



Nota Técnica

Incentivos Fiscais na Amazônia

Brasília, Junho de 2023.

EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Marcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual
Roseli Faria

Conselho Fiscal

Iliana Alves Canoff
Lucas de Alencar Oliveira
Mário Lisbôa Theodoro

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Mara Karina Sousa-Silva
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Gabriela Nepomuceno
Leila Saraiva

Livi Gerbase
Tatiana Oliveira
Thallita de Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine
Sofia Ashley

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves
Ferreira
Isabela Mara dos Santos da
Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Camila Beda
Juami Aquino
Yan Nogueira da Silva

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott
Foundation

CLUA – Climate and Land Use
Alliance

ETF – Energy Transition Fund
Fastenaktion

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

KNH – Kindernothilfe

Malala Fund

Misereor

OSF – Open Society
Foundations

Oxfam Brasil

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghini
Colegiado de Gestão do Inesc

Coordenação técnica

Alessandra Cardoso

Redação

Alessandra Cardoso

Revisão técnica

Livi Gerbase
Nathalie Beghini

Diagramação

Gabriela Alves

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 – Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura –
Edifício Márcia. CEP: 70. 307-900 – Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br

*É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de
forma gratuita, desde que citada a fonte.*

1. Introdução

A presente Nota Técnica tem por objetivo reunir informações sobre os incentivos fiscais (IFs) concedidos pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que tiveram início em 1963 e perduram até os dias de hoje, 60 anos depois, com poucas alterações.

Com as informações aqui reunidas espera-se subsidiar um debate mais qualificado sobre o papel destes incentivos na construção da dinâmica econômica de fronteira que caracteriza a região, com seus questionáveis efeitos econômicos e sociais e com seus negativos impactos ambientais. Espera-se, assim, contribuir para pensar o seu sentido na atualidade e contribuir para sua transformação.

Em 25 de maio de 2023 foi aprovado na Câmara Federal o [Projeto de Lei \(PL 4.416/2021\)](#) que, mais uma vez, tenta prorrogar esses incentivos para os próximos cinco anos. Como sempre, o projeto foi aprovado de forma silenciosa sendo sutilmente defendido por grupos econômicos beneficiários, concentrados em setores econômicos intensivos em recursos naturais concentrados na Amazônia e associados a elevados impactos sociais e ambientais. A única alteração feita no texto foi a redução do prazo de dez para cinco anos, o que ocorreu por conta da identificação de inadequação financeira do Projeto de Lei, como explicitamente registrado no Informativo Nº 166/2022 da Comissão de Finanças e Tributação.

Informativo de adequação financeira e orçamentária nº 166/2022

“Com a Reforma Constitucional, nº 109, de 2021, que previu a necessidade do Poder Executivo apresentar plano para redução de benefícios fiscais, a medida proposta pelo presente Projeto de Lei confronta a decisão tomada pelo Congresso ao reformar a Constituição, embora isso por si só, não seja um indicativo de ilegalidade. Entendemos que o Projeto de Lei está em desacordo com o art. 143, Inc. I, da LDO 2023, pois ao ampliar o prazo para recebimento de Projetos aptos a receber o benefício fiscal, aumenta-se assim automaticamente o prazo para usufruto do benefício por um período de 10 anos, em confronto com a exigência da LDO de que os benefícios fiscais aprovados tenham duração máxima de 5 anos. Então, a rigor, seria preciso alterar a Medida Provisória 2.199-14, de 2001, para reduzir o benefício para no máximo 5 anos”.

(...)

“Entendemos que o Projeto deve ser considerado inadequado do Ponto de Vista Financeiro e Orçamentário”.

O Projeto deve passar, ainda, pelo Senado Federal, onde espera-se que haja um debate público mais qualificado que possa caminhar para uma política de incentivos fiscais para a Amazônia do século XXI.

No Senado, proposições sobre a matéria devem ser apensadas na tramitação, o que abre uma oportunidade política para o debate. Uma das proposições, que deverá tramitar em conjunto, é o [Projeto de Lei 2006 de 2023](#), de autoria do Senador Beto Faro (PT/PA). Essa proposta legislativa busca restringir a concessão de incentivos à projetos e *“atividades econômicas compatíveis com o enfrentamento da pobreza e da concentração fundiária, com a transição para a economia de baixo carbono, com a valorização da biodiversidade e, especificamente, em linha com os compromissos do Brasil no Acordo do Clima das Nações Unidas, localizado nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), terão direito à redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração”*. Há, portanto, uma chance de que no Senado o debate possa ser mais qualificado.

De qualquer forma, cabe ao governo federal a possibilidade de alterar a regulamentação do PL aprovado, que, hoje, é feita por um Decreto datado de 2002 ([Decreto 4.212 de 2002](#)), o qual inclui, basicamente, todos os setores como beneficiários e não estabelece critérios mínimos de elegibilidade ancorados na proteção ambiental, respeito a direitos humanos, salvaguardas ou geração de empregos.

Uma novidade que pode jogar mais luz ao absurdo, são os [dados recém-publicados](#) pela Receita Federal do Brasil (RFB) que, pela primeira vez, dão transparência aos valores bilionários de isenções fiscais concedidas pela Sudam e pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) às empresas (pessoas jurídicas). Até então, os dados eram subestimados nos chamados Demonstrativos de Gastos Tributários (DGTs) e eram apresentados de forma agregada, sem tornar público quais eram e quanto se beneficiava cada empresa. Os dados foram publicados pela RFB a partir da [Portaria nº 319 de maio de 2023](#), a qual dispõe sobre a “transparência ativa de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária” concedidos a pessoas jurídicas e compõem uma mudança na postura do governo federal no sentido de revisão dos subsídios. Embora a RFB não separe os benefícios por região, o que seria muito útil, o detalhamento por pessoa jurídica permite evidenciar casos elucidativos dos incentivos concedidos na Amazônia.

Os [novos números da Receita Federal](#) evidenciam que, somente no ano de 2021, os incentivos concedidos pela Sudam e Sudene alcançaram R\$ 42,38 bilhões. Cinco empresas foram responsáveis por R\$ 22 bilhões de incentivos, quase 54% do total concedido naquele ano. Todas elas atuam nos setores de mineração, energia e petróleo, desnudando o quanto esses privilégios fiscais reforçam o padrão de exploração de recursos naturais concentrados nas regiões Norte e Nordeste, em especial na Amazônia brasileira.

O maior benefício foi concedido à Vale S.A que obteve R\$ 18 bilhões de incentivos, os quais estão associados à suas operações de extração de minério de ferro em Carajás. Vale destacar que no mesmo ano o total de royalties ou Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) pagos por todas as mineradoras e substâncias no Brasil foi de R\$ 10 bilhões. Deste valor o Pará foi responsável pela arrecadação de R\$ 4,8 bi, dos quais a Vale S.A pagou o valor de R\$ 4,3 bilhões. Em síntese, a empresa deixou de pagar R\$18 bilhões com prêmio por estar localizada na Amazônia explorando uma das maiores e mais produtivas mina de minério

de ferro do mundo e em compensação pagou R\$ 4,3 bilhões de CFEM. Este caso mostra a absurda lógica de incentivos fiscais que perdura há mais de 60 anos.

Mas não é o único caso. Na lista das empresas beneficiadas por incentivos estão todas as outras mineradoras, está a Petrobrás, estão dezenas de empresas do agro e suas estruturas de escoamento de commodities.

Um caso elucidativo, apesar do valor menor, é o da empresa Hidrovias do Brasil que obteve um benefício de R\$ 17,5 milhões em 2021. A operação desta empresa em Itaituba está associada a graves violações de direitos de comunidades impactadas por suas operações, como [revelou estudo do Inesc](#).

A presente nota técnica é parte do esforço do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) de evidenciar como os incentivos fiscais concedidos pela Sudam são uma síntese da injustiça fiscal e da perversa ausência de uma estratégia de desenvolvimento para a Amazônia que alie preservação e garantia de direitos socioambientais.

2. Breve histórico dos incentivos fiscais concedidos pela Sudam

Os incentivos fiscais (IFs) na Amazônia tiveram início em 1963 com a [Lei Nº 4.216](#), que estendeu à [Amazônia Legal](#) os benefícios já dados ao Nordeste no âmbito da Sudene. Naquela época, os incentivos eram administrados pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Com sua extinção em 1966 foram criadas duas novas instituições: i) a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), com a atribuição, entre outras, de administrar a política de incentivos fiscais; ii) o Banco da Amazônia (Basa), que substituiu o extinto Banco da Borracha, e passou a ser depositário dos recursos provenientes dos incentivos fiscais. Já em 1967, foi criada a Zona Franca de Manaus, como área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, com a finalidade de criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário.

Ainda em 1966 –no bojo dessa reformatação institucional arquitetada pelo governo militar –, foi estruturada a chamada “Operação Amazônia” com três pilares: i) incentivos fiscais para atrair capital privado para investimentos na região; ii) ocupação de terras para solucionar o problema da posse da terra em outras regiões e ampliar a área agrícola na Amazônia; iii) a ampliação da infraestrutura de telecomunicações e estradas para viabilizar as duas estratégias anteriores.

Os incentivos correspondiam a 50% de isenção do Imposto de Renda para os empreendimentos já instalados e 100% para os empreendimentos que fossem instalados ou que entrassem em operação até o ano de 1971 e, também, para aqueles que ampliassem modernizassem ou aumentassem o índice de industrialização de matérias-primas, colocando em operação novas instalações. Adicionalmente, os incentivos incluíam a isenção de quaisquer

impostos e taxas incidentes sobre a importação de máquinas e equipamentos, destinados à Amazônia, para execução de empreendimentos declarados pela Sudam como prioritários para o desenvolvimento econômico da região.

O lema geopolítico de “Integrar para não entregar” servia à estratégia de inserir a região na dinâmica de acumulação comandada pelo Centro-Sul do País, estimulando a exploração dos recursos naturais, em paralelo à condução de investimentos em infraestrutura para permitir o escoamento de produtos.

Desde o início, as atividades alvo dessa política de incentivos fiscais foram, além da acalentada indústria da Zona Franca de Manaus, as atividades agrícolas, pecuárias, extrativista vegetal e mineração.

As medidas estimularam a instalação de empreendimentos industriais na nascente Zona Franca de Manaus. Mas, fundamentalmente, criaram as bases para um padrão de acumulação na região baseado na implantação de grandes projetos agropecuários e minerais comandado por grupos econômicos e financeiros nacionais e internacionais. Faz parte da lista dos maiores beneficiários dos incentivos fiscais nas décadas de 1960 e 1970 empresas como a Mineração Rio do Norte S/A, Bamerindus Agropastoril, Fazenda Vale do Rio Cristalino. Esta última, por exemplo, foi um [projeto da Volkswagen](#) que comprou uma área de quase 140 mil hectares no sul do Pará, lá colocou 60 mil cabeças de gado e desmatou uma área gigantesca detectada pelos satélites da Nasa. O fato gerou um escândalo de dimensões internacionais, o que levou a Volkswagen a vender a fazenda no final dos anos 1970.

Neste contexto, é importante destacar que a terra, além de necessária para os projetos agrícolas, pecuários e extrativistas, era também aceita pela Sudam como parte ou a totalidade da contrapartida exigida no negócio.

Isso deu origem a uma nova escala e dinâmica de ocupação de terras na Amazônia, com repercussões diretas sobre as taxas de desmatamento e nos conflitos por terra. Do lado da oferta, desenvolveu-se e consolidou-se o mercado de terras griladas, uma das marcas do quadro fundiário na Amazônia que persiste até hoje.

Segundo Monteiro, os incentivos fiscais na Amazônia foram estabelecidos muito mais em decorrência de interesses extrarregionais do que, efetivamente, como políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da região (MONTEIRO, 2005).

Contudo, há que se relativizar o papel dos incentivos fiscais e da Sudam como expressão fundamentalmente dos interesses nacionais na região. Conforme aponta Carvalho (2005), desenvolveu-se na Sudam, tendo como instrumento central os incentivos fiscais, uma complicada articulação de interesses entre governo central e oligarquias locais e regionais. Estas eram responsáveis pelas indicações dos burocratas para ocuparem os principais cargos de confiança no órgão e, enquanto tal, negociavam com empresários aventureiros, via rede de intermediação, os recursos financeiros necessários para bancar campanhas políticas em troca da garantia da aprovação de projetos.

Em contrapartida, o governo federal cobrava fidelidade e submissão política em troca dos favores fiscais e creditícios concedidos à oligarquia regional e seus representantes parlamentares.

É no contexto de troca de interesses e escândalos de corrupção que a Sudam acabou sendo extinta na década de 1990. Mas foi sem mudanças na lógica política e no sentido dos incentivos fiscais que a Sudam foi recriada em 2007.

3. Os incentivos fiscais na Amazônia: concepção, normas e regulamentação

A literatura básica sobre o papel dos IFs no desenvolvimento regional explicita que o seu papel seria o de induzir investimentos privados para a expansão, diversificação e modernização da estrutura produtiva regional. O sentido é que essa mudança na estrutura produtiva levasse à redução das desigualdades regionais, setoriais e sociais.

Adicionalmente, existem três princípios básicos e gerais na literatura sobre incentivos fiscais, sendo eles:

- **Temporalidade:** ideia de que uma vantagem definida no tempo teria o efeito de romper a inércia e promover o desenvolvimento de atividades ou setores em regiões que de outro modo não atrairiam tais atividades ou setores.
- **Seletividade:** o incentivo indiscriminado dilui e enfraquece o poder indutor que os incentivos devem possuir.
- **Distributividade:** incentivos apropriados por contribuintes de mais alto nível de rendimento se justificam somente em casos especiais onde os benefícios gerados pela atividade incentivada superam o custo social da redução (gastos tributários). Caso contrário, seu efeito seria o de promover um círculo vicioso de ampliação da injustiça fiscal, em especial em países, como o Brasil, marcados por sistemas tributários regressivos.

Qualquer exame, ainda que superficial, dos IFs concedidos pela Sudam evidencia o quanto eles não se justificam e não se sustentam do ponto de vista do seu sentido e de seus princípios.

Apesar dos sucessivos escândalos e dos fracassos colhidos por esta política de incentivos fiscais ela se manteve 60 anos depois com poucas alterações até a atualidade.

Isso significa que as empresas e projetos beneficiados pelos incentivos desfrutaram de redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). Nos casos de reinvestimentos, podem ser ainda abatidos mais 30% que é calculado em cima dos 25% restantes. Ou seja, a redução pode chegar a 82,5% do IRPJ ao final.

As datas para aceitação de projetos beneficiados foram sendo sucessivamente renovadas desde os anos 1970, mesmo durante o período de extinção da Sudam no governo Fernando

Henrique Cardoso. Com a recriação da Superintendência pelo governo Lula, em 2007, os incentivos se mantiveram sem alterações.

Linha do tempo das sucessivas alterações legais para renovação dos incentivos.

- **1970** – [Decreto-Lei nº 1.106/1970](#) e [Decreto-Lei nº 1.179/1971](#) garantiram os incentivos até 1991.
- **1991** – [Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991](#) garantindo incentivos até 1997.
- **1997** – Lei nº 9.532/1997 escalonou temporalmente os pedidos de incentivos sobre a alíquota do imposto de renda permitindo a concessão de 75% (1998-2003), 50% (2004-2008) e 25% (2009-2013), com término dessa modalidade em 2013.
- **2001** – [Lei nº 10.177 de 2001](#) revoga o escalonamento garantindo incentivos de 75% até 2013.
- **2014** – [Lei nº 12.995/2014](#) garantindo incentivos até 2017.
- **2019** – [Lei nº 13.799/2019](#) garantindo incentivos até 2023.
- **2023** – [PL nº 4.416/2021](#) aprovado em maio de 2023 prorrogando os incentivos por mais cinco anos.

Desde 2001, a única alteração via regulamentação foi a inclusão de novos segmentos econômicos alvo dos benefícios, o que se deu por meio do [Decreto 4.212 de 2002](#).

Em vigor até hoje, o Decreto define os setores da economia beneficiários de incentivo fiscal, basicamente todos os setores, incluindo aqueles que desfrutam deles desde sua criação e cuja natureza de atividade econômica é a exploração de recursos concentrados na região.

Lista dos setores potencialmente beneficiários dos incentivos fiscais na Amazônia (Decreto 4.212/2002 e atualizações)

- I – de infraestrutura, representados pelos projetos de energia, telecomunicações, transportes, instalação de gasodutos, produção de gás, abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- II – de turismo, considerando os empreendimentos hoteleiros, centros de convenções e outros projetos, integrados ou não a complexos turísticos, localizados em áreas prioritárias para o ecoturismo e turismo regional;
- III – da agroindústria vinculados à produção de fibras têxteis naturais; óleos vegetais; sucos, conservas e refrigerantes; à produção e industrialização de carne e seus derivados; aquicultura e piscicultura;
- IV – da agricultura irrigada, para projetos localizados em polos agrícolas e agroindustriais objetivando a produção de alimentos e matérias primas agroindustriais;
- V – da indústria extrativa de minerais metálicos, representados por complexos produtivos para o aproveitamento de recursos minerais da região;
- VI – da indústria de transformação, compreendendo os seguintes grupos:
 - a) têxtil, artigos do vestuário, couros e peles, calçados de couro e de plástico e seus componentes;
 - b) bioindustriais, vinculados à fabricação de produtos decorrentes do aproveitamento da biodiversidade regional, nos segmentos de fármacos, fitoterápicos, cosméticos e outros produtos biotecnológicos;

- c) fabricação de máquinas e equipamentos (exclusive armas, munições e equipamentos bélicos), considerados os de uso geral, para a fabricação de máquinas-ferramenta e fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico;
 - d) minerais não-metálicos, metalurgia, siderurgia e mecânico;
 - e) químicos (exclusive de explosivos) e petroquímico, materiais plásticos, inclusive produção de petróleo e seus derivados;
 - f) de celulose e papel, desde que integrados a projetos de reflorestamento, salvo quando utilizarem material reciclado; pastas de papel e papelão, artefatos de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado; (Redação dada pelo Decreto nº 6.810, de 2009).
 - g) madeira, móveis e artefatos de madeira; (Redação dada pelo Decreto nº 6.810, de 2009).
 - h) alimentos e bebidas; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.810, de 2009).
 - i) material descartável, inclusive barbeador, canetas esferográficas e hidrográficas, demarcadores, lapiseiras, lápis de resina, minas de reposição, apontadores para lápis, escovas, isqueiros, chaveiros e outros artefatos descartáveis; (Incluída pelo Decreto nº 6.810, de 2009).
- VII – da eletroeletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, exclusive de quatro rodas, componentes e autopeças;
- VIII – indústria de componentes (microeletrônica);
- IX – fabricação de embalagem e acondicionamentos; e
- X – fabricação de produtos farmacêuticos, considerados os farmoquímicos e medicamentos para uso humano.
- XI – fabricação de brinquedos; (Incluído pelo Decreto nº 6.810, de 2009).
- XII – fabricação de produtos óticos, incluindo óculos, armações e lentes; e (Incluído pelo Decreto nº 6.810, de 2009).
- XIII – fabricação de relógios. (Incluído pelo Decreto nº 6.810, de 2009).
-

Por fim, a [Portaria do Ministério da Integração nº 283/2013](#) consolida o que há de regulamento dos incentivos fiscais. A mesma portaria inclui entre os benefícios no âmbito da Sudam (e Sudene) a Depreciação Acelerada Incentivada e Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS de que trata o art. 31 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

Em síntese, depois de 60 anos sendo renovado por força de interesses econômicos e políticos, longe do debate público e ignorando critérios de temporalidade, seletividade, distributividade, os incentivos chegam em 2023 sem que se tenha uma avaliação crível dos seus efeitos sob a ótica econômica, ambiental e social.

4. Avaliação formal dos incentivos fiscais

O acompanhamento dos incentivos está sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais (CGAVI), criada em 2014 com a missão de “acompanhar as atividades desenvolvidas com a aplicação dos recursos dos Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)¹, bem como avaliar a relevância para o desenvolvimento da região dos resultados obtidos através do emprego destes instrumentos, dentre os quais os Incentivos Fiscais (IF) sobre Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IFIRPJ)”.

No início de 2018, a Sudam lançou um sistema de avaliação com a intenção de coletar informações socioeconômicas das empresas beneficiadas pelos Incentivos Fiscais na Amazônia². A promessa, que não seguiu adiante, era de que a ferramenta avaliasse e monitorasse os resultados e a efetividade da concessão dos incentivos.

A única avaliação pública feita cobre o período de 2007 a 2014. O [relatório data de 2016](#) e é anunciado como parte de um 1º ciclo avaliativo dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a Amazônia.

Não se tem aqui o objetivo de apresentar um resumo completo do relatório, mas destacar alguns achados que evidenciam fragilidades do instrumento e da própria avaliação.

Em síntese, a avaliação evidencia uma perda da participação relativa do estado do Amazonas (leia-se Zona Franca de Manaus) em detrimento de estados onde se concentra a dinâmica econômica do agronegócio e da mineração.

O Amazonas perdeu participação relativa nos incentivos concedidos, que era de 61% em 2009 e passou para 46% em 2014. A perda de participação nos IFs retrata, de um lado, a maior sensibilidade da economia amazonense às crises externas e competição da China e, de outro, o aumento da participação do agronegócio nos incentivos fiscais. No caso do Mato Grosso, a participação relativa saltou de 14% para 34% no mesmo período. O *boom* foi, segundo o relatório, motivado pela aprovação de pleitos para indústrias alimentícias de beneficiamento de grãos e frigoríficos.

A análise das empresas beneficiadas por setor mostrou que a maior concentração por setor (112 empresas) se deu no segmento de alimentos e bebidas, com projetos concentrados em Mato Grosso e ligados ao agronegócio.

Para a análise foram construídos indicadores baseados na lógica da execução, eficiência, eficácia, efetividade, conforme tabela a seguir reproduzida:

¹ Os incentivos fiscais, assim como os Fundos Constitucionais e os Fundos de Desenvolvimento Regional, são instrumentos da PNDR.

² <https://amazonia.inesc.org.br/materias/isencoes-fiscais-para-empresas-na-amazonia-mais-de-50-anos-sem-transparencia-e-efetividade/>

QUADRO 1 INDICADORES DE AVALIAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS.

Dimensão	Análise	Indicadores para avaliação
Esforço	Execução	TAXA DE ESFORÇO FISCAL DO INCENTIVO - TEFI (Valor Total previsto dos Gastos Tributários fruto do Incentivo Fiscal / PIB Regional)*100
		GASTO TRIBUTÁRIO <i>PER CAPITA</i> (GTPC) (Valor Total previsto dos Gastos Tributários fruto do Incentivo Fiscal/População Amazônica)*100
Resultados	Eficiência	TAXA DE EFETIVAÇÃO DA DEMANDA (TED) número de pleitos apresentados à SUDAM/Número de pleitos aprovados na SUDAM
		TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DO PROCESSO (TMTP) Σ (Duração de processos solucionados com sucesso / N° processos).
	Eficácia	NÚMERO TOTAL DE INCENTIVOS CONCEDIDOS – NTIC n° Total de Incentivos Fiscais Concedidos (em carteira)
		TAXA DE VARIAÇÃO DA CARTEIRA DE INCENTIVOS - TVCI $((N^{\circ}$ de Incentivos concedidos em carteira em A1 - N° Incentivos concedidos em carteira A0)/ N° incentivos concedidos em carteira A0))*100
	Efetividade (<i>Projetada</i>)	QUANTITATIVO DE EMPREGOS - QE Σ Empregos estimados nos projetos incentivados
		VALOR ADICIONAL INVESTIDO - VADI Σ Investimentos estimados nos projetos incentivados

Fonte: Tabela retirada do Sudam - Incentivos Fiscais Concedidos : Relatório de avaliação 2007 - 2014.

Entre as diferentes categorias de indicadores utilizados na avaliação cabe aqui destacar os **indicadores de efetividade**, os quais se dividem em dois: i) Quantitativo de empregos (QE), que mostra o somatório dos empregos fixos e variáveis projetados pelas empresas que tiveram processos aprovados. Para aquelas que possuem incentivos concedidos em vários anos, é calculado o número de empregos apenas no ano de aprovação do primeiro processo; ii) Valor Adicional Investido (VADI), que verifica os investimentos projetados pelas empresas que receberam incentivos fiscais.

Da análise dos IFs com base nos indicadores de efetividade concluiu-se que:

No caso do QE, os dados são retirados dos pleitos apresentados pelas empresas à Sudam, portanto são estimados. O que as estimativas apresentadas pelas empresas (e não auditadas) mostram é que a maior concentração de empregos gerados está no segmento de indústria de eletroeletrônica e veículos, basicamente associada à Zona Franca de Manaus.

Já no caso do VADI, a análise dos investimentos estimados pelas empresas beneficiadas com IFs pela Sudam sugere que o maior destino é o Pará, com R\$ 26,1 bilhões, o que apenas expressa a forte presença das mineradoras, intensivas em capital e com investimentos mais acentuados durante o ciclo de *commodities* minerais.

Ou seja, a relação entre IFs e investimento, utilizando meramente as informações das empresas de seus projetos de investimento, é nitidamente frágil, dado que os principais

investidores estão concentrados em setores de exploração de *commodities* que tem suas decisões de investimento condicionadas fundamentalmente pelo cenário global e por dinâmicas de ciclo de *commodities*.

Da leitura do primeiro e único relatório de avaliação dos incentivos fiscais extrai-se duas conclusões principais:

A primeira diz respeito à fragilidade dos indicadores adotados, que retratam: i) uma lógica de desempenho institucional-produtivista (vide indicadores de eficiência e eficácia); ii) uma base de dados com estimativas pouco realistas de renúncia, dado a metodologia frágil de estimativa de gastos tributários utilizada pela Receita Federal do Brasil (vide indicadores de execução); e iii) uma visão superficial e não auditada das informações prestadas pelas empresas (vide indicadores de efetividade).

Junta-se à fragilidade dos indicadores a completa ausência de outros parâmetros para avaliação de efetividade que considerassem questões ambientais, territoriais e de direitos humanos.

A segunda, é o inegável alinhamento dos IFs com um padrão e dinâmica de exploração baseado em uma lógica de fronteira agrícola, mineral ou energética. Em outras palavras, como esses “recursos” estão concentrados na Amazônia e os investimentos para sua exploração estão essencialmente condicionados por conjunturas e interesses econômicos nacionais e internacionais, os incentivos fiscais não são peça essencial ou decisiva. Na verdade, eles são uma espécie de “bônus” de aceleração de uma dinâmica de fronteira em vigor há 60 anos e com efeitos devastadores já conhecidos.

5. Considerações sobre os setores beneficiados pelos incentivos fiscais e ausência de contrapartidas

Como já dito, está na base da defesa teórica dos IFs de caráter regional a hipótese de que investimentos atraídos por incentivos fiscais gerariam valor agregado, empregos e movimentariam a economia regional, contribuindo, assim, na redução das desigualdades. Desta forma, a renúncia tributária seria compensada em função do aumento da arrecadação desencadeado por tais investimentos.

Essa hipótese, além de não ter seus resultados devidamente avaliados (de forma independente) ao longo de 60 anos de existência dos IFs na Amazônia, tem, na concessão indiscriminada de incentivos, um grande furo.

Um número expressivo das empresas e projetos incentivados está ligado à exploração de recursos naturais na região, em especial: minérios, grãos e carnes. Para essas empresas, a dinâmica de investimento depende, em grande medida, da demanda e do comportamento

dos preços das *commodities* no mercado internacional. Evidentemente, os incentivos fiscais contribuem para ampliar, de forma artificial, a competitividade de empresas ligadas às cadeias globais de valor associadas à tais *commodities*, mas dificilmente serão determinantes ou fator preponderante nas decisões de investimentos.

O caso dos incentivos fiscais na Amazônia para a grande mineração, beneficiando gigantes transnacionais que exploram reservas de ferro, bauxita, níquel e outras cobiçadas mundialmente é o mais conhecido e tem sido acompanhado pelo Inesc há vários anos³.

Contudo, são abundantes e ainda pouco estudados os muitos casos de incentivos ligados à cadeia da carne, gado e demais *commodities*. Assim como também são pouco conhecidos os incentivos concedidos ao setor de energia.

A lista de projetos beneficiados pelos IFs concedidos pela Sudam no período de 2010 a 2022 ([anexo I](#)) soma 2.026. Entre eles estão:

- projetos de grandes hidrelétricas e linhas de transmissão;
- projetos de óleo & gás;
- projetos das transnacionais da mineração;
- frigoríficos;
- cadeia de grãos, incluindo suas infraestruturas.

A **tabela 1** sintetiza as informações de projetos aprovados por estados. Depois dos projetos no Amazonas, concentrados na Zona Franca de Manaus, lideram os estados do Mato Grosso, com projetos ligados à cadeia de grãos e carne, seguido do Pará, com projetos concentrados no setor mineral de energia e no agronegócio.

TABELA 1 PROJETOS APROVADOS PELA SUDAM DE 2010 A 2022 POR ESTADO:

Estados	Projetos Aprovados
AM	996
MT	524
PA	231
RO	135
TO	81
AC	22
AP	19
MA	8
AM	6
RR	4
Total Geral	2.026

Fonte: incentivos fiscais – SUDAM – vários anos – elaboração Inesc

³ <https://amazonia.inesc.org.br/artigos-inesc/incentivos-fiscais-para-o-desenvolvimento-da-amazonia-ou-para-o-lucro-das-empresas/>

A **tabela 2** sintetiza as informações de projetos com base no seu enquadramento segundo o Decreto 4.212/2002, confirmando a elevada concentração também nesses setores.

TABELA 2 PROJETOS APROVADOS PELA SUDAM DE 2010 A 2022 SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS:

Classificação Decreto	Descrição	Projetos
Art 2º, Inciso VII	VII – da eletroeletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, exclusive de quatro rodas, componentes e autopeças;	512
Art 2º, Inciso VI, alínea “h”	h) alimentos e bebidas; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.810, de 2009).	477
Art 2º, Inciso VI, alínea “e”	e) químicos (exclusive de explosivos) e petroquímico, materiais plásticos, inclusive produção de petróleo e seus derivados;	307
Art 2º, Inciso VI, alínea “d”	d) minerais não-metálicos, metalurgia, siderurgia e mecânico;	200
Art 2º, Inciso I	I – de infraestrutura, representados pelos projetos de energia, telecomunicações, transportes, instalação de gasodutos, produção de gás, abastecimento de água e esgotamento sanitário;	187
Art 2º, Inciso III	III – da agroindústria vinculados à produção de fibras têxteis naturais; óleos vegetais; sucos, conservas e refrigerantes; à produção e industrialização de carne e seus derivados; aquicultura e piscicultura;	72
Art 2º, Inciso IX	IX – fabricação de embalagem e acondicionamentos	28
Art 2º, Inciso V	V – da indústria extrativa de minerais metálicos, representados por complexos produtivos para o aproveitamento de recursos minerais da região;	26
Art 2º, Inciso VI, alínea “f”	f) de celulose e papel, desde que integrados a projetos de reflorestamento, salvo quando utilizarem material reciclado; pastas de papel e papelão, artefatos de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado;	24
Art 2º, Inciso VI, alínea “c”	c) fabricação de máquinas e equipamentos (exclusive armas, munições e equipamentos bélicos), considerados os de uso geral, para a fabricação de máquinas-ferramenta e fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico;	24
Art 2º, Inciso VI, alínea “g”	g) madeira, móveis e artefatos de madeira;	23
Art 2º, Inciso VI, alínea “a”	a) têxtil, artigos do vestuário, couros e peles, calçados de couro e de plástico e seus componentes;	22
Art 2º, Inciso VI, alínea “i”	i) material descartável, inclusive barbeador, canetas esferográficas e hidrográficas, demarcadores, lapiseiras, lápis de resina, minas de reposição, apontadores para lápis, escovas, isqueiros, chaveiros e outros artefatos descartáveis;	20
Art 2º, Inciso VI, alínea “b”	b) bioindustriais, vinculados à fabricação de produtos decorrentes do aproveitamento da biodiversidade regional, nos segmentos de fármacos, fitoterápicos, cosméticos e outros produtos biotecnológicos	20

Classificação Decreto	Descrição	Projetos
Art 2º, Inciso II	II – de turismo, considerando os empreendimentos hoteleiros, centros de convenções e outros projetos, integrados ou não a complexos turísticos, localizados em áreas prioritárias para o ecoturismo e turismo regional;	9
Art 2º, Inciso XIII	XIII – fabricação de relógios.	7
Art 2º, Inciso VI, alínea «e»; Art 2º, Inciso VI, alínea “g”	g) madeira, móveis e artefatos de madeira;	5
Art 2º, Inciso IV	IV – da agricultura irrigada, para projetos localizados em pólos agrícolas e agroindustriais objetivando a produção de alimentos e matérias primas agroindustriais;	5
Art 2º, Inciso VI	VI – da indústria de transformação	4
Art 2º, Inciso VI, alínea «e»; Art 2º, Inciso VI, alínea “h”	h) alimentos e bebidas;	3
Art 2º, Inciso X	X – fabricação de produtos farmacêuticos, considerados os farmoquímicos e medicamentos para uso humano.	3
Artigo 2º, Inciso XII	XII – fabricação de produtos óticos, incluindo óculos, armações e lentes;	5
Art. 2º, inciso VIII	VIII – indústria de componentes (microeletrônica);	3
Art 2º, Inciso VI, alínea «e»; Art 2º, Inciso VI, alínea “f”	f) de celulose e papel, desde que integrados a projetos de reflorestamento, salvo quando utilizarem material reciclado; pastas de papel e papelão, artefatos de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado	1
Determinação Judicial		1
Sem classificação		38
TOTAL		2.026

Fonte: incentivos fiscais – Sudam – vários anos – elaboração Inesc

Considerações finais e recomendações

Como demonstrado na presente Nota Técnica, os incentivos fiscais para Amazônia foram sendo prorrogados pelo Congresso Nacional com apoio e/ou sem resistência dos sucessivos governos, década após década longe do debate público e apadrinhados por políticos ligados aos grupos de interesse econômicos que sempre se beneficiaram desses incentivos.

Em maio de 2023 a Câmara dos Deputados aprovou o [PL 4.416/2021](#). Como era esperado, a tramitação do Projeto de Lei foi acelerada e fracamente debatida, explicitando os fortes interesses dos beneficiários e a baixa disposição política do Congresso Nacional em reposicionar os interesses regionais em outro patamar do debate público.

Depois de 60 anos de equívocos históricos, da ausência de avaliações críveis sobre seus reais efeitos e da urgência de uma política de desenvolvimento para a Amazônia ancorada na sua sociobiodiversidade e garantia de direitos territoriais, os incentivos fiscais, para os próximos dez anos, seguem como antes.

O que se espera, é que o tema seja debatido com mais qualidade no Senado Federal, dando-se prioridade ao [Projeto de Lei 2006 de 2023](#), de autoria do Senador Beto Faro (PT/PA), o qual permitirá um debate público mais qualificado em linha com a construção de política de incentivos fiscais para a Amazônia do século XXI.

Adicionalmente, espera-se que o governo federal assuma seu papel de avaliador e de aperfeiçoamento da regulamentação dos incentivos concedidos no âmbito da Sudam para Amazônia.

Espera-se do governo, portanto:

- (I) que o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento procedam a uma avaliação dos incentivos fiscais concedidos no âmbito da Amazônia pela Sudam;
- (II) que a avaliação desses incentivos fiscais inclua critérios de temporalidade, seletividade, distributividade e, também, de geração de emprego, renda, redução da desigualdade regional, respeito às legislações ambiental, de direitos humanos, territoriais e trabalhista.
- (III) que o governo federal reveja o [Decreto 4.212 de 2002](#) estabelecendo seletividade e prioridade para setores e projetos que promovam o desenvolvimento de cadeias de valor ambiental, social, econômico ancoradas na biodiversidade e nos direitos socioterritoriais, bem como condicionando à permanência de incentivos à observância de critérios rígidos de conformidade social e ambiental.

