



A atuação da SUDENE na região Nordeste: um olhar a partir dos incentivos tributários concedidos

Gabriela de Oliveira Ribeiro¹

Laumar Neves de Souza²

Carolina de Andrade Spinola³

Renato Barbosa Reis⁴

Submetido em: 18-07-2024

Aceito em: 21-09-2024

Resumo

O objetivo deste trabalho é investigar como se deu a atuação da SUDENE, no período 2013-2022, no que tange ao manejo dos incentivos tributários que opera com vistas a promover o desenvolvimento econômico do Nordeste. A elaboração deste trabalho, de natureza metodológica quantitativa do tipo descritivo, amparou-se nos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental e na utilização de dados secundários estatísticos disponibilizados pela Coordenação de Incentivos Fiscais da SUDENE. As conclusões alcançadas evidenciaram que a política de concessão de benefícios tributários da autarquia desperta relevante interesse por parte dos empreendimentos situados no Nordeste. Do ponto de vista econômico, constatou-se que esses incentivos vêm contribuindo para a economia nordestina no que se refere ao aporte de investimentos, à geração de empregos e estímulo a setores prioritários. Não obstante, identificou-se também que as empresas incentivadas se encontram distribuídas desproporcionalmente no espaço nordestino, havendo uma concentração dos incentivos; circunstância esta que suscita, por consequência, a ampliação de desequilíbrios intrarregionais.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Nordeste. SUDENE. Incentivos fiscais.

SUDENE's performance in the Northeast region: a perspective from granted tax incentives

Abstract

The objective of this work is to investigate how SUDENE operated during the period 2013-2022 concerning the management of tax incentives aimed at promoting the economic development of the Northeast. The preparation of this work, of a quantitative methodological nature and descriptive type, was based on bibliographic and documentary research procedures and the use of secondary statistical data provided by the SUDENE's Tax Incentives Coordination. The conclusions reached evidenced that the policy of granting tax benefits by the autarchy generates significant interest from enterprises located in the Northeast. From an economic perspective, it was found that these incentives have been contributing to the northeastern economy in terms of investment inflow, job creation, and stimulation of priority sectors. However, it was also identified that the incentivized companies are unevenly distributed across the northeastern region, with a concentration of incentives; this circumstance consequently raises the amplification of intraregional imbalances.

Keywords: Economic Development. Northeast. SUDENE. Tax Incentives.

¹ Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPG em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS). Bolsista CAPES. <https://orcid.org/0009-0006-7020-5097> Email: gabrielaoribeiro@hotmail.com

² Doutorado em Ciências Sociais (Universidade Federal da Bahia - UFBA). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS). <https://orcid.org/0000-0002-7739-1690> Email: laumar.souza@animaeducacao.com.br

³ Doutorado em Geografia (Universidade de Barcelona - UB). Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS). <https://orcid.org/0000-0002-0941-0343> Email: carolina.spinola@animaeducacao.com.br

⁴ Doutorado em Biotecnologia em Saúde e Medicina Investigativa (Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS). <https://orcid.org/0000-0002-2045-112X> Email: renato.reis@animaeducacao.com.br

1 Introdução

Como bem salientam Dedecca (2015) e Guimarães Neto (2022), os desequilíbrios regionais são elementos-chave para se compreender a problemática do subdesenvolvimento no Brasil. Sem sombra de dúvida, um dos desequilíbrios que mais chama a atenção diz respeito à assimetria que se observa do ponto de vista da geração de riqueza material.

Recorrendo-se às informações produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constata-se, por exemplo, que, entre os anos de 2013 e 2020, o Sudeste foi responsável, em termos médios, por cerca de 53,55% de todo o Produto Interno Bruto (PIB) do país, ao passo que as demais regiões responderam por proporções bem mais modestas do referido agregado macroeconômico, a saber: Sul (16,91%), Nordeste (14,15%), Centro-Oeste (9,81%) e Norte (5,58%). Indubitavelmente, um desequilíbrio de tal envergadura torna o processo de desenvolvimento¹ da sociedade brasileira mais difícil de ser alcançado, haja vista que compromete e/ou emperra, como já apontava Coutinho (1973), avanços importantes em frentes como Educação, Saúde, Segurança Pública, dentre outras.

Curiosamente, esse estado de coisas impera mesmo em face da atuação do Estado brasileiro implementando, ao longo das últimas décadas, com ritmos e intensidades não uniformes, políticas públicas que visavam atenuar as mencionadas disparidades regionais. Não por acaso, o Nordeste se apresenta, ainda nos dias que correm, como uma das regiões mais impactadas pelos desequilíbrios regionais, de modo que se destaca como um dos focos geográficos nacionais mais desfavorecidos quando analisados aspectos sociais e econômicos.

Esse quadro efetivamente se constitui em um problema de grande monta, tendo em vista que tal região é composta por nove estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) que abrigam, em conjunto, 1.794 municípios, número esse que corresponde, aproximadamente, a 32,2% de todos os municípios existentes no Brasil, e reúnem 54.644.582 habitantes em uma área territorial de 1.552.175, 42 km², situações

1 Como assinalado por Souza (2016), tal fenômeno ocupa, há séculos, a agenda de debates da academia e dos governos. Como bem chama a atenção Siqueira (2018, p. 18), apoiado nas proposições de Spinola e Spinola (2013), “ao que parece, as discussões sobre ele estão longe de terem fim”. Ainda no dizer desse último autor, “inicialmente, visto primordialmente a partir da sua perspectiva econômica, ao longo do século XX, o reconhecimento da existência de outras dimensões que desse fenômeno faz parte levou à cunhagem de diversas expressões (desenvolvimento regional, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, desenvolvimento como liberdade, desenvolvimento integrado etc.) que tinha como centro conceitual o progresso, o avanço, a transformação para melhor. Este fato demonstra que a ideia que a humanidade tem do fato “desenvolvimento” está em processo de transformação e que a discussão a respeito dele, possivelmente, ainda durará por alguns anos” (Siqueira, 2018, p. 18).

essas que respondem, respectivamente, por 26,9% da população do país e 18,2% do território nacional (IBGE, 2022).

Não obstante, apesar dessa expressiva significância em relação ao Brasil, desde tempos pretéritos até a atualidade, a região se destaca quando o assunto é o subdesenvolvimento econômico nacional. No entendimento de Vidal (2001), essa é uma realidade perene, ao longo da história, da economia nordestina, sendo este fato justificado pelo modo como se estruturou as bases econômicas neste local.

Voltando a seguir a letra de Guimarães Neto (2022), por volta de 1950, o Estado brasileiro implementou um modelo de desenvolvimento econômico dirigido basicamente ao Centro-Sul; ao que deu causa a um desalinhamento social interno que ressaltou a existência de diversos países dentro de uma mesma nação. Esse padrão desuniforme como o Estado articulou as políticas desenvolvimentistas na sociedade brasileira, no período em tela, segmentou os espaços em distintos níveis econômicos, alargando as desigualdades inter-regionais.

Portanto, as propostas estatais concentradoras contribuíram para o impedimento de avanços estruturais equilibrados para o Brasil, realçando a problemática do subdesenvolvimento nacional. Estes, por sua vez, formaram centros de aglomeração fechados que não incorporaram a integralidade do país, situação essa que levou Vidal (2001) a concluir que a região Nordeste se caracterizou como uma das mais prejudicadas pelo padrão de desenvolvimento concentrado.

Exatamente em função da relevância e persistência dessa situação que o presente estudo tem o objetivo de investigar como se deu a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), autarquia federal criada em 1959, no período 2013-2022, no que tange ao manejo dos incentivos tributários que opera com vistas a promover o desenvolvimento econômico do Nordeste². Avaliar a eficácia dessa política de incentivo quanto ao atingimento do seu fim maior, que é a promoção do desenvolvimento econômico do Nordeste brasileiro, é indubitavelmente uma tarefa indispensável, especialmente quando se sabe que a política extrafiscal de concessão de benefícios é uma das principais propostas desenvolvimentistas para a região em foco (Goularti, 2016; Pereira, 2021).

Para levar tal empreendimento investigativo a termo, lançou-se mão tanto da pesquisa bibliográfica quanto da pesquisa documental. De maneira complementar, foi absolutamente indispensável se recorrer à Coordenação de Incentivos Fiscais da referida Superintendência, mediante atendimento aos protocolos digitais indicados no portal de acesso ao cidadão Fala BR,

² A escolha desse recorte temporal se deve tão somente a uma questão de conveniência, dado que é exatamente para ele que se conseguiu reunir as informações que eram indispensáveis para a realização do estudo em questão.

diretamente no endereço eletrônico do Governo Federal, com vistas a obter um conjunto de informações relacionadas aos pleitos de incentivos fiscais por ela recepcionados, entre as quais se destacam: (1) data de solicitação do incentivo; (2) modalidade do incentivo; (3) conceito do projeto incentivado; (4) localização do empreendimento que busca incentivo; (5) setor econômico das empresas incentivadas; (6) quantidade de empregos diretos e indiretos gerados pelas empresas que solicitaram incentivos.

Uma vez feitos esses registros, cabe informar agora que, além desta Introdução, este exercício investigativo conta com mais três seções. Na segunda, busca-se atacar a questão da extrafiscalidade desenvolvimentista, visitando-se, por assim dizer, os incentivos tributários geridos pela SUDENE. Na terceira, por sua vez, procura-se investir na elaboração de um breve panorama dos incentivos fiscais concedidos pela Sudene, com vistas a promover o desenvolvimento econômico do Nordeste. Já na quarta, são apresentadas as considerações finais do estudo.

2 Os incentivos tributários concedidos à SUDENE

Ao abrir esta seção, a primeira coisa que se deve ter em mente é que desenvolver economicamente uma região é um ato processual em que o Estado atua como protagonista, desempenhando ações para o cumprimento deste objetivo. Devido a isso, associa-se, neste tópico, o elemento central deste trabalho, isto é, o desenvolvimento econômico, a um dos mecanismos para sua efetuação: os incentivos fiscais. Assim sendo, na sequência, encontram-se escrutinados, de maneira resumida, os aspectos referentes aos incentivos tributários administrados pela SUDENE (Pereira, 2021).

Em verdade, a concessão de incentivos fiscais é um mecanismo que busca amenizar as insatisfações relativas à carga tributária brasileira. Decerto, a arrecadação e todos os critérios de exigibilidade burocrática que a envolve encontram-se entre os elementos mais onerosos do orçamento das organizações empresariais. Evidenciando isso, segundo o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getúlio Vargas, nos anos de 2021 e 2022, os percentuais da tributação em relação ao PIB nacional foram da ordem de, respectivamente, 33,0% e 33,7% (FGV, 2023). À vista disso, a desoneração fiscal é uma política bastante utilizada pelo Estado para fomentar determinados comportamentos por parte dos contribuintes.

Com efeito, essa intencionalidade do poder público em estimular posturas específicas por intermédio de medidas tributárias é definida como extrafiscalidade. Nas palavras de Silva (2009),

esta decisão estatal precisa ser devidamente fundamentada e motivada por aparato político, normativo e socioeconômico adequado. Resumidamente, os incentivos fiscais são uma política, definida em lei específica, que estipula uma redução da arrecadação em superveniência de um determinado interesse público. Na prática, o Estado dispensa o contribuinte do cumprimento integral ou parcial da obrigação tributária e, a título de contrapartida, decreta que o particular desempenhe alguma atividade previamente conhecida.

No que se refere aos incentivos em prol do desenvolvimento econômico das regiões, como é o caso da SUDENE, que intenta promover tal instituto no território nordestino, a contraprestação por parte do sujeito ativo é a realização de ações destinadas a dinamizar a conjuntura econômica do Nordeste. A efeito disso, aqui, escolheu-se chamar este tipo de estratégia do Estado mediante a concessão de benefícios tributários de extrafiscalidade desenvolvimentista. Em razão disso, dada a relevância que têm os incentivos da Superintendência em relação à sua atuação, constam indicados, a seguir, quais são as modalidades de reduções fiscais estabelecidas por esta autarquia, apontando os principais detalhes pertinentes a eles tanto durante a primeira fase de existência deste órgão, quanto nos dias recentes.

Dando vazão a esse intento, cumpre assinalar, de saída, que os Planos Diretores da SUDENE elaborados em sua primeira fase indicaram a concessão de incentivos fiscais como uma das principais frentes estimuladoras da industrialização na região Nordeste. Amparado pela Lei nº 3.995 de 1961, o Estado, através do I PD da autarquia, apresentou a possibilidade de desoneração tributária mediante a dedução do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) nos termos do caput do artigo 34 desta legislação, indicado a seguir:

Art 34. É facultado as pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste (Brasil, 1961).

Interpretando o dispositivo supra, nota-se que o poder público permitiu aos contribuintes que realizassem a redução do valor tributável a título de IRPJ, em até 50%, desde que esses montantes fossem reinvestidos ou aplicados em indústrias potenciais para o desenvolvimento nordestino. Sobre isso, nos termos do parágrafo 1º do artigo 34, o montante reduzido do pagamento do imposto deveria ser depositado em conta especial no Banco do Nordeste do Brasil (BNB). E, ainda, teria que constar com a verificação e anuência da Divisão do Imposto de Renda ou das suas Delegacias nos Estados, ficando retido até a liberação por

parte da Superintendência (Brasil, 1961).

O parágrafo 2º, desse mesmo artigo, estabelecia os critérios para que a SUDENE aprovasse a solicitação do benefício tributário, determinando, por sua vez, que após o requerimento do contribuinte interessado, seriam analisados os planos de destinação dos recursos (capital retido devido à desoneração do IRPJ), e liberados em parcelas os valores depositados no BNB à proporção das necessidades de aplicação. Além disso, nos termos do parágrafo 3º, finalizadas as aprovações, os planos teriam o prazo de três anos a contar da retenção do IRPJ para que fossem aplicados, de modo que, findado este lapso temporal, o valor retido seria reincorporado às receitas do Governo Federal (Brasil, 1961).

Em relação a esse tipo de incentivo, nota-se que houve certo cuidado por parte do Estado em manter o dinheiro do contribuinte reservado especificamente para a finalidade do incentivo concedido. Ademais, nos moldes da legislação, a ação da SUDENE administrava a relevância e aplicabilidade dos planos, analisando se estes se encontravam de acordo com os interesses do órgão. Ainda em relação a isso, Toledo (2013) acrescenta que para a aprovação dos projetos, era exigido que as empresas tivessem posse de pelo menos 50,00% do montante de execução das atividades. Contudo, segundo o autor, em 1966, houve uma flexibilização deste percentual que poderia ser entre 25,00% e 75,00% do capital integral do projeto, sendo tal requisito objeto de análise da Superintendência.

Abrindo um adendo para explicar a motivação atribuída ao nome deste tipo de crédito fiscal, nos termos de Hirschman (1967), este ficou denominado como “Artigo34/18”, em virtude de que, em 1963, a Lei nº 4.239 estabeleceu alguns ajustamentos referentes ao percentual de desoneração do imposto, atualizando as diretrizes indicadas pelo artigo 34 da Lei 3.995.

Somado a isso, Goodman, Sena e Albuquerque (1971), evidenciam que a SUDENE era também responsável pela fiscalização das etapas de execução dos projetos, pois era o órgão que liberava os recursos em posse do BNB de acordo com a aprovação dos planos. Todavia, Toledo (2013) comenta que com o passar do tempo elevaram-se bastante o número de investidores interessados na região, de forma que as métricas de liberalização e aprovação dos planos ficaram um pouco facilitadas, dando acesso aos recursos a quase todos os pleitos solicitados. Com isso, a participação da autarquia tornou-se menos incisiva, deixando de orientar como no início o processo industrial nordestino.

Sobre isso, tem-se que a SUDENE objetivava evitar que projetos elaborados por empresas sem a intencionalidade de contribuir com o desenvolvimento do Nordeste fossem

aprovados. Neste sentido, uma das medidas adotadas foi a de reduzir o prazo para revogação das aprovações concedidas, que passou a ser de oito meses após a data de concessão; isto é, se até este tempo não fosse realizada nenhuma ação por parte de uma dada empresa, poderia ser retirada a autorização relativa aos projetos pleiteados por ela. Em linhas gerais a SUDENE concentrou suas atividades nos atos de fiscalização (Goodman, Sena, Albuquerque, 1971).

No que concerne à industrialização, esses incentivos resultaram em investimentos que modificaram o modelo industrial na região. Conforme Toledo (2013), com a política de benefícios tributários aumentou-se a produção de bens intermediários e de capital, com destaque para as indústrias farmacêuticas e químicas, deixando a economia nordestina mais próxima ao padrão nacional. Entretanto, este autor afirma que as empresas que se alocaram no Nordeste apresentavam-se como uma extensão das organizações já existentes no Sudeste, não havendo uma espécie de formação regional de empresas realmente nordestinas, mas sim uma expansão de indústrias preexistentes que contribuíram para a consolidação de uma elite industrial no país.

Quanto à disposição espacial dos investimentos oriundos da política de incentivos tributários, comenta-se que foi mantida a distribuição já existente no Nordeste na época. Os principais focos de destinação de recursos foram o Estado da Bahia, com ênfase para a indústria petrolífera na região do Recôncavo baiano; o de Pernambuco, na realização de atividades de substituição de produtos importados, como bebidas, refrigeradores e tintas; e, o Ceará, onde tiveram destaque as indústrias têxteis, alimentícias e mobiliárias. Além disso, com mais ou menos seis anos de concessão dos benefícios, foram gerados, aproximadamente, 68 mil empregos no setor industrial, isto que implicou num aumento de 38,41% dos empregos neste setor (Hirschman, 1967).

Efetivamente, a atração de investimentos para o Nordeste resultante de uma política de benefícios tributários apresentou alguns ganhos para o setor industrial da região. Apesar disso, conforme aponta Toledo (2013), alguns autores, a exemplo de Hirschman (1967), Goodman, Sena e Albuquerque (1971), salientam alguns problemas relacionados a essas práticas. Quanto a isso, esses autores criticam a vagareza associada ao tempo de aprovação dos projetos e salientam, também, que a quantidade de empregos gerados ficou aquém do esperado, havendo uma insuficiente absorção de trabalhadores, principalmente os rurais, que continuaram migrando para os aglomerados urbanos.

O Artigo 34/18 apresentou-se como um importante elemento para a industrialização nordestina, dado que a partir de tal mecanismo atraiu-se muitos investimentos para a região.

Apesar disso, Toledo (2013) enfatiza que a política de concessão de crédito tributário não foi suficiente para se alcançar uma base industrial inteiramente sólida no Nordeste, isto é, capaz de gerar o crescimento de outros setores e atenuar consideravelmente o desemprego da população nordestina. Como também, entende o autor que este meio de captação de investimentos enfatizou uma transferência de capital do Centro-Sul para o espaço nordestino, evitando a criação de uma associação de empresários industriais locais.

Ante esta exposição, nota-se que a política amparada pela extrafiscalidade desenvolvimentista gerou efeitos no Nordeste, mas não contemplou todas as necessidades regionais. De fato, claramente, não se esperava que um estágio econômico bastante crítico como era o da região à época da constituição da SUDENE fosse brevemente solucionado.

Entretanto, é peculiar destacar que a política do Artigo 34/18 fomentou a atração de investimentos para a economia nordestina, mantendo-se ainda relevante como uma das principais formas de atuação da Superintendência na atualidade. Por esse motivo, na sequência, são apresentadas as modalidades de incentivos tributários administrados pela autarquia na atualidade, suas características e elementos indicativos.

Para atender a este interesse, utilizou-se as informações disponibilizadas no endereço eletrônico deste órgão. Sendo assim, encontram-se indicados, a seguir, as modalidades desses benefícios tributários, especificando os seus critérios de admissibilidade e os fundamentos legislativos; os conceitos e critérios de projetos que podem ser contemplados por essa política extrafiscal e; por fim, o modo de elaboração das placas de identificação do empreendimento beneficiário após a aprovação emitida por esta autarquia.

Conforme a SUDENE, existem três tipificações de benefícios tributários: (i) redução de 75% do IRPJ; (ii), reinvestimentos do IRPJ e; (iii) isenção do IRPJ. O benefício tributário da desoneração do IRPJ em 75% é uma das modalidades mais requeridas entre os pleitos realizados pelos empreendimentos interessados em atuar no território da Superintendência. Este tipo de incentivo pode ser requisitado por pessoas jurídicas que detenham projetos de modernização, implantação, ampliação, ou diversificação e perdura pelo prazo de 10 (dez) anos (Sudene, 2023).

No que diz respeito à determinação legislativa instituidora, a MP nº 2.199-14 de 24 de agosto de 2001, artigo 1º que os projetos protocolados e aprovados até 31 de dezembro de 2023 referentes aos setores prioritários para o desenvolvimento regional da área de atuação da autarquia terão direito a redução de 75% do imposto de renda sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração. Nota-se a seguir o dispositivo referenciado:

Art. 1º [...] as pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2023 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, enquadrado em setores da economia considerados [...] prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) [...], 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 (grifos nossos) (Brasil, 2001).

Somado a isso, acrescenta-se que esta não é a única base legal pertinente a este incentivo, tendo em vista que existem outros regulamentos específicos, contudo este dispositivo ganha relevância devido ao fato de tê-lo instituído.

Ademais, existem algumas condições e exigências para a concessão do benefício. Dentre esses critérios encontra-se a necessidade de que a organização solicitante esteja localizada dentro da área de atuação da Superintendência e que, imprescindivelmente, os empreendimentos pleiteadores objetivem promover os setores econômicos entendidos como prioritários para o desenvolvimento da região (infraestrutura, turismo, agroindústria, agricultura irrigada etc.), conforme indicação do Decreto nº 4.213 de 26 de abril de 2002. Como também, a pessoa jurídica optante pelo incentivo tributário deve adotar o lucro real enquanto regime tributário para fins de apuração do IRPJ.

Quanto à formalização do pleito ao incentivo de redução de 75% do IRPJ, este deve ser solicitado mediante o portal digital da SUDENE através da realização do cadastro e do protocolo eletrônico no Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) até o dia 31 de outubro de cada ano. Findada esta etapa, uma equipe de analistas do órgão realiza vistoria in loco específica para o empreendimento e; desde que confirmada a intencionalidade da empresa solicitante, apontando a ausência de quaisquer divergências em relação às exigências normativas, a Diretoria Colegiada da autarquia delibera sobre a concessão do benefício que, quando aprovado, é registrado mediante a emissão de Laudo Constitutivo confirmatório (Sudene, 2023).

Posteriormente a este estágio, a pessoa jurídica solicitante encaminha o requerimento a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SRF) a qual estiver jurisdicionada para fins de reconhecimento do benefício tributário. No tocante às obrigações, as empresas incentivadas com este benefício devem apresentar a SUDENE até o dia 31 de dezembro de cada ano-calendário, mediante o SIBF, a Declaração Anual de Incentivos Fiscais (DAIF) referida na Resolução nº 579/2020, com o recibo de entrega da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) à SRF e alguns registros de preenchimento da declaração específicos relativos às principais informações da declaração do IRPJ (Sudene, 2023).

Além dessas responsabilidades, as empresas incentivadas por esta modalidade devem: constituir uma reserva de benefícios fiscais com o valor da desoneração (parcela que deixa de ser objeto de arrecadação); registrar, em anuência com as normais brasileiras de contabilidade, o valor da isenção em conta analítica exclusiva denominada como “Reserva de Incentivos Fiscais”; aplicar o valor de natureza beneficiária tão somente em atividades taxativamente vinculadas à SUDENE e; restritamente às empresas que mesmo com o benefício realizam outras atividades que não incentivadas, é exigida a ocorrência de lançamentos contábeis específicos e separados (Sudene, 2023).

A segunda espécie de incentivo tributário a ser tratada é o reinvestimento de 30% do IRPJ. Assim como o benefício anterior, esta modalidade pode ser requisita por pessoas jurídicas que possuem empreendimentos situados na área de atividade da autarquia e aplicados em projetos de modernização ou complementação de equipamentos até o dia 31 de dezembro deste exercício. Bem como, existe um aparato normativo sobre o incentivo, mas este sustenta-se também nas determinações da MP nº 2.199-14/2001 que o estabelece este mediante seu artigo 3º, apontado abaixo:

Art. 3º Sem prejuízo das demais normas em vigor sobre a matéria, fica mantido, até 31 de dezembro de 2023, o percentual de 30% (trinta por cento) previsto no inciso I do caput do art. 2º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados [...] prioritários para o desenvolvimento regional (grifos nossos) (Brasil, 2001).

Igualmente à redução de 75% do IRPJ, os projetos aplicáveis para a realização das solicitações devem abranger os setores econômicos prioritários indicados no Decreto nº 4.213/2002. E, no tocante ao regime tributário é cabível o benefício tão somente às empresas optantes pelo lucro real para cálculo do imposto. Para pleitear este incentivo, os interessados necessitam realizar o cadastro eletrônico e protocolo no SIBF e optar na ECF pelo benefício no campo específico “redução por reinvestimento”; além de depositar no BNB o valor da redução do imposto (30% do IRPJ) acrescido de 50% de recursos próprios através de guia de recolhimento específica (Sudene, 2023).

Após esta tramitação, desde que atendidas as exigências necessárias, a Diretoria Colegiada emite a aprovação do benefício. Passado este processo, a SUDENE autoriza o BNB a transferir o montante depositado com as correções monetárias pertinentes para conta vinculada e de livre movimentação da empresa incentivada. Vale salientar que se desconta 3,00% referente ao custeio de administração do projeto. Além disso, o empreendimento beneficiário tem o prazo de seis meses após a aprovação para aplicar os recursos ao projeto

(Sudene, 2023).

Tal qual a primeira modalidade, são obrigações dessas organizações: (i) contabilizar em anuência com as normas brasileiras o valor do reinvestimento em conta analítica nomeada de “Reserva de Incentivos Fiscais - Reinvestimento”; (ii) aplicar os recursos em projetos localizados na área da Superintendência e; (iii) em caso de aumento do capital social, informar à SUDENE enviando as documentações probatórias suficientes (Sudene, 2023).

O terceiro tipo de incentivo a ser versado é o de isenção do IRPJ. Esta modalidade pode ser solicitada por pessoas jurídicas optantes do lucro real e que estejam destinadas a realizar projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos pleiteados até 31 de dezembro de 2023. O referido incentivo isenta a cobrança do IRPJ para as atividades de fabricação de equipamentos, máquinas e instrumentos tecnológicos destinados a programas de inclusão digital pelo prazo de 10 (dez) anos (Sudene, 2023).

A âncora legislativa deste benefício é o §1º-A da MP nº 2.199-14/2001, que foi alterado pela Lei nº 12.546 de 14 de dezembro de 2011. Abaixo apresenta-se o texto legal em questão:

§1º-A. As pessoas jurídicas fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos, baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital com projeto aprovado nos termos do caput **terão direito à isenção do imposto sobre a renda e do adicional**, calculados com base no lucro da exploração (grifos nossos) (Brasil, 2001).

Os meios para a solicitação deste incentivo são semelhantes aos anteriores e devem ser realizados mediante cadastro e protocolo eletrônico no SIBF. Os projetos também necessitam estar englobados dentre os setores prioritários para o desenvolvimento nordestino determinado pelo Decreto nº 4.213/2002. Ademais, os procedimentos são os mesmos, quer isto dizer, vistoria por parte de equipe técnica da Superintendência e consequente aprovação encaminhada pela Diretoria Colegiada. De posse do Laudo Constitutivo, deve o empreendimento encaminhá-lo à SRF para fins de que o benefício produza efeitos (Sudene, 2023).

Quanto às obrigações das empresas incentivadas por esta modalidade de desoneração fiscal, estas são, categoricamente, idênticas às incumbências que devem ser realizadas pelos beneficiários da redução de 75% do IRPJ, a saber: apresentar, via SIBF, até a data de 31 de dezembro de cada ano, a DAIF em consonância com a Resolução nº 579/2020 com o recibo de entrega da ECF e o demonstrativo de alguns registros de preenchimento específicos; constituir reserva de incentivos fiscais; contabilizar o montante proveniente dos inventivos em conta analítica designada de “Reserva de Incentivos Fiscais”; utilizar o valor do benefício somente

em ações de interesse da SUDENE e; para as empresas em que são praticadas atividades não incentivadas, é obrigatória a segregação dos lançamentos dos recursos de forma criteriosa (SUDENE, 2023).

Numa percepção geral, atualmente, a concessão dos incentivos fiscais relativos ao IRPJ conta com um sustentáculo normativo efetivamente sedimentado. Além disso, nota-se que as três modalidades amparam projetos específicos, revelando, diferentemente da primeira fase da Superintendência, um melhor destinação e adequação entre o objetivo do empreendimento e o do órgão desenvolvimentista. Percebe-se, também, que nas fases de formalização se utilizou bastante os portais eletrônicos para envio de documentações necessárias para aprovação dos pleitos e que, nesses meios veículos digitais, são fornecidas claramente todas as informações indispensáveis ao contribuinte interessado. Outro aspecto de interesse é que algumas obrigações exigidas por parte dos empreendimentos beneficiários, principalmente a prestação de informações em meios digitais, otimiza as métricas de fiscalização e validação de dados, atenuando a ocorrência de irregularidades.

Como visto, os pleitos aos incentivos da SUDENE estão vinculados a alguns tipos de projetos específicos. Desse modo, objetivando esclarecer este ponto, tanto para facilitar o entendimento de suas categorias quanto para auxiliar a interpretação dos resultados observados no capítulo seguinte; na sequência, são apresentados esses projetos, seus fundamentos normativos, descrições e requisitos de enquadramento.

Verificou-se a existência de cinco modalidades de projetos relacionados aos benefícios tributários administrados pela Superintendência do Nordeste; eles são das seguintes naturezas: (i) implantação; (ii) diversificação; (iii) modernização parcial; (iv) modernização total; e (v) ampliação. Quanto a esses tipos de projetos, tais definições encontram-se amparadas pela MP nº 2.199-14/2001 e pelo Decreto nº 6.539 de 18 de agosto de 2008. As determinações atinentes a cada tipificação seguem as informações disponibilizadas no site do órgão em estudo.

Os projetos de implantação referem-se à entrada de uma nova unidade de produção no mercado; ou seja, é o ato de acrescentar elementos produtivos no território de atuação da Superintendência. Para admitir as solicitações com esta finalidade, é imprescindível que a organização atinja uma produção superior a 20% da capacidade já instalada. Já os projetos da categoria de diversificação, são responsáveis por incorporar novas atividades produtivas para o oferecimento de um novo produto ou serviço. Enquanto critério de admissibilidade para esta espécie, tem-se que a linha da produção diversificada precisa exceder também 20% a

capacidade real previamente instalada (Sudene, 2023).

Os projetos de modernização parcial são definidos como aqueles em que ocorre a introdução de novos meios tecnológicos, melhoramento das métricas produtivas e um processo modernizador fragmentado para o empreendimento. No tocante aos requisitos de admissão, é fundamental que a capacidade instalada seja de no mínimo 20% para os empreendimentos de infraestrutura ou estruturados e nos demais casos de pelo menos 50% e; além disso, é exigido que o esgotamento da capacidade produtiva inicial e que a nova produção seja superior em 20% em relação à capacidade incrementada (SUDENE, 2023).

As modalidades de modernização total são aquelas em que as ações e melhorias na produção são integrais, gerando um novo mecanismo para a forma como o empreendimento conduz o processo produtivo, que se torna muito mais eficiente. Para reconhecimento deste tipo, ele é admitido a partir do momento que a parcela da produção modernizada ultrapassa em 20% a capacidade instalada (SUDENE, 2023).

Além dos deveres apresentados acima, os empreendimentos beneficiados tributariamente são obrigados a confeccionar uma placa de identificação, constando a razão social do empreendimento, a modalidade de incentivo a qual se refere e os contatos para possíveis denúncias e reclamações junto à ouvidoria da SUDENE. Somado a isso, é interessante especificar que esta medida é uma política para tornar mais transparente as transações entre a autarquia e as empresas incentivadas.

3 Panorama dos incentivos fiscais concedidos pela SUDENE no período recente

Como se viu anteriormente, os incentivos tributários são umas das principais frentes de atuação da SUDENE. Notadamente, entre os anos de 2013 e 2022, tal autarquia aprovou 3.522 benefícios dessa natureza. Desse total, 3.092 pleitos foram realizados por empreendimentos localizados no Nordeste, representando 87,79%, ao passo que as 430 solicitações restantes, que corresponde a 12,21% do total, foram encaminhadas por organizações localizadas nas regiões Centro-Oeste (2), Sudeste (395) e Sul (33).

Nesse ponto, vale salientar que dos 3.092 pleitos de benefícios tributários que foram aprovados no Nordeste, coube ao estado da Bahia cerca de 934 requisições dessa natureza. Também se destacam nesse particular os estados de Pernambuco e Ceará, cada um respondendo, respectivamente, por 599 e 571 pleitos. Juntos, esses três estados respondem pela maior parte (68,05%) das solicitações em questão. Registre-se aqui que esse padrão de

representatividade supera em larga margem a participação dos aludidos estados no PIB nordestino. Trabalhando-se com o valor do PIB da região Nordeste para o ano de 2021, que foi da ordem de aproximadamente R\$ 1,243 bilhões, vê-se que os referidos estados detêm coletivamente uma participação que alcança 43,49% desse agregado (IBGE, 2023).

Esse é, por certo, um dado preocupante, pois indica que a concessão de benefícios tributários por parte da SUDENE em boa medida ajuda a cristalizar ainda mais as diferenças de porte que existem entre as economias que integram a região em foco. Não obstante, é preciso que seja dito que, analisando as informações para o período que interessa a essa investigação, há uma preocupação do aludido órgão no sentido de fazer com que rigorosamente todos estados nordestinos se beneficiem da política de concessão de benefícios tributários que ele leva a efeito.

Procurando avançar na análise que aqui se empreende, cabe pontuar que, entre 2013 e 2022, apenas 478 dos 1.794 municípios nordestinos abrigavam empreendimentos que tiveram pleitos de concessão de benefícios fiscais aprovados, quantitativo esse que traduzido para valores relativos corresponde a 26,64% do total de municípios. Esse é, sem sombra de dúvida, um dado preocupante, posto que a região Nordeste se distingue por concentrar um elevado número de municípios com baixíssima capacidade de dinamização endógena das suas respectivas economias, que se localizam em um território conhecido como Semiárido, o qual, como retratado na literatura, enfrenta desafios socioeconômicos, incluindo baixos índices de desenvolvimento humano, falta de acesso a serviços básicos, como educação e saúde, e uma economia muitas vezes dependente de atividades tradicionais.

Esse alcance relativamente modesto da atuação da SUDENE em termos de capilaridade e penetração municipal da política encampa de concessão de benefícios fiscais, atingindo, como se viu, pouco mais de $\frac{1}{4}$ dos municípios existentes na região Nordeste. O enfrentamento dessa realidade, em boa medida, renova e, por assim dizer, atualiza as preocupações de alguns estudiosos, a exemplo de Goodman, Sena e Albuquerque (1971), que alertavam que a concessão desigual de benefícios no território acaba por ampliar as desigualdades intrarregionais, desfecho esse que obviamente não encontra sintonia com os nobres propósitos que galvanizam e dão sentido e razão de existência à referida Instituição.

Como muito bem indicam Torres *et al.* (2019), a SUDENE foi criada com a missão e o compromisso de desempenhar meios adequados para promover o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, de forma a enfrentar as dificuldades identificadas na região. Dito de outro modo, a SUDENE foi instituída com o objetivo de promover ações capazes de

transformar a conjuntura da economia nordestina, tornando-a menos vulnerável às questões climáticas da região e melhorando as condições relativas à distribuição de renda local.

Quando se parte para averiguar a evolução no número de incentivos fiscais aprovados pela SUDENE, entre 2013 e 2022, no Nordeste, vê-se que para a maioria esmagadora dos anos o número de concessões de benefícios fiscais flutuou no intervalo entre 210, número esse contabilizado em 2020, e 340, quantitativo esse aferido em 2022. O único momento dissonante nesse particular ocorreu precisamente em 2018. Este foi disparadamente o ano em que se registrou o maior número de pleitos com esse teor que foram exitosos, da ordem de 530, quantitativo esse que representa sozinho cerca de 17,14% de todos os pleitos aprovados no intervalo de tempo em questão, e que supera em 85,96% o número de pleitos aprovados no ano imediatamente anterior e em 66,14% o número de pleitos concedidos em 2019.

De acordo com o esclarecimento fornecido pelo técnico que coordena o Setor de Benefícios Tributários da SUDENE, toda a relevância de 2018 nesse contexto se deveu ao fato dele ser um ano de renovação dos incentivos. Por causa disso, dada a incerteza relativa à manutenção dessas concessões, derivada notadamente da conjuntura política que se configurou no plano nacional, em função precipuamente da eleição presidencial, as empresas realizaram novos pleitos para não perder essas vantagens tributárias nos anos vindouros.

Caminhando na direção de aprofundar ainda mais a discussão aqui empreendida, cabe tecer algumas considerações no que tange ao panorama dos incentivos fiscais aprovados pela SUDENE, que prevaleceu no período 2013-2022, levando em conta a modalidade do benefício concedido. Ao dar vazão a esse intento, percebe-se, de pronto, que a redução de 75% do IRPJ foi a modalidade de benefício que mais foi buscada pelas empresas que recorreram à SUDENE no período em foco, posto que respondeu por nada menos do que 74,35% de todos os benefícios fiscais que foram concedidos. Essa prevalência dessa modalidade de benefício, segundo o técnico que coordena o Setor de Benefícios Tributários da SUDENE é justificada pelo fato dela se apresentar como a mais vantajosa financeiramente para os empreendimentos beneficiários.

A segunda e a terceira modalidades de benefício mais buscadas pelas empresas que recorreram à SUDENE, no intervalo de tempo que interessa a esta investigação, foram, respectivamente, *Reinvestimento* de 30% do IRPJ e *Isenção* do AFRMM. Com efeito, a modalidade *Reinvestimento* de 30% do IRPJ respondeu por cerca de 11,25% dos benefícios concedidos, ao passo que a *Isenção* do AFRMM atingiu 6,73% do conjunto de benefícios

aprovados.

Somadas as representatividades percentuais das três modalidades de benefícios listadas até aqui alcança-se um patamar deveras expressivo, da ordem de 92,33%. Destarte, das seis modalidades restantes de benefícios tributário, uma responde por cerca de 4,24% do total de benefícios aprovados (Redução de 75% do IRPJ – Transferência), outra por 2,81% (Redução de 75% do IRPJ – Retificação) e as outras quatro (Depreciação Acelerada, Redução de 12,5% do IRPJ, Isenção do IRPJ – Retificação e Isenção do IRPJ) respondem individualmente por percentuais absolutamente marginais, que não alcançam sequer a casa de 1,0%.

Ao se enveredar por um outro recorte que é possível de ser feito para avaliar mais detalhadamente a questão da concessão de benefícios tributários pela SUDENE na região Nordeste, que é a observação da distribuição de tais incentivos segundo a modalidade de projeto, verifica-se que a Modernização Total foi, no período que esta investigação prestigia, a modalidade de projeto mais amplamente beneficiada, correspondendo a cerca de 43,95% dos pleitos aprovados, o que termos absolutos corresponde a 1.359 concessões. Esse é um achado deveras importante, tendo em vista que ele aponta, pelo menos em tese, para uma melhoria na capacidade competitiva das empresas que requisitaram apoio, fato esse que abriu boas possibilidades delas se manterem dinâmicas, gerando ocupação e renda para os trabalhadores residentes no Nordeste.

As solicitações de benefícios tributários que diziam respeito à viabilização de projetos de Implantação também merecem destaque, uma vez que representaram 37,48% das concessões. De igual modo, é muito provável tal fato tenha concorrido para trazer mais dinamismo às economias que acolheram os empreendimentos que foram apoiados pela SUDENE do ponto de vista tributário.

Com bem menos representatividade nesse contexto, encontram-se as outras modalidades de projeto que receberam apoios tributários por parte da SUDENE. Em ordem decrescente em termos de participação nesse ranking estão: a modalidade direcionada à Complementação de Equipamentos, que respondeu por 11,25% dos benefícios, a qual é acompanhada bem de longe pelas modalidades Diversificação, Ampliação e Modernização, dado que a elas couberam participações individuais ainda mais tímidas, da ordem de, respectivamente, 3,62%, 1,78% e 1,75%, e por aquelas modalidades (Manutenção e Não Especificada) cujas representatividades são objetivamente ínfimas, dado que se situam em níveis próximos de zero.

Ao procurar dissecar ainda mais o padrão de atuação da SUDENE no que concerne à

concessão de incentivos tributários, faz-se mister informar que entre 2013 e 2022 ela beneficiou 2.251 empresas no âmbito da região Nordeste. Em verdade, tal Superintendência apoiou, nesse particular, no período indicado um contingente maior de empresas, da ordem de 2.553 para ser preciso, dado que sua atuação não se restringe e/ou se limita ao território nordestino. Por esses números, percebe-se que, como não poderia deixar de ser, o foco prioritário de atenção da SUDENE é de fato as empresas localizadas na região privilegiada por este estudo, sendo para elas canalizado o volume maior de recursos de toda ordem manobrados pelo aludido órgão, de modo a dar concretude a sua função primordial que é a promoção do desenvolvimento econômico do Nordeste brasileiro.

Para o leitor menos avisado, os números que acabaram de ser fornecidos podem encerrar e/ou suscitar alguns equívocos de interpretação, especialmente quando comparados a certas estatísticas que foram trazidas à baila em parágrafos precedentes, como, por exemplo, aquela que fazia referência ao número de projetos apoiados pela SUDENE na esfera da região Nordeste. Para que não se incorra em uma leitura açodada e se vaticine que há inconsistências nos números que estão sendo escrutinados, é preciso que se esclareça que uma coisa é o quantitativo de projetos abrigados pela política de concessão de benefícios tributários, e outra é o número de empresas beneficiadas pela referida política.

A bem da verdade, tais estatísticas podem vir até a coincidir. No entanto, é absolutamente comum que essa identidade não se processe, posto que uma mesma empresa e/ou organização pode possuir mais de um empreendimento beneficiado pela política que se acabou de fazer referência, situação essa que se encontra em absoluta conformidade com o que está estabelecido pela MP nº 2.199-14/2001.

Explorando a partir de outros ângulos as informações reunidas nesta investigação, verifica-se que as 2.251 empresas beneficiadas pela política de concessão de incentivos tributários estão enquadradas em nove categorias empresariais diferentes. Com efeito, desse conjunto de organizações, a maior parte delas (1.280 ou 56,86%) se enquadra como Sociedade Empresarial Limitada (LTDA) e outra fatia também expressiva (880 ou 39,09%) se encaixa na categoria de Sociedade Anônima (S/A).

Enfatize-se aqui que não obstante essas duas categorias de empresa sejam aquelas que dominem a cena quando o assunto é a concessão de benefícios tributários administrados pela SUDENE, tal órgão não se esquiva de atender os pleitos dessa natureza que são encaminhados por empresas que estão emolduradas em outras categorias empresariais, contemplando tanto aquelas que se supõe serem economicamente menos portentosas (Empresa Individual de

Responsabilidade Limitada - (EIRELI), Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP)) quanto aquelas outras que infere-se sejam portadoras de estruturas econômicas mais sólidas (Sociedade de Economia Mista, Empresa Binacional e Empresa Pública).

Inquestionavelmente, a existência desse arco de possibilidades em termos da concessão de benefícios tributários por parte da SUDENE para empresas dos mais diferentes matizes favorece o estabelecimento de uma atmosfera que estimula o empreendedorismo regional, o que, por via de consequência, contribui para a atenuação da concentração das atividades econômicas em grandes organizações. Investir cada vez mais na direção de elastecer o leque de categorias de empreendimentos favorecidos pela política mencionada parece ser uma tarefa prioritária para a Superintendência. Isso ajuda esta corrigir seus erros pretéritos, como os que foram incorridos durante a primeira fase de concessão de benefícios fiscais, momento em que houve, no dizer de Carvalho (2006), a manutenção da elite nordestina nos postos de poder e se conservou a concentração de renda na região.

Quando se apontam as lentes da análise para a distribuição dos benefícios tributários concedidos pela SUDENE segundo o setor econômico das empresas beneficiadas, constata-se que foi para a Indústria que afluiu a maior parte dos incentivos, dado que ela responde por 1.986 dos pleitos que foram atendidos, o que em termos relativos perfaz 64,23% de todos os pleitos dessa natureza³. Ao trazer essa informação a lume, cumpre associá-la a alusão feita por Calderari et al. (2020) de que, desde que foi concebida, quando da elaboração do relatório do GTDN, essa Superintendência possuía em sua política o entendimento de que a industrialização era um dos principais encaminhamentos para o desenvolvimento nordestino.

Em relação a isso, não parece ser descabido admitir que a supremacia dos incentivos fornecidos ao setor industrial nos tempos mais recentes, vis à vis, os direcionados para os demais setores da atividade econômica, possa ser explicada por um entendimento que foi pavimentado pelos teóricos do pensamento cepalino, especialmente por Celso Furtado. Estes entendiam que a superação do subdesenvolvimento passava necessária e obrigatoriamente pelo trilho da industrialização, ideia essa que, a julgar pelos números apresentados, supõem-se ainda insiste em reverberar na mente dos agentes públicos que conduziram a SUDENE até recentemente.

Destaque-se, neste ponto, que o setor de Infraestrutura foi o segundo que mais se

³ Aqui é bom que se diga que a escolha dos setores econômicos que podem contar com esse tipo de apoio não é feita de modo aleatório e/ou ao acaso. As decisões tomadas a esse respeito são embasadas naquilo que reza instituído pela MP n° 2.199-14/2001.

beneficiou com a política de concessões tributárias administrada pela SUDENE. De modo preciso, ele teve 642 pleitos atendidos, o que significa dizer que foi responsável por 20,43% de todas as concessões.

Defende-se aqui o ponto de vista de que a realização de investimentos no setor de infraestrutura é crucial para superar o subdesenvolvimento no Nordeste brasileiro por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar por estimular o desenvolvimento econômico, posto que com infraestrutura adequada, como estradas, portos, aeroportos e telecomunicações, facilita-se o transporte de mercadorias, promove-se o comércio e atrai-se investimentos. Em segundo porque prover acesso a serviços básicos como saneamento básico, saúde e educação, o que se consegue com inversões na esfera da infraestrutura social, é condição sine qua non para garantir o acesso da população a serviços essenciais.

Os outros setores que foram alvo da política de concessões de benefícios tributários encampada pela SUDENE foram, em ordem decrescente: o setor de turismo com 205 pleitos atendidos, o setor de eletroeletrônica com 153 pleitos acolhidos e o setor de agricultura com 100 pleitos viabilizados. No caso do setor de turismo especificamente há de se considerar que os estímulos proporcionados pela referida política são absolutamente cruciais, pois, como se sabe, o Nordeste brasileiro possui um enorme potencial turístico, com suas praias, cultura rica e belezas naturais. Portanto, investir em infraestrutura turística, como estradas, aeroportos e hotéis, pode impulsionar a indústria do turismo, o que, geralmente, ocasiona consequências benéficas para a região, notadamente quando se pensa na geração de emprego e renda.

Por falar em geração de emprego, cumpre assinalar que a SUDENE trabalha com a perspectiva de que os empreendimentos por ela incentivados no Nordeste, entre 2013-2022, oportunizaram a criação de 1.088.579 empregos diretos e 494.482 empregos indiretos, totalizando 1.583.061 de vagas. Estar atento a esses grandes números faz todo o sentido, pois, conforme assevera Toledo (2013), no pretérito, a quantidade modesta de empregos gerados significou uma das principais críticas relacionadas às ações extrafiscais adotadas pela SUDENE.

Ao dissecar mais profundamente as informações sobre geração de empregos, apura-se que Bahia, Ceará e Pernambuco foram os estados nordestinos que mais se destacaram nesse particular, situação essa que não causa nenhuma surpresa, dado o peso que suas economias têm no contexto da região, bem como em função do contingente de benefícios tributários que para eles afluíram em razão da atuação da SUDENE. Não obstante, é preciso chamar à atenção para a existência de um certo desalinhamento entre o número de empregos gerados em cada estado

da região Nordeste e o número de incentivos tributários que cada deles recebeu.

Ou seja, nem sempre aquele estado que esteve mais bem posicionado quando o assunto é o quantitativo de incentivos que foi alvo conseguiu traduzir essa aparente vantagem na abertura de mais postos de trabalho. Note que, por exemplo, embora Pernambuco tenha ocupado a segunda posição no *ranking* que classifica os estados pelo número de benefícios recebidos, ele é o terceiro quando se leva em conta a geração de postos de trabalho. Outras situações congêneres podem ser encontradas ao se realizar esse exercício analítico.

Essas discrepâncias não são eventos que podem ser considerados extraordinários. Ao invés disso, elas são bem comuns e frequentes. Isso porque, o que efetivamente influencia na capacidade de um empreendimento produtivo reverberar mais e/ou menos do ponto de vista da geração de emprego é precisamente o fato dele ser mais e/ou menos intensivo em capital e/ou trabalho.

Quando ele é intensivo em capital impera uma situação em que uma empresa ou projeto requer uma quantidade significativa de capital para ser estabelecido, operado ou expandido. Esse tipo de investimento envolve a alocação substancial de recursos financeiros em ativos fixos, como instalações, equipamentos, tecnologia e outros bens de capital. Quadro diametralmente oposto se dá quando o investimento é intensivo em trabalho. Isso porque, um investimento intensivo em trabalho refere-se a uma situação em que uma empresa direciona uma quantidade significativa de recursos para a contratação de mão de obra. Esse tipo de investimento envolve aumentar o número de funcionários, treinar equipes ou implementar estratégias para melhorar a eficiência e a produtividade dos trabalhadores.

4 Considerações finais

A análise da atuação da SUDENE na região Nordeste entre 2013 e 2022, com foco nos incentivos tributários concedidos, objetivo deste empreendimento investigativo, revelou um cenário complexo e multifacetado. Ao dar conta dessa tarefa, ficou evidente que, apesar dos esforços para promover o desenvolvimento econômico regional, houve uma concentração significativa dos referidos incentivos em estados e municípios específicos, o que, evidentemente, pode acentuar as desigualdades intrarregionais. Como se viu, Bahia, Pernambuco e Ceará se destacaram na recepção de pleitos aprovados, superando amplamente a participação conjunta deles no PIB nordestino.

Além disso, identificou-se também que a penetração municipal dos benefícios fiscais foi relativamente limitada, no período privilegiado nesta investigação, atingindo apenas 26,64% dos municípios nordestinos, o que suscita preocupações quanto à capacidade da política de incentivar o desenvolvimento de áreas mais vulneráveis e com menor dinamismo econômico, especialmente no Semiárido. Não há como negar que esse alcance relativamente restrito reflete um desafio persistente para a SUDENE, que deve buscar formas mais equitativas e eficazes de distribuir esses benefícios.

A evolução no número de incentivos aprovados revela uma variação anual considerável, com destaque para o ano de 2018, quando houve um pico significativo de pleitos aprovados devido à renovação dos incentivos em meio a um cenário político incerto. A predominância da redução de 75% do IRPJ como a modalidade mais procurada reflete a atratividade financeira desse benefício para as empresas.

Em termos de modalidades de projeto, a Modernização Total foi a mais beneficiada, seguida pela Implantação. Admite-se aqui que o registro dessa realidade aponta para um foco em melhorar a competitividade e o dinamismo das empresas beneficiadas. Não obstante, adverte-se aqui que é crucial que a SUDENE continue a diversificar os tipos de projetos apoiados para fomentar um desenvolvimento mais inclusivo e abrangente.

Ao considerar o número de empresas beneficiadas, notou-se uma predominância de Sociedades Empresariais Limitadas (LTDA) e Sociedades Anônimas (S/A). Apesar disso, é digno de nota o fato de que a política de concessão de benefícios também alcançar outras categorias empresariais, o que, por certo, é positivo para a promoção do empreendedorismo regional.

Setorialmente, a Indústria foi a maior beneficiada, seguida pelo setor de Infraestrutura, fato esse que guarda obviamente extrema coerência, tal como mencionado anteriormente, com a missão histórica da SUDENE de impulsionar a industrialização como caminho para o desenvolvimento. No entanto, acredita-se que a diversificação dos setores beneficiados, incluindo Turismo e Agricultura, seja um expediente essencial para um desenvolvimento econômico mais equilibrado e sustentável.

No que tange à criação de empregos em função dos incentivos concedidos, há duas ponderações a serem feitas. A primeira é inequivocamente houve uma geração significativa de empregos diretos e indiretos. A segunda, por seu turno, é que tal processo se deu a partir do registro de disparidades entre os estados, situação essa que não favoreceu a maximização dos benefícios da política em tela.

Uma vez tendo trazido esses elementos a lume, cumpre, de maneira complementar, chamar a atenção para o fato de que este estudo, embora abrangente, possui algumas limitações. Primeiramente, a análise se baseia predominantemente em dados quantitativos, o que pode não captar totalmente os impactos qualitativos dos incentivos tributários. Além disso, o foco temporal de 2013 a 2022 pode não ser suficiente para avaliar os efeitos de longo prazo dessas políticas.

Outra limitação que se reconhece deste estudo é a falta de uma análise mais detalhada sobre a efetividade dos incentivos em termos de resultados econômicos concretos, como aumento de produtividade, inovação tecnológica e melhorias sociais. A concentração dos benefícios em estados e municípios mais desenvolvidos também sugere a necessidade de uma investigação mais profunda sobre os critérios de distribuição e a equidade dessas concessões.

Assim sendo, para futuras pesquisas, recomenda-se a realização de estudos que explorem mais profundamente os impactos qualitativos dos incentivos tributários, incluindo entrevistas com beneficiários e análises de estudos de caso. Investigações sobre os efeitos de longo prazo desses incentivos também seriam valiosas para compreender melhor suas implicações econômicas e sociais.

Além disso, é importante examinar os mecanismos de distribuição dos incentivos para identificar possíveis melhorias na política, visando uma distribuição mais equitativa e eficaz. Estudos comparativos com outras regiões do Brasil ou com políticas semelhantes em outros países podem fornecer insights valiosos para aprimorar a atuação da SUDENE.

Referências

BRASIL. **Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961**. Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF, 14 dez. 1961.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001**. Altera a legislação do imposto sobre a renda no que se refere aos incentivos fiscais de isenção e de redução. Brasília, DF, 24 ago. 2001.

CALDERARI, Egon Bianchini; GOMES, Caroline Pereira; BEATRICE, Fabiane de Oliveira; TORRES, Ricardo Lobato. As Contribuições da Nova SUDENE Para o Desenvolvimento Do Nordeste. **REVISTA GRIFOS**, [S. l.], n. 48, p. 11-28, 2020.

CARVALHO, Fernanda Ferrario de. **A extinção da SUDENE: um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil**. 2006. 247p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1605357>. Acesso em: 4 out. 2023.

- COUTINHO, Luciano. Desigualdades Regionais: uma revisão da literatura. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 65-75, jul./set. 1973.
- DEDECCA, Claudio Salvadori. A Redução da Desigualdade e seus Desafios. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - 2031 Texto para Discussão**, Brasília: Rio de Janeiro, p. 1-62, dez. 2015.
- GOODMAN, David. E.; SENA, Júlio F. Ferreira.; ALBUQUERQUE Roberto Cavalcanti de. Os incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias. In: **Pesquisa e Planejamento**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, 1971, p. 329-365.
- GOULARTI, Juliano Giassi. Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Desigual em Santa Catarina. **Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE) - UNIFACS**, Salvador - Bahia, ano XVIII, v. 1, n. 33, p. 91-118, Abr. 2016. DOI <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v1i33.4004>. Disponível em: <https://revistas.UNIFACS.br/index.php/rde/article/view/4004>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- HIRSCHMAN, Albert Otto. Desenvolvimento industrial no Nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. In: **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, 1967, p. 5-34.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Números do Censo Demográfico 2022**. Brasília, DF: IBGE, 2022. Disponível em: < <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Acesso em: 20 dez. 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sidra. **Tabela 5938**. 2022. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>. Acesso em: 15 set. 2023.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 15, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/123](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/123). Acesso em: 15 out. 2023.
- PEREIRA, William Eufrasio Nunes. O Desenvolvimento Econômico, Redução das Desigualdades Regionais Frente as Políticas Incentivadoras da Guerra Fiscal. **Argumenta Journal Law**, [S. l.], n. 34, p. 263-284, 22 jul. 2021.
- Produto Interno Bruto – PIB. **IBGE**, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 05 maio 2023.
- SILVA, Lediane Rano Fernandes da. Extrafiscalidade, Incentivos Fiscais: Ausência De Igualdade E Justiça No Desenvolvimento Regional. **ARGUMENTUM - Revista de Direito - UNIMAR**, [S. l.], n. 10, p. 227-244, 2009.
- SIQUEIRA, Leonardo Moura Lima Calmon de. **A dimensão social do desenvolvimento sob a ótica do trabalho no Brasil do Século XXI**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano) - Universidade Salvador, Salvador, 2018.
- SOUZA, José Gileá de. **Desenvolvimento? Como compreender e mensurar: um estudo sobre o município do Conde**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano) - Universidade Salvador, Salvador, 2016.
- SPINOLA, Noelio Dantasle; SPINOLA, Carolina de Andrade. Mitos e controvérsias na teoria do desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife, 2013. p. 1-20.
- SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Portal Oficial - Ministério do Desenvolvimento Regional. Governo Federal. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/Sudene/pt-br>. Acesso em: 5 mar. 2023.

TOLEDO, Pedro Henrique Vieira Martins. **GTDN e a SUDENE de Furtado no Desenvolvimento Econômico Do Nordeste: Concepção E Realidade**. Orientador: Prof. René Louis de Carvalho. 2013. 57 p. Monografia - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2013.

TORRES, Ricardo Lobato; GOMES, Caroline Pereira; BEATRICE, Fabiane de Oliveira; CALDERARI, Egon Bianchini. Evolução institucional da SUDENE: gênese, extinção e recriação. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, maio a agosto de 2019. ISSN 2358-4556, p. 164-183.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. **Nordeste do Brasil - atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo**. 2001. 326 f. Dissertação (Curso de Mestrado em Administração) - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.