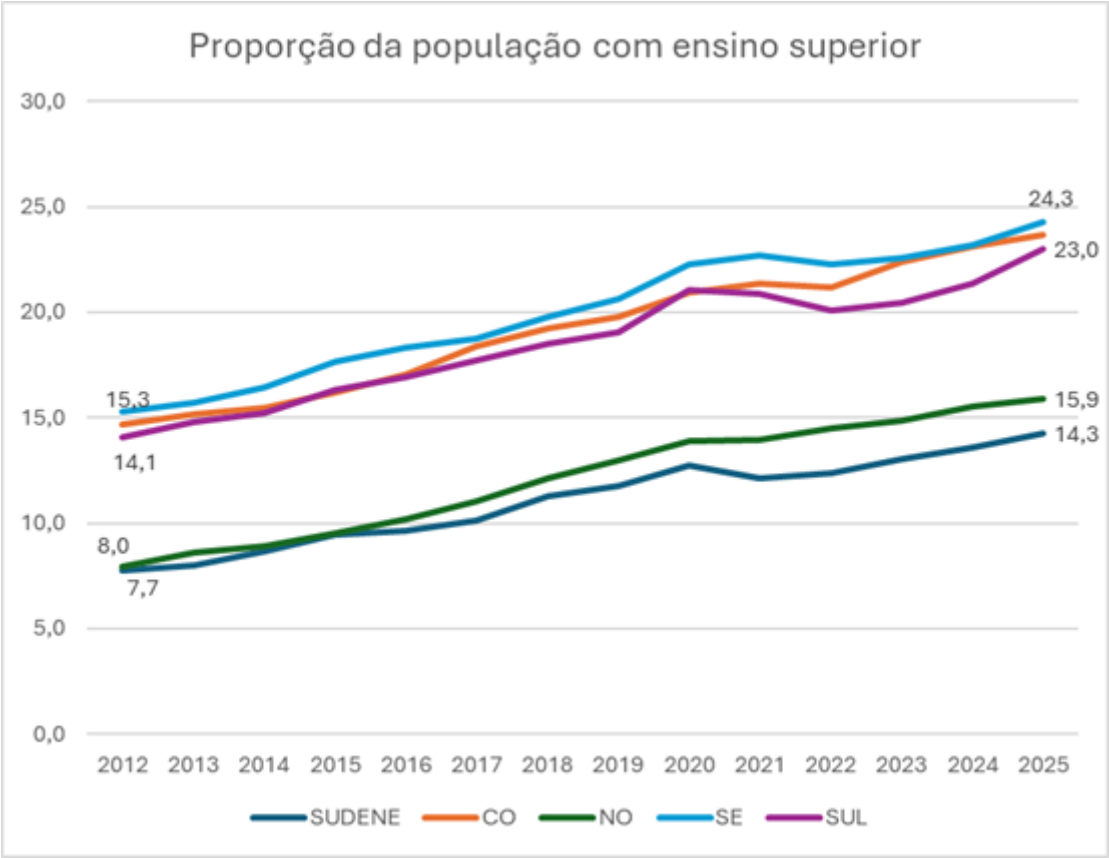

**Fonte**: IBGE.

***Figura 19*** **-** Taxa de crescimento do PIB per capita municipal anualizada, 2002 - 2023




**Fonte**: IBGE.

***Gráfico 31*** **-** Proporção da população com ensino superior, 2012 - 2025




**Fonte**: PNAD Contínua/IBGE.

# APÊNDICE C – Seção Impacto: Estudos Adicionais

**Quadro 6 -** *Estudos sobre os impactos do Incentivos Fiscais da SUDENE*

| Estudo | Abordagem Empírica | Resultados |
|---|---|---|
| Braz e Irffi (2023) | **Período**: 2011 a 2020<br>**Nível de análise**: Municípios<br>**Método**: DiD escalonado (Callaway e Sant'Anna, 2021)<br>**Variáveis de resultado**: Emprego e renda<br>**Controle**: Municípios fora da área SUDENE em regiões de fronteira à área. | Incentivos aumentam o emprego e a renda municipal em 3,2% e 1,2%, respectivamente. Efeito é crescente ao longo do tempo. Efeito é concentrado nos municípios de grande porte e mais desenvolvidos. |
| Carneiro et al. (2024) | **Período**: 2011 a 2019<br>**Nível de análise**: Firmas<br>**Método**: DiD escalonado (Callaway e Sant'Anna, 2021)<br>**Variáveis de resultado**: Nível de Emprego<br>**Controle e Tratamento**: | Incentivo fiscal aumentou a quantidade de vínculos formais em 9,8%. |
| Carneiro et al. (2025) | **Período**: 2006 a 2019<br>**Nível de análise**: Firmas<br>**Método**: DiD escalonado (Callaway e Sant'Anna, 2021)<br>**Variáveis de resultado**: Nível de Emprego<br>**Controle e Tratamento**: Firmas que receberam x firmas que não receberam | Incentivo fiscal aumentou a quantidade de vínculos formais em 9,82%. |

| Estudo | Abordagem Empírica | Resultados |
|---|---|---|
| Costa et al. (2024) | **Período**: 2006 a 2019<br>**Nível de análise**: grupos de firmas localizadas na região Nordeste, agregadas por setores de atividade<br>**Método**: Controle Sintético generalizado<br>**Variáveis de resultado**: Criação de Emprego<br>**Controle e Tratamento**: | Efeitos positivos dos incentivos fiscais no emprego das firmas do setor manufatureiro. |
| Garsous et al. (2017) | **Recorte:** Setor de Turismo<br>**Período**: 2002 a 2009<br>**Nível de análise**: **Municípios**<br>**Método**: Diferenças-em-Diferenças<br>**Variáveis de resultados**: emprego local no setor de turismos<br>**Controle e Tratamento**: municípios na área SUDENE vs. Municípios não afetados pela política. | Impactos significativos da política sobre o sobre o número de empregos no setor de turismo. Estimativa de que 25% da variação no número de empregos formais foi resultado da política em 2009. |
| Gondim e Carneiro (2025) | **Período**: 2002 a 2019<br>**Nível de análise**: municípios<br>**Método**: Painel Espacial<br>**Variáveis de resultado**: Taxa de Crescimento Econômico<br>**Controle e Tratamento**: NA | Instrumentos analisados (incentivos fiscais, FNE e FNDE) tem impactos positivos e significativos sobre o crescimento econômico. Os impactos dos incentivos fiscais são destacados. |

| Estudo | Abordagem Empírica | Resultados |
|---|---|---|
| Silva et al. (2025) | **Período**: 2013 a 2021<br>**Nível de análise**: Empresas do Setor de Infraestrutura<br>**Método**: Diferenças-em-Diferenças Escalonadas<br>**Variáveis de resultado**: Admitidos, Demitidos, Massa Salarial, Salário Médio, Ocupações Qualificadas, Número de Ocupações, Idade média dos trabalhadores e duração dos vínculos<br>**Controle e Tratamento**: Dois Grupos de controle: um por região e cnae e outro por pareamento via distância de Mahalanobis. | Aumento na média de salários e na massa salarial ao longo da exposição à política de incentivo fiscal. Ademais, mostrou um efeito líquido positivo sobre o tamanho das empresas, evidenciado pelo aumento das contratações e redução das demissões, comparativamente às empresas do grupo de controle |
| Oliveira (2020) | **Período**: 2006 a 2016<br>**Nível de análise**: Empresas de Pernambuco<br>**Método**: Diferenças-em-Diferenças<br>**Variáveis de resultado**: Vínculos empregatícios, rendimentos e massa salarial<br>**Controle e Tratamento**:<br>empresas beneficiadas pelo Prodepe comparadas com um grupo de controle (não beneficiadas), isolando os efeitos do programa de outras políticas de fomento federais (FNE, FDNE, BNDES e incentivos da SUDENE) | O Prodepe isoladamente apresentou efeito positivo e significativo sobre o emprego, aumentando em média 8,6% o número de trabalhadores nas firmas incentivadas. O impacto foi maior no primeiro ano após o incentivo (+14,1%) e permaneceu significativo até o quinto ano. Para os salários médios, observou-se redução média de 10,3%. Já os efeitos sobre a massa salarial foram majoritariamente não significativos, havendo aumento significativo apenas no primeiro ano após o incentivo (+13,5%). Na combinação entre Prodepe e incentivos fiscais da SUDENE, os efeitos sobre o emprego foram maiores, com aumento médio de 14,0% nas contratações em relação ao grupo controle, persistindo até o nono ano após o benefício. Os salários médios apresentaram redução média de 11,1%, com efeitos negativos observados em quase todos os anos analisados. Para a massa salarial, os resultados foram em geral não significativos, embora alguns anos tenham apresentado efeitos positivos sem persistência ao longo do período |

| Estudo | Abordagem Empírica | Resultados |
|---|---|---|
| Alves (2024) | **Período**: 2000 a 2017<br><br>**Nível de análise**: Empresas de Pernambuco<br><br>**Método**: Diferenças-em-Diferenças proposto por Callway e Sant'Anna<br><br>**Variáveis de resultado**: Vínculos empregatícios, rendimentos e massa salarial<br><br>**Controle e Tratamento**:<br><br>empresas beneficiadas pelo FNE comparadas com um grupo de controle (não beneficiadas), isolando os efeitos do programa de outras políticas de fomento federais (Prodepe, FDNE, BNDES e incentivos da SUDENE) | O FNE isolado gerou aumento médio de 8,6% no emprego (~60 novas vagas) e redução de 4,4% no salário médio (~R$ 6,46). A massa salarial não apresentou significância estatística. Os efeitos são temporários: o crescimento do emprego cessa após 9 anos e a redução salarial desaparece após 6 anos. FNE + Prodepe: emprego +10,0%; salário −3,2%; massa salarial:+7,9%; FNE + SUDENE: emprego +11,3%; salário −4,0%; massa salarial não significativa; FNE + BNDES: emprego +18,3%; salário +2,2%; massa salarial +22,4% — único caso com salário positivo; FNE + pelo menos uma outra política: emprego +33,8%; salário não significativo; massa salarial +41,3%.<br><br>O Prodepe isolado gerou aumento médio anual de 22,3% no emprego (~25 novas vagas) e de 15,1% na massa salarial (~R$ 73.981), com redução de 8,2% no salário médio (~R$ 272). Os efeitos sobre emprego persistem por até 8 anos; sobre massa salarial, até 4 anos; a redução salarial desaparece após 6 anos. Na combinação com ao menos outra política, o emprego aumenta 39,4% e a massa salarial 33,1%, com efeitos duradouros de 10 e 9 anos, respectivamente. A combinação com o BNDES apresentou o maior efeito sobre emprego (+31,3%); com a SUDENE, o único caso de aumento salarial (+2,1%). |

**Fonte**: Belmiro et. al. (2026) e elaboração própria.

# APÊNDICE D – Políticas de Desenvolvimento Regional: Algumas Evidências da Literatura Internacional

Neste apêndice, são apresentados alguns resultados de pesquisas que investigaram o impacto de políticas de desenvolvimento regional em diferentes países. Os resultados destas pesquisas variam de acordo com a metodologia e o horizonte temporal analisado. Os estudos mostram que políticas cujo objetivo principal seja reduzir o hiato de desenvolvimento entre regiões (e/ou áreas especificas) foram implementadas em países com realidades políticas e econômicas distintas. A análise concentra-se nos resultados das políticas sobre variáveis com emprego, investimento, produtividade e crescimento econômico da região a qual pretende-se desenvolver.

O trabalho de Neumark e Simpson (2014) apresenta resultados de pesquisas que avaliaram os impactos de políticas de desenvolvimento regional em diferentes países. Em geral, as pesquisas apontam para as dificuldades de mensuração e identificação destes impactos. Estudos mostram, por exemplo, que as zonas empresariais nos Estados Unidos (EUA) não tiveram impacto significativo no crescimento do emprego, mesmo considerando efeitos de *spillover* ou efeitos de longo prazo. Especificamente no caso das zonas empresariais da California e Florida, as políticas de desenvolvimento regional (incentivos fiscais), que tinham como objetivo aumento da renda e emprego, os resultados mostraram impactos inconclusivos e/ou levemente negativos sobre o emprego dos residentes das zonas. Os autores, contudo, alertam que tais resultados precisam ser avaliados com cautela. Segundo eles, estudos detalhados indicam que a heterogeneidade do programa e a implementação variada dificultam a identificação precisa e fazem com que seja imprudente concluir sobre a ineficácia das políticas. Além disso, argumentam que incentivos tradicionais parecem ser pouco eficazes sem componentes complementares, sugerindo ações mais complexas e integradas. Ainda em relação às políticas de desenvolvimento regional nos EUA, subsídios para grandes fábricas teve efeitos positivos sobre a produtividade total dos fatores e salários. Considerando o recorte metodológico, os autores enfatizam que trabalhos que utilizam regressões com descontinuidade encontraram, em alguns casos, impactos significativos sobre o emprego de baixa remuneração e sobre o preço dos imóveis. No caso da França, os autores apresentam resultados de estudos que indicam efeitos positivos na criação de empresas e na realocação para a região alvo das políticas de incentivos fiscais. Estimativas semelhantes foram observadas para o emprego, ainda que imprecisas. Preocupante o fato de que os possíveis efeitos positivos foram de certa forma compensados por efeitos negativos em áreas próximas à região incentivada. Há também evidências de que os resultados mais robustos foram observados em regiões com melhor acesso ao transporte. Por outro lado, políticas de subsídio para o desenvolvimento regional apresentaram efeitos modestos sobre a decisão de localização de empresas estrangeiras na França. Os resultados dos estudos que avaliam subsídios direcionados na Itália mostram evidências de efeitos positivos sobre o emprego e a taxa de crescimento da produção e negativos sobre a produtividade. Os efeitos sobre o investimento foram positivos inicialmente, mas com

posterior redução (sugerindo que o desenho do programa pode ter levado à uma antecipação dos investimentos).

Neumark e Simpson (2014) também mostram resultados de avaliações de fundos da União Europeia e programas que visam reduzir disparidades regionais por meio de investimentos em infraestrutura e desenvolvimento econômico. Os resultados mostram aumento de renda e crescimento de emprego em alguns casos. No entanto, os há relatos de dificuldades em medir benefícios de longo prazo e eventuais efeitos de deslocamento.

Duranton e Venables (2018), apontam para as dificuldades de avaliar rigorosamente os efeitos de políticas de desenvolvimento regional de larga escala. Segundos os autores, uma exceção é o trabalho de Kline e Moretti (2013), que avaliaram o programa *Tennessee Valley Authority* (TVA). O TVA, iniciado em 1933, envolveu geração de energia, transporte e educação em 163 condados na região de Appalachia, com transferências de até 10% da renda local na década de 1950. Comparando com o grupo de controle, os condados da TVA tiveram crescimento maior do emprego na indústria e menor na agricultura. O aumento do emprego da indústria se concentrou durante a vigência da política e o declínio do emprego na agricultura ocorreu principalmente após o fim dos incentivos. Houve um aumento de 2,5% na mediana da renda familiar dos condados em relação ao grupo de controle. No entanto, os salários na indústria não aumentaram, indicando que o aumento da renda mediana se deve ao deslocamento de mão de obra da agricultura para manufatura (que paga melhores salários). Os benefícios de produtividade do TVA superaram os custos federais em cerca de 30%, embora não haja evidências de efeitos de aglomeração mais fortes na região. A persistência do aumento na manufatura até 2000 sugere uma mudança de equilíbrio, sustentando maior especialização industrial por efeitos de aglomeração.

Freedman, e Neumarkt (2024) analisam as lições aprendidas e os desafios na implementação de políticas de desenvolvimento regional nos Estados Unidos. Em uma extensa revisão, os autores mostram resultados diversos estudos que apresentam evidências de que a eficácia dos programas depende do desenho, implementação e contexto econômico. Algumas políticas geraram melhorias no emprego, na renda e aumentaram os valores dos imóveis, enquanto outras tiveram efeitos insignificantes ou negativos sobre o nível de emprego e renda, além de efeito de deslocamento. Na revisão de literatura feita pelos autores, fica clara a importância de que as políticas de desenvolvimento regional tenham critérios claros, monitoramento rigoroso e avaliação contínua para maximizar os benefícios. Um ponto importante ressaltado pelos autores é que políticas de desenvolvimento desenhados sem preocupação específica com grupos minoritários, podem aumentar a desigualdade social, beneficiando desproporcionalmente seguimentos da população de maior renda e escolaridade. Também ressaltam que, reduzir a desigualdade regional e, ao mesmo tempo, reduzir a desigualdade social na região alvo da política exige um desenho consideravelmente complexo, poucas vezes observado na experiencia americana. Neste particular, as evidências parecem indicar que políticas muito ambiciosas, que busquem de maneira inegociável alcançar os dois objetivos (ao mesmo tempo) podem ser de difícil concepção e duvidosa factibilidade de implementação efetiva.

O trabalho de Moraes (2025) apresenta uma revisão da literatura e analisa o impacto econômico das políticas de desenvolvimento regional União na Europeia. A maioria das evidências aponta para efeitos positivos no crescimento econômico, especialmente em regiões mais desfavorecidas. As políticas que incluem investimentos em inovação e infraestrutura, combinados, geram efeitos multiplicadores, enquanto o impacto em emprego e produtividade varia conforme o contexto. A literatura também mostra que os efeitos das políticas ultrapassam fronteiras das regiões que são alvos dos programas, influenciando áreas vizinhas por meio de externalidades positivas ou negativas. Estudos que avaliaram zonas empresariais mostram resultados mistos, dependendo desenho da política e instrumentos utilizados. Apesar de impactos positivos na criação de empresas e na ocupação, foram observados efeitos negativos em áreas próximas.  Moraes (2025) também mostra os resultados de estudos que avaliaram os impactos das políticas de *Clusters* na Europa. Os trabalhos mostram evidências de que a presença de clusters eleva salários e resultados econômicos regionais, dependendo da qualidade do ambiente de negócios. Adicionalmente, indicam que políticas de clusters contribuem para inovação e crescimento. Especificamente, estudos na Alemanha e França mostram que políticas de *clusters* podem aumentar o PIB regional e a criação de novas empresas. Por outro lado, a autora ressalta a dificuldade de mensuração de efeitos de longo prazo.