

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

VOLUME 15 | NÚMERO 1 | 2024



UNIPÊ

Centro Universitário
de João Pessoa

POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS E
DESENVOLVIMENTO:
UM OLHAR PARA O MARAJÓ SOB AS LENTES DA
EXONERAÇÃO TRIBUTÁRIA E O REFLEXO REGIONAL

TAX INCENTIVES AND DEVELOPMENT POLICY:
AN ANALISING TO MARAJÓ AND YOURS TAX-
EXPENDITURE POLITICS

Silaine Karine Vendramin¹³³
Maria Stela Campos da Silva¹³⁴

RESUMO

O Marajó apresenta desigualdades históricas entre as regiões de integração do Estado do Pará e do Brasil. Ele possui os municípios com os piores índices de desenvolvimento humano. Este artigo busca identificar se os procedimentos de concessão dos benefícios fiscais dispensados às empresas no Marajó induzem à reflexos positivos no desenvolvimento regional. Foi realizado um diagnóstico, onde foram analisados os processos de concessão de incentivos fiscais no Marajó, durante os anos de 2020 e 2021, e os reflexos na geração de emprego e na diminuição da pobreza. Com base no diagnóstico, algumas soluções foram propostas para alcançar um desenvolvimento sustentável socioeconômico para a região.

Palavras-chave: Tributação. Desenvolvimento. Sustentabilidade.

¹³³ Mestranda do PPGDDA da UFPA, Especialista em Direito Tributário pela universidade Aguanguera-Uniderp,. Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado do Pará. Email: silaine.vendramin@gmail.com

¹³⁴ Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora da graduação e pós-graduação da UFPA. Email: stelacampos@ufpa.br



ABSTRACT

Marajó presents historical inequalities between the integration regions of the State of Pará and Brazil. It has the municipalities with the worst human development indexes. This article seeks to identify whether the procedures for granting tax benefits to companies in Marajó lead to positive effects on regional development. A diagnosis was carried out, in which the processes for granting tax incentives in Marajó, during the years 2020 and 2021, and the impact on job creation and poverty reduction were analyzed. Based on the diagnosis, some solutions were proposed to achieve sustainable socioeconomic development for the region.

Keywords: Taxation. Development. Sustainability.

Journal of Economic Literature (JEL) Classification: H23; K32; K34.

1 INTRODUÇÃO

Quando se houve falar em Amazônia, para as pessoas que não vivem na Região, a ideia que se tem é de um grande espaço territorial com certa homogeneidade de condições de vida. Em que pese já existam diversos estudos e publicações identificando a coabitação na Região Amazônica do ambiente rural com o urbano, de populações tradicionais com quilombolas e descendentes europeus, compondo uma sociedade bastante miscigenada, a verdade é que ainda há poucos estudos publicados sobre regiões específicas de cada pedaço da Amazônia.

Em um Estado continental como o Pará, as regiões definitivamente são bastante heterogêneas, e o planejamento territorial passa a fazer parte da preocupação dos gestores públicos, levando em consideração as peculiaridades de cada local para, a partir delas, promover políticas públicas específicas de desenvolvimento com o objetivo de tentar reduzir as desigualdades entre suas regiões.



Assim, a regionalização territorial do Pará foi definida no Decreto n. 1.066, de 19 de junho de 2008, adotando-se 12 Regiões de Integração (RI): Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guajará, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu.

A partir dessa divisão territorial foi possível ao Estado coletar dados socioeconômicos individualizados por Região de Integração, termo que aqui será abreviado pela sigla RI, facilitando a elaboração e o gerenciamento de políticas públicas. Nesse sentido, conforme Dallabrida (2010) ensina, o desenvolvimento territorial é um estágio do processo de mudança estrutural realizado por uma sociedade organizada territorialmente e amparado na otimização dos recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população.

A RI do Marajó é um território de contrastes. Ela é composta por 17 municípios¹³⁵ de difícil acesso, entrecortado por rios, furos e igarapés, formando o maior arquipélago fluvial do mundo. Nela a riqueza natural convive com uma população extremamente pobre e carente. Seus municípios estão entre os que possuem o menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Brasil. Dados do último censo, em 2010, apontam o Município de Melgaço (no Marajó) como o de menor IDHM dentre os 5.570 municípios brasileiros (PARÁ, 2021).

Para se ter uma ideia mais contundente das grandes diferenças de desenvolvimento intrarregionais no Estado do Pará, relativamente à RI do Marajó, apenas quanto ao desenvolvimento educacional, segundo o “Relatório Projeto Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará”, elaborado pelo Tribunal de Contas dos Municípios e

¹³⁵ Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currálinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Oeiras do Pará, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure (Pará, 2008).



amplamente divulgado em junho de 2022¹³⁶, se tomadas em consideração as notas do IDEB¹³⁷:

os alunos do Marajó só conseguiram uma pontuação média de 3,5 (1º ao 9º ano), enquanto as do Pará oscila de 4,6 a 3,9, e a do Brasil de 5,6 a 4,6, ou seja, o desempenho dos alunos do Marajó está em um nível inferior ao do estado e a dois níveis ao do país. (TCMPA, 2022).

Com o intuito de promover o desenvolvimento regional, por meio da redução das desigualdades, além de estimular a atração de novos investimentos e a modernização de empreendimentos já instalados, o governo do Estado do Pará editou o Decreto nº 579, de 2 de março de 2020, que dispõe sobre o tratamento tributário concedido, pela Comissão da Política de Incentivos, para projetos na RI do Marajó.

O Decreto nº 579, de 2 de março de 2020 estabeleceu que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser totalmente isento em determinadas operações para as empresas que tenham interesse em investir nos municípios da região marajoara, e atendam a condicionantes dispostas na legislação da Política de Incentivo ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará.

¹³⁶ Relatório acessível em: <https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2022/07/Relatório-MARAJÓ.pdf>

¹³⁷ "O IDEB é o principal indicador da qualidade do ensino do Brasil, medido em uma escala que vai de 0 a 10, cujo cálculo obtém-se a partir da combinação de dois critérios de avaliação da educação, que são: o aprendizado e o fluxo escolar. O aprendizado corresponde ao resultado dos estudantes avaliados no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), aferido tanto pela Prova Brasil (avaliação censitária do ensino público) e a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que inclui também a rede privada, enquanto o fluxo representa a taxa de aprovação dos alunos." *In* Relatório "Projeto Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará." – TCMPA, acessível em: <https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2022/07/Relatório-MARAJÓ.pdf>



Apesar da função precípua do tributo ser a arrecadação de recursos para a consecução das atividades estatais e a realização de políticas públicas, a atividade tributária também pode servir de indução de comportamentos (função extrafiscal), fomentando empresas a se instalarem em determinada região para ajudar a desenvolvê-la social e economicamente (OLIVEIRA, 2019). É o que se está tentando fazer com a chamada RI do Marajó.

A presente pesquisa surge da necessidade de acompanhamento das renúncias concedidas às empresas privadas, a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto nº 579, de 2 de março de 2020, que importam em contrapartida ao desenvolvimento da RI do Marajó.

A questão norteadora é: os procedimentos de concessão e acompanhamento, pela Comissão da Política de Incentivos, dispensados às empresas no Marajó, a partir da publicação do Decreto nº 579/2020, cumprem os requisitos da legislação e geram reflexos positivos no desenvolvimento da região marajoara, mediante melhora nos índices de empregabilidade e pobreza?

O método para realizar este trabalho foi o dedutivo com pesquisa documental e bibliográfica. Para as referências teóricas foram buscados autores nacionais e internacionais de direito financeiro, tributário, econômico e administrativo. E, na coleta de dados secundários foram utilizados relatórios¹³⁸ e resoluções¹³⁹ encontradas nos endereços eletrônicos da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico Mineração e Energia (Sedeme), Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (Seplad), Secretaria de Estado da Fazenda (Sefa), da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa (Fapespa) e no

¹³⁸ Relatórios da Fapespa como o Mapa da Exclusão Social do Estado do Pará, o Perfil Socioeconômico e Ambiental da Região de Integração do Marajó etc.

¹³⁹ Resoluções 13 e 14 de 2021 da Comissão da Política de Incentivo.



Procedimento Preliminar (PP) nº 2021/0118-6 do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA).

Neste diagnóstico foi utilizado um recorte temporal entre os anos de 2020 e 2021, na medida em que, em 2 de março de 2020, foi publicado o Decreto nº 579, estabelecendo diferencial de incentivo às empresas que se instalassem ou ampliassem suas instalações na RI do Marajó.

O objetivo foi analisar se os procedimentos de concessão e acompanhamento, pela Comissão da Política de Incentivo, dispensados às empresas no Marajó, a partir da publicação do Decreto nº 579/2020, cumprem os requisitos da legislação, com possibilidade de reflexos positivos no desenvolvimento da região, sendo capazes de influenciar positivamente os índices de empregabilidade e pobreza.

Nestes dois anos (2020 e 2021) apenas duas empresas se habilitaram a receber o benefício fiscal na RI do Marajó: Induspar e Fruta Pronta. o que justifica a eleição destas empresas para fins de estudo de caso. Elas serão analisadas principalmente de acordo com os dados levantados no Procedimento Preliminar (PP) n. 2021/0118-6 do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA).

O primeiro capítulo destaca a política de incentivos fiscais do Estado do Pará e o Decreto n. 579, de 2 de março de 2020, para estimular o desenvolvimento regional do Marajó e reduzir as desigualdades regionais. O segundo capítulo aborda os dois casos concretos de renúncias fiscais para o Marajó concedidos após a publicação do Decreto n. 579/2020. O terceiro e último capítulo, diagnostica os problemas e sugere soluções nos procedimentos concessivos de incentivos fiscais para o Marajó.



2 A POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO ESTADO DO PARÁ E O “PLUS” CONCEDIDO PELO DECRETO N. 579/2020 PARA O MARAJÓ

O Estado desenvolve a atividade financeira para atender aos direitos fundamentais e sociais dispostos na carta constitucional, e isso requer: arrecadação de receitas, gestão, fiscalização e a realização do gasto público. Holmes e Sustain (2019) lembram que não há financiamento de direitos sem orçamento, afinal, todos os direitos têm um custo.

A principal fonte de arrecadação de receitas é por meio dos tributos pagos pelas pessoas físicas e jurídicas. Daí importante refletir que nos tributos também está representado o dever de solidariedade do indivíduo (da empresa, entidade etc.) com a sociedade da qual faz parte. É a interface positiva que se estabelece entre a receita tributária e os direitos humanos, na qual as normas tributárias são fonte de financiamento dos direitos fundamentais (PINTO, 2018).

A Constituição Federal (CF) de 1988, no art. 3º, define que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais, sendo ela também erigida como um dos princípios da atividade econômica (art. 170, III, CF/88).

A Constituição do Estado do Pará, no art. 221, I, admite que o Estado pode conceder incentivos fiscais com o objetivo de promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões.

Quando o Estado quer estimular o desenvolvimento de um setor, atividade ou região, ele pode exonerar, total ou parcialmente, o



contribuinte de pagar tributo para que o beneficiado promova condutas que tenham o condão de realizar a política incentivada, o que alguns autores denominam de função extrafiscal do tributo. Na verdade, passa-se a arrecadar até menos para induzir ações com propósitos constitucionais (SILVEIRA, 2020).

Desta forma, “a tributação não se restringe a um meio de angariar recursos para aplicar no bem comum da comunidade. Ela ultrapassa a mera arrecadação, ela permite-se, no seu atual estágio, a busca de objetivos além dos financeiros” (BARCELLOS; HOHENDORFF; BUFFON, 2022, p. 261).

Assim, o Estado pode fazer política pública realizando gasto direto do orçamento ou gasto indireto por meio de incentivos fiscais (SURREY, 1973). Muitas vezes o gasto indireto se torna mais viável de ser realizado e estimula a cooperação entre ente público e privado, daí a necessidade de controle.

Portanto, é fundamental que haja proporção entre a finalidade do incentivo e o gasto indireto que ele causa. Sem essa mensuração de forma consistente, corre-se o risco de o Estado conceder verdadeiras benesses que só aprofundam as desigualdades sociais e econômicas da população (CORREIA NETO, 2016).

A CF/88 traz importante preocupação do conceito de renúncia de receita no art. 165, § 6º, ao obrigar que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado dos efeitos, sobre as receitas e despesas, dos benefícios fiscais; ou seja, o artigo impõe a identificação dos incentivos fiscais em vigor e a quantificação de seus efeitos financeiro-orçamentários, além de ser um importante vetor informativo de transparência das contas públicas.

Essa preocupação com a transparência permeou também o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trouxe medidas de



responsabilidade fiscal importantes para a criação de incentivos fiscais por meio de projeções trienais dessas perdas de arrecadação, além de formas de compensação caso a renúncia afete as metas de resultados fiscais (dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO).

Em conjunto com a função extrafiscal de incentivo, deve haver a preocupação com todos os efeitos que o benefício pode gerar na sociedade. Existem, ainda, diversas externalidades positivas e negativas (PIGOU, 1932) geradas pelo incentivo que precisam ser colocadas também nessa balança. É o caso dos resultados macroeconômicos alcançados pela regra jurídica de incentivo fiscal (por ex. elevação no nível do emprego) e, também, dos seus impactos financeiro-orçamentários (redução de arrecadação tributária), além de outras externalidades ambientais como: aumento da poluição. Tudo deve ser sopesado antes, durante e após a instituição da renúncia de receita.

Mas para isso, é preciso entender a maneira como são concedidos esses incentivos (sua finalidade e instrumento) e quais efeitos estão aptos a lograr.

A Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará tem como finalidade a redução das desigualdades regionais. Ela está fundamentada na Lei nº 6.489/2002, regulamentada pelo Decreto nº 5.615/2002. Tem como base legal outras leis e decretos setoriais: a) Lei nº 6.912/2006 e Decreto nº 2.489/2006 (Indústria do pescado); b) Lei nº 6.913/2006 e Decreto nº 2.490/2006 (Indústrias em Geral); c) Lei nº 6.914/2006 e Decreto nº 2.491/2006 (Indústria da Pecuária); d) Lei nº 6.915/2006 e Decreto nº 2.492/2006 (Agroindústria); Decreto nº 1.522/2016 (Indústria do Açaí); Decreto nº 579/2020 (Incentivo para a RI do Marajó) etc.

Dentre os principais objetivos da Política de Incentivo dispostos na Lei nº 6.489/2002 e no Decreto nº 5.615/2002 estão: a geração de



emprego e renda, a descentralização das atividades econômicas, a atração de novos investimentos, a competitividades das empresas, e a verticalização das cadeias produtivas.

Os incentivos são concedidos para projetos de: a) implantação de novos empreendimentos, b) modernização, diversificação ou ampliação de empreendimentos já existentes, c) e aquisição de máquinas e equipamentos para o parque industrial. Os projetos poderão ser beneficiados com a redução da carga tributária do ICMS nas modalidades de: crédito presumido, redução de base de cálculo e diferimento ou isenção.

A gestão da Política é de responsabilidade da Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, que tem a seguinte estrutura organizacional, disposta no Decreto nº 5.615/2002¹⁴⁰: 1. Presidência (Sedeme); 2. Plenário (demais titulares); 3. Secretaria Operacional da Comissão - SECOP; 4. Câmara Técnica (representante dos órgãos que a compõe); 5. Grupo de Avaliação e Análise de Projetos – GAAP; 6. Grupo de Acompanhamento de Projetos Incentivados – GAPI.

Para pleitear e usufruir dos incentivos disponíveis no Estado do Pará, é necessária a apresentação de um Projeto de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeiro à Comissão da Política de Incentivos. Por meio de sistema de cadastro, padronizou-se o a modelagem dos projetos, que devem ter indicadores de caráter socioeconômico, espacial, tecnológico e ambiental, com projeções para 5 anos de atividade.

¹⁴⁰ A presidência da comissão é exercida pelo membro titular da Sedeme, e ela é constituída pelos demais titulares dos seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Tecnológica - Sectet; Secretaria de Estado de Fazenda – Sefa; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca– Sedap; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – Semas; Secretaria de Estado de Planejamento e Administração – Seplad; Companhia de Desenvolvimento Econômico – Codec; Banco do Estado do Pará – Banpará; e Procuradoria Geral do Estado – PGE.



No *site* da Sedeme se encontra a informação de que o prazo mínimo para a tramitação dos projetos é de 90 dias. Não há qualquer informação sobre um prazo máximo tampouco disponibilização do Regimento Interno. Há somente a informação de como acontece a tramitação¹⁴¹:

1. Análise prévia do projeto (formalidade, habilitação e documentos exigidos), na Secretaria Operacional da Comissão – SECOP/SEDEME;
2. Avaliação e análise do projeto técnico-econômico pelo Grupo de Avaliação e Análise de Projetos - GAAP;
3. Vistoria técnica ao empreendimento pelo GAAP;
4. Emissão de Parecer do GAAP;
5. Emissão de Parecer pela Câmara Técnica, com recomendações e sugestões técnica para subsidiar as deliberações do plenário da Comissão de Incentivos;
6. Plenário da Comissão de Incentivos delibera sobre o deferimento ou indeferimento do projeto;
7. Publicação do Ato de concessão dos incentivos (Resolução).

Compete à Comissão da Política de Incentivos deliberar sobre os pleitos dos projetos de incentivos fiscais, após parecer prévio da Câmara Técnica, com o apoio do GAAP, analisando o cumprimento das condicionantes, deferindo ou indeferindo o incentivo, e definindo o montante do benefício e o tempo de duração de acordo com as projeções feitas ao quinto ano do projeto encaminhado pelas empresas e os critérios estabelecidos na legislação, conforme Anexo do Decreto nº 5.615/2002.

É importante perceber que existem dois 'subníveis' de instrumentos jurídicos (CORREIA NETO, 2016): um referente ao ato legislativo que introduz a regra do benefício fiscal no ordenamento (neste caso, as leis e decretos acima referidos) e o outro que diz respeito ao ato administrativo

¹⁴¹ Disponível em: <https://www.sedeme.pa.gov.br/politica-de-incentivos#tramitacaodosprojetos>. Acesso em: 31/03/2023.



que aplica o benefício a certo contribuinte individualmente identificado, que no caso do Estado do Pará é feito por Resolução da Comissão da Política de Incentivo ao Desenvolvimento Socioeconômico.

Mas, para conceder os incentivos e publicar a Resolução é necessário que a Comissão analise determinados critérios dispostos na legislação identificados abaixo:

Quadro 1 – Critérios para análise de empreendimentos

Critérios	Pontuação	
	Mínima	Máxima
Empregos diretos	3	24
Agregação de Valor	3	24
Estágio/Verticalização (CNAE)	3	20
Compras no Estado	2	18
Inovação	1	7
Sustentabilidade	1	7
TOTAL	13	100

Fonte: Pará (2002).

Nota: Anexo II do Decreto nº 5.615/2002.

Para os seis critérios (empregos diretos, agregação de valor, estágio/verticalização, compras no Estado, inovação e sustentabilidade) é estabelecida individualmente uma faixa de pontuação que pode atingir o máximo de 100 pontos. A pontuação atingida nos seis critérios pode ser acrescida por pontos adicionais caso a atividade pertença às cadeias produtivas prioritárias (20 pontos) ou, caso o projeto se implante em municípios de médio, baixo e muito baixo desenvolvimento humano – IDHM (10, 20 ou 30 pontos, respectivamente).

De acordo com a faixa de pontuação alcançada pelo projeto, a Comissão define o percentual do benefício (50% a 90%) e o prazo de



fruição (de 7 a 15 anos, podendo ser renovado até atingir o máximo de 30 anos).

Em caso de deferimento do benefício, a Comissão da Política de Incentivo é responsável pelo monitoramento e análise do cumprimento das condicionantes para a manutenção dos benefícios fiscais, com apoio do GAPI, durante toda a vigência do incentivo e envio à Assembleia Legislativa, anualmente, de relatório contendo o nome das empresas que: a) cumpriram as exigências legais; b) foram advertidas a cumprirem as condicionantes; e c) tiveram suspensos ou cancelados seus incentivos.

Em 2 de março de 2020 o Estado do Pará promulgou o Decreto n. 579, que estabelece um ponto a mais de incentivo para as empresas se instalarem na RI do Marajó, chegando a uma redução total do tributo. Ele tem o objetivo de:

promover o **desenvolvimento regional** através da **redução das desigualdades e desvantagens locais** que historicamente os empreendimentos privados ali enfrentam, e aumentar a atividade econômica e a integração com as demais regiões do Estado, com **geração de emprego e renda e verticalização dos recursos naturais de maneira sustentável** (PARÁ, 2020). Grifos da autora.

O ponto a mais de incentivo para as empresas se instalarem na RI do Marajó é estabelecido por meio dos seguintes instrumentos:

I - **Crédito presumido de 100%** (cem por cento) calculado sobre débito do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente nas saídas internas e interestaduais dos produtos fabricados na região;

II - **Isenção** sobre o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) no fornecimento, em operações internas, de **insumos**,



inclusive energia elétrica utilizada no processo produtivo (PARÁ, 2020). Grifos da autora.

Assim, a redução do tributo poderá chegar a 100% e favorecer um comportamento desejado. E essas ações passam a constituir a validade da existência de tais incentivos (CORREIA NETO, 2016).

Foi de acordo com essa lógica que o Estado do Pará construiu sua Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico, buscando o desenvolvimento regional.

2 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS PARA O MARAJÓ, ENTRE MARÇO DE 2020 E DEZEMBRO DE 2021

Partindo de condições reais e verificáveis é possível organizar na lei certos instrumentos (requisitos e contrapartidas), com vistas à realização de resultado planejado ideal – redução das desigualdades regionais, e empiricamente constatável (confrontando os requisitos e dados projetados com o efetivado na realidade).

Mas antes de adentrar na análise de efetividade, é preciso verificar se os requisitos normativos e habilitatórios para a concessão dos benefícios foram cumpridos pela Comissão da Política de Incentivos, conforme a legislação em vigor.

Esse tipo de análise somente se justifica nas situações de benefícios onerosos, em que o gozo do incentivo fiscal, ou sua quantificação/modulação, esteja condicionado ao atendimento de exigências específicas cuja avaliação depende de providência administrativa.

Assim, a Resolução da Comissão da Política de Incentivo foi eleita para produzir efeitos de exoneração e indução, com base nas leis da



Política de Incentivo do Pará, que serve de introdução do incentivo fiscal concedido de forma individualizada.

Para essa investigação se solicitou à Sedeme informações sobre os dados e processos concedendo incentivos fiscais para o Marajó nos anos de 2020 e 2021.

No *site* da Sedeme foi possível verificar que até dezembro de 2021 não havia publicidade das resoluções, apenas informações sobre a legislação da Política de Incentivos e de como fazer a solicitação do benefício.

Porém, não havia informação quanto aos benefícios concedidos (empreendimentos, regiões, contrapartidas etc.), tampouco sobre o monitoramento e avaliação. Evidenciando a carência de transparência. Após solicitações para a Sedeme, a partir de janeiro de 2022, foram acrescentadas duas abas no *site*: uma de atos concessivos¹⁴² e a outra de estatísticas e gráficos¹⁴³, com algumas informações regionalizadas sobre as concessões, porém ainda carecendo de informações a respeito das contrapartidas e acompanhamento para o controle social.

No *site* da Sefa¹⁴⁴, em aba nada intuitiva, foram identificadas 44 resoluções em 2020 e 24 em 2021, pela Comissão da Política de Incentivos, concedendo, alterando ou revogando tratamento tributário benéfico para o pagamento do ICMS (isenção, redução da base de cálculo, diferimento e crédito presumido) em todo o Estado do Pará.

¹⁴² Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiMjY2EYNTcwiwidCI6ImRkYmY2NzZjLTA3NTA0ZC04YzQ5LTI2MDg5ZTc3Y2U0ZiJ9>. Acesso em 30/01/2022.

¹⁴³ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYzA0ZjY0ZjctZTFhYy00NWY4LTkyYzktZW51OTRkNGU0OGJhliwidCI6ImRkYmY2NzZjLTA3NTA0ZC04YzQ5LTI2MDg5ZTc3Y2U0ZiJ9>. Acesso em 30/01/2022.

¹⁴⁴ Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/legislacao/3138-sectj>. Acesso em: 30/11/2021.



Porém, nestas resoluções só há o nome da empresa e o tratamento tributário diferenciado, sem informações sobre a localidade do empreendimento e nem sobre as contrapartidas para acompanhamento da sociedade. Portanto, não foi possível identificar quais atos concessivos seriam para empresas no Marajó.

Continuando a pesquisa por reportagens sobre o tema na internet, uma matéria¹⁴⁵ indicava a concessão de incentivos fiscais para duas empresas no Marajó. Segundo dados do governo (Agenciapará), as empresas beneficiadas foram: Fruta Pronta e Induspar. De acordo com a reportagem “ambas são projetos de ampliação e modernização das indústrias e representam muito bem a produção regional tipicamente amazônica que atende o mercado local e internacional”. Ou seja, não são novas empresas, somente ampliação e modernização de empresas que já se situavam na região.

Considerando a ausência de informações suficientes à pesquisa em meio público, o que é dever do Estado desde a promulgação da Lei de Acesso à informação (Lei 12.527/2011), recentemente melhor identificada para matérias de benefícios tributários pela alteração do Código Tributário Nacional, com a inclusão do inciso IV, no § 3º, do art. 198, e tendo em vista a competência funcional de uma das pesquisadoras prevista no art. 4º. do Regimento Interno – Resolução 01/2020-MPC/PA-Colégio do órgão ao qual pertence¹⁴⁶, não lhe restou alternativa, diante da ausência de cumprimento do ordenamento jurídico nacional a não ser abrir Procedimento Administrativo Preliminar (PAP) nº 2021/0118-6, do Ministério Público de Contas do Estado do Pará

¹⁴⁵ Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/30174/>. Acesso em: 28/09/2021.

¹⁴⁶ Disponível em: http://www.mpc.pa.gov.br/arquivos/atos/REGIMENTO_INTERNO_DO_MPC_-_Alterado_pela_Resolucao_n._29-2022_site_MPC.pdf. Acesso em 31/03/2023.



(MPC-PA), quando então, o órgão, passou a cumprir seu dever legal e publicizou as seguintes informações:

A Resolução nº 13, de 31 de julho de 2021, que concede tratamento tributário benéfico à empresa Induspar, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Pará (DOE/PA), em 13 de agosto de 2021, Processo Sedeme nº 2020/793772, de 05/10/2020. Esta informação sobre o processo consta na Resolução, porém no projeto da Induspar a data de envio, gerada de forma digital, está o dia 06/12/20, portanto a formação do processo teria acontecido dois meses antes do encaminhamento do projeto, o que denota certo conflito de informações. Se considerarmos a data que consta na Resolução, o Processo teve a duração de 9 meses de tramitação para a devida resposta à empresa.

A Resolução nº 14, de 21 de julho de 2021, que concede tratamento tributário benéfico à empresa Fruta Pronta, foi publicada no DOE/PA em 03/08/2021, Processo Sedeme nº 2020/848058, de 20/10/2020. A data de envio gerada digitalmente no Projeto está o dia 19/10/20, portanto, sem conflito de informações e com 9 meses de tramitação do processo para a resposta à empresa.

A base legal para a concessão dos incentivos das duas empresas foi a Lei nº 6.913/2006 e o Decreto nº 2.490/2006, da Indústria em Geral. Importante consignar que estas leis setoriais possuem as mesmas disposições da Lei da Política de Incentivos nº 6.489/2002 e do Decreto n. 5.615/2002, analisados acima. Nas Resoluções não constam os Decretos nº 1.522/2016 (do Açaí) e nem o Decreto nº 579/2020 (RI do Marajó), mas eles foram citados nos pareceres do GAAP e da Câmara Técnica. No entanto, tais pareceres não são publicados e, portanto, não são de fácil acesso à sociedade.



Os dois projetos são bem parecidos em sua estrutura. As empresas fazem as projeções para o ano de elaboração do projeto e os anos subsequentes até o quinto ano de: vendas internas e interestaduais; compras internas (inclusive de insumos) no Estado e interestaduais; receita bruta; número de empregos; ações de inovação; aquisição de equipamentos e indicadores de sustentabilidade.

Em análise das informações para o quinto ano dos projetos:

Quadro 02 - Resultado da Análise das Empresas Fruta Pronta e Induspar

Crítérios	Pontuação	Resultado da Análise Fruta Pronta	Pontuação Fruta Pronta	Resultado da Análise Induspar	Pontuação Induspar
EMPREGOS DIRETOS					
10 a 50	3	26 colaboradores	3	22 colaboradores	3
51 a 100	8				
101 a 150	13				
151 a 200	18				
201 a 250	21				
Acima de 250	24				
AGREGAÇÃO DE VALOR		(Receita Bruta – Total Geral de Insumos)/Receita Bruta) x 100		(Receita Bruta – Total Geral de Insumos)/Receita Bruta) x 100	
8% a 18%	3	46%	18	85%	24
19% a 29%	8				
30% a 40%	14				
41% a 51%	18				
52% a 62%	20				
Acima de 63%	24				
COMPRAS NO ESTADO		(Total de compras no Pará/Total de Compras geral) x 100		(Total de compras no Pará/Total de Compras geral) x 100	
5% até 16%	2	97%	18	76%	18
17% até 28%	4				
29% até 40%	10				
41% até 52%	16				
Acima de 53%	18				
ESTÁGIO DE VERTICALIZAÇÃO		Tabela de atividade CNAE		Tabela de atividade CNAE	
1o estágio	3	3	20	3	20
2o estágio	10				
3o estágio	20				



INOVAÇÃO		Ações disposta no Anexo do Decreto nº 2.490/2006		Ações disposta no Anexo do Decreto nº 2.490/2006	
1 ação	1	2 ações (2 pontos): aquisição de máquinas e equipamentos; outras preparações técnicas para aquisição e distribuição	2	1 ação (1 ponto): aquisição de máquinas e equipamentos	1
2 ações	2				
3 ações	4				
4 ações	5				
5 a 6 ações	6				
7 ou mais ações	7				
SUSTENTABILIDADE		Indicadores dispostos no Anexo do Decreto nº 2.490/2006		Indicadores dispostos no Anexo do Decreto nº 2.490/2006	
3 indicadores	1	13 indicadores: redução da emissão de gases efeito estufa; consumo eficiente de água e energia; conformidade com as normas ambientais; eficiência no uso de materiais utilizados na produção; programa de reciclagem e preservação do meio ambiente; aumento/estabilidade do faturamento; tributos pagos ao governo; folha de pagamento; valor adicionado, valor das contribuições sociais; investimentos; volume de produção; cumprimento das práticas trabalhistas.	5	13 indicadores: redução da emissão de gases efeito estufa; consumo eficiente de água e energia; conformidade com as normas ambientais; eficiência no uso de materiais utilizados na produção; aumento/estabilidade do faturamento; tributos pagos ao governo; folha de pagamento; valor das contribuições pagas ao governo; valor adicionado conforme projeto; investimentos; volume de produção; cumprimento das práticas trabalhistas; seguridade dos direitos humanos.	5
4 a 7 indicadores	2				
8 a 11 indicadores	3				
12 a 15 indicadores	5				
Acima de 16 indicadores	7				
TOTAL DE PONTOS CRITÉRIOS BÁSICOS:			66		71



Localização IDH M (Adicional)	10, 20 ou 30 pontos	Portel - Não tem pontuação por ser projeto de Ampliação	0	Afuá - Não tem pontuação por ser projeto de Ampliação	0
Cadeia prioritária (Adicional)	10, 15 ou 20 pontos	Industrialização de produtos alimentícios a partir do açaí	20	Industrialização de palmito em conserva de palmeira de açaí	0
Pontuação Total			86		71
Prazo de fruição		86 a 90 pontos	14 anos	71 a 75 pontos	11 anos
Percentual do Benefício sem o Decreto 579/20		86 a 90 pontos	85%	71 a 75 pontos	70%
Percentual do Benefício com o Decreto 579/20			100%		100%

Fonte: Elaboração Própria (2022).

Nota: Quadro elaborado com base no Anexo Único do Decreto nº 2.490/2006 e no PP MPC/PA nº 2021/0118-6.

O primeiro critério de análise para a pontuação dos projetos é o emprego direto. Os dois projetos (Fruta Pronta e Induspar) são de ampliação, ou seja, tecnicamente as empresas já existiam. Porém, a empresa Fruta Pronta apesar de ter seu ato de constituição em 2016, na planilha do projeto apresentado não constava empregado na situação atual, somente após o primeiro ano de projeção que constava 15 empregados até chegar ao quinto ano com 26. A Induspar, por sua vez, constituída em 1998, na descrição da empresa coloca que possui 16 empregados e na planilha, elaborada por ela própria, consta como situação atual 5 empregados diretos, 13 no primeiro ano de projeto e 22 no quinto ano (projeção).

A Lei nº 6.913/2006, no art. 7º, I, a, dispõe que deve haver utilização prioritária de mão-de-obra local e o art. 7º, I, a, do Decreto nº 2.490/2006 diz que deve constar no projeto o número de empregos a serem gerados e/ou mantidos pelo empreendimento, com os respectivos níveis de qualificação profissional e número de contratações no mercado local. Porém, nos projetos não há esse detalhamento.



O emprego formal é um importante dado do progresso de uma população, pois, além de representar um meio de auferir renda para a subsistência familiar, garante direitos e deveres entre empresários e empregados (NUSDEO, 2016). Tanto que a busca do pleno emprego (art. 170, inciso VIII, da CF/88) figura como um princípio regulador da atividade econômica, podendo ser implementado a partir de incentivos à iniciativa privada no sentido de criar e manter níveis adequados de emprego.

A RI do Marajó é responsável por apenas 2,6% dos empregos formais do Estado do Pará, sendo que o setor da Administração Pública detém 71,8% do total do estoque formal da região, seguido por Serviços, 16,2%, e Comércio, 7,4% (PARÁ, 2021).

De acordo com os dados desta RI, há predominância dos setores primários e terciários na composição do PIB e dos empregos gerados, e o secundário ainda bem inexpressivo. Segundo Nusdeo (2016), essa é uma característica do subdesenvolvimento: alta participação do setor primário da economia na formação da renda, o setor secundário (indústria) é atrofiado e o terciário (serviço) inflado, devido ao grande contingente de serviços de reduzida ou nula produtividade.

Nesse sentido, ao analisar os dados oficiais de emprego do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED (durante os anos de 2020 e 2021, até o mês de julho, marcados pela ocorrência da pandemia de Coronavírus (Covid-19), houve pouca variação nos números de empregos formais.

No entanto, em Portel, onde está localizada a empresa Fruta Pronta, houve uma variação negativa de empregos em julho/2021. Não foi possível obter os dados específicos individualizados por empresas. Caso a projeção de 26 empregos no quinto ano se confirme, ainda assim será insuficiente para cobrir este *déficit* e atender a demanda da população. Em Afuá, onde está localizada a empresa Induspar, houve



uma variação positiva de 47 empregos em julho/2021. Caso a projeção de 22 empregos no quinto ano se confirme, a situação pode melhorar, mas ainda assim é insuficiente.

O segundo critério a ser analisado é a Agregação de Valor, que é feito por meio do cálculo: $(\text{Receita Bruta} - \text{Total Geral de Insumos}) / \text{receita Bruta} \times 100$. A Lei nº 6.913/2006, no art. 7º, I, b, diz que o projeto deve trazer diversificação técnico-econômica e integração do empreendimento à economia do Estado, de modo a promover o processo de agregação de valor na atividade beneficiada.

Quanto maior o percentual de Agregação de Valor, maior a possibilidade de crescimento, de investimentos, e geração de emprego (NUSDEO, 2016). A empresa Fruta Pronta apresentou um percentual de agregação de valor de 46% e a Induspar de 85%.

O terceiro critério da pontuação é o de compras no Estado, que é feito por meio do cálculo: $\text{Total de Compras no Pará} / \text{Total Geral de Compras} \times 100$. A Lei nº 6.913/2006, no art. 7º, I, c, diz que o projeto deve prever elevação futura da receita do imposto gerada na atividade beneficiada ou nas atividades econômicas interligadas.

Quanto à internalização das compras a empresa Fruta Pronta projeta adquirir 95% de suas aquisições no Estado do Pará. Já a Induspar projeta apenas 5,45% das suas compras totais no Estado do Pará.

No entanto, para efeito de cálculo dos critérios básicos, foi utilizado o item 3, subitem 3.1 de aplicação metodológica do Decreto nº 990/2020, segundo o qual os projetos que indiquem a necessidade de adquirir insumos (matéria- prima, produtos intermediários e embalagens) fora do território paraense, e comprovadamente, não forem produzidos no Estado, deve ser aplicada a seguinte metodologia: $\text{Participação de compras no Pará} = \text{Total de Compras no Pará} / (\text{Total Geral de Compras} - \text{Insumos adquiridos fora do Estado}) \times 100$. Com a aplicação desta



metodologia, o GAAP chegou ao valor de 76%, considerando que a maior parte dos insumos necessários utilizados pela empresa Induspar são produzidos fora do Estado.

Porém, não foi encontrada na documentação apresentada essa comprovação. Inclusive o representante da CODEC ressaltou em sua manifestação no parecer do GAAP que “a empresa poderia fazer aquisição de embalagens no Estado. A partir da instalação de empresas de embalagens que tenham condições de atendê-la”.

O quarto critério é o estágio de verticalização, que se dá de acordo com a tabela da atividade CNAE. Produtos primários tendem a ter menos valor no mercado, enquanto aqueles que passam por processo de industrialização passam a ter mais valor. A Lei nº 6.913/2006, no art. 7º, I, “e”, diz que o projeto deve prever contribuição para a verticalização, a integração e a consolidação de cadeias produtivas da economia paraense. Como as duas empresas se referem a produtos industrializados e não primários, elas se encontram no 3º estágio.

O quinto critério é a inovação. A Lei nº 6.913/2006, no art. 7º, II, b, diz que o projeto deve apresentar incorporação de tecnologias modernas e competitivas, adequadas ao meio ambiente. As ações de inovação estão descritas no Anexo Único do Decreto nº 2.490/2006, sendo, por exemplo: aquisição de máquinas e equipamentos; pesquisa e desenvolvimento (P&D); treinamento de mão de obra; aquisição de software; dentre outras.

Mazzucato (2016) ensina que é necessária a conjugação dos *insights* econômicos de Keynes (1973) e de Schumpeter (1982) para o Estado se desenvolver. De acordo com Keynes (1973), o governo deve ser o investidor do último recurso quando o setor privado ficar paralisado. E, na atual economia da era do conhecimento, não basta somente investir em infraestrutura ou gerar demanda para a expansão da



produção, pois a inovação sempre foi, segundo Schumpeter (1982), a força que move o crescimento na economia de mercado. A empresa Fruta Pronta apresentou duas ações de inovação e a Induspar somente uma.

O sexto critério são as ações de sustentabilidade ambiental, econômica e social. A Lei nº 6.913/2006, no art. 7º, II, “a” e “c”, diz que o projeto deve observar o disposto na legislação ambiental em vigor e promover a reintegração de áreas degradadas ao ciclo produtivo. Os indicadores de sustentabilidade estão descritos no Anexo Único do Decreto nº 2.490/2006, sendo, por exemplo: redução das emissões de gases efeito estufa e nocivos à saúde, de efluentes líquidos e de resíduos sólidos (esfera ambiental); incremento ou manutenção do valor da remuneração de pessoal (esfera econômica); investimentos no desenvolvimento da comunidade/sociedade do entorno e pactuação com programas governamentais (esfera social).

Segundo Freitas (2019) somente as políticas convergentes com a sustentabilidade multifacetada (social, econômica, ambiental, ética e jurídico-política) são constitucionalmente legítimas, e estão em consonância com o desenvolvimento sustentável intergeracional. As empresas Fruta Pronta e Induspar apresentaram 13 indicadores de sustentabilidade.

A Lei nº 6.913/2006, no art. 7º, III, diz que o projeto deve observar relativamente ao caráter espacial, comprovação que assegure a localização do empreendimento no interior do Estado, em distritos industriais ou em áreas apropriadas à natureza do projeto, consoante com a desconcentração espacial de atividades econômicas dos centros urbanos. Os dois projetos estão de acordo com essa característica, uma vez que se situam na RI do Marajó e em local propício à produção de



Açaí, além de possuir palmeiras nativas do fruto em abundância na própria região.

No que se refere ao adicional de localização para implantação de empresa em municípios de Médio, baixo e muito baixo IDHM, as empresas Fruta Pronta e Induspar não receberam por serem projetos de ampliação, ou seja, as empresas já estavam instaladas nos locais. Em relação ao adicional da atividade ou cadeia prioritária, que é feito de acordo com a importância estratégica para a verticalização da cadeia produtiva, a empresa Fruta Pronta foi beneficiada (por industrializar diversos produtos do fruto do açaí) e a Induspar (pela industrialização da palmeira do açaí - palmito) não.

Após análise dos critérios, a pontuação para definir o tempo de fruição do incentivo fiscal, conforme Anexo Único do Decreto nº 2.490/2006, foi a da empresa Fruta Pronta 14 anos, e a Induspar 11 anos. E o percentual da isenção foi de 100% devido ao enquadramento no Decreto nº 579/2020. Caso não houvesse esse ponto a mais, a empresa Fruta Pronta obteria 85% e a Induspar 70%.

Considerando o percentual resultante da análise da empresa Fruta Pronta o GAAP calculou o valor da renúncia fiscal para o período de 14 anos, que girará em torno de R\$ 17 milhões, mais R\$ 38.141,20 sobre aquisição de máquinas e equipamentos. Se avaliado os 05 primeiros anos do projeto, o valor dos investimentos fixos e financeiros versus renúncia fiscal será de cerca de R\$ 4 milhões de renúncia x R\$ 1 milhão de investimentos da empresa.

Da mesma forma, considerando o percentual resultante da análise da empresa Induspar o GAAP calculou o valor da renúncia fiscal para o período de 11 anos, que girará em torno de R\$ 6.521.356,94 milhões, mais R\$ 26.826,80 sobre aquisição de máquinas e equipamentos. Se avaliado os 05 primeiros anos do projeto, o valor dos investimentos versus renúncia



fiscal será de cerca de R\$ 2.901.840,07 milhões de renúncia x R\$ 3.250.057,26 milhões de investimentos da empresa.

Importante salientar que não houve visitas técnicas no local das instalações devido a pandemia de Covid-19. Relativamente às certidões de regularidade fiscal, trabalhista e ambiental, as empresas as apresentaram e foram notificadas a regularizar algumas que no momento da análise já se encontravam vencidas.

Com o Decreto nº 990/2020 as empresas são obrigadas a realizar anualmente a Declaração de Empreendimento Incentivado (DEI). Para isso, as empresas devem encaminhar à Sedeme, até 30 de junho de cada exercício, a declaração com informações e resultados econômico, fiscal, financeiro e ambiental, referente ao ano base declarado, acompanhados de documentos comprobatórios¹⁴⁷. A Comissão da Política de Incentivos realiza, anualmente, com o apoio do GAPI, a avaliação dos projetos incentivados de forma a verificar os impactos socioeconômicos e se as projeções realizadas estão ocorrendo conforme o planejado. Caso não estejam, poderá haver reduções graduais no percentual de isenção, conforme o Anexo Único do Decreto nº 2.490/2006.

Caso haja descumprimento de obrigações a Comissão da Política de Incentivos poderá suspender o benefício até a regularização ou interrompê-lo, conforme art. 13 do Decreto nº 2.490/2006. Além disso, de acordo com o art. 11 da Lei nº 6.913/2006, constatado a utilização do incentivo fiscal sem o cumprimento das condições estabelecidas, ficará o beneficiário, sem prejuízo das penalidades cabíveis, obrigado a ressarcir ao Estado o valor correspondente ao imposto dispensado.

¹⁴⁷ Disponível em: https://www.sedeme.pa.gov.br/pol%C3%ADtica-de-incentivos#contexto_geral. Acesso em 02/12/21.



3 PROBLEMAS E SOLUÇÕES NA CONCESSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA O MARAJÓ

Foram observadas diversas falhas na concessão de incentivos fiscais para as empresas Fruta Pronta e Induspar.

A primeira delas foi a demora na tramitação dos Processos. Os dois demoraram 9 meses para serem analisados. Em tese, a pandemia poderia justificar o atraso, mas não um tempo tão grande, tendo em vista que o processo é enviado e analisado de forma eletrônica, adequando-se perfeitamente ao trabalho *on line* feito durante a pandemia.

Todos os procedimentos de análise foram seguidos, exceto a vistoria técnica, com a justificativa de que não foi realizada devido à pandemia de Covid-19.

Foram encontradas ainda algumas inconsistências de informações como a data de envio e abertura do processo da Induspar e algumas divergências de informações entre as descrições das empresas nos projetos e os números projetados nas planilhas.

Há uma falta de transparência em relação à Política de Incentivos Socioeconômicos do Estado do Pará. As resoluções que concedem os benefícios estão em aba de difícil acesso no *site* da Sefa e não possuem dados qualitativos básicos para o acompanhamento e controle social.

As pontuações se dão com base em projeções de 5 anos de atividade do projeto, por meio de critérios dispostos na legislação. Denota-se, com isso, um certo descompasso destes cálculos com os trienais da LRF. O que dificulta a análise do cômputo dos mesmos na Lei Orçamentária. Seria mais lógico se os cálculos fossem com base no terceiro ano, coincidindo com os cálculos da LRF. Inclusive a procuradora de Contas de São Paulo Élide Graziane Pinto (2018) defende que os



prazos dos benefícios deveriam ser trienais e, caso houvesse renovação, haveria de se refazer os cálculos a cada 3 anos.

Além disso, observou-se que os critérios são os mesmos para Implantação e Ampliação, somente o adicional de localização em função do IDHM é que fica de fora para Ampliação. Porém, implantação normalmente requer mais aporte e traz mais benefícios sociais e locais.

Relativamente aos indicadores de sustentabilidade dispostos no Anexo Único do Decreto nº 2.490/2006, muitos pontuam o que já seria um dever legal, como: conformidade com as normas ambientais e observância das condicionantes do Licenciamento Ambiental; segurança do trabalho e saúde ocupacional; cumprimento das práticas trabalhistas.

Há, no entanto, alguns indicadores muito relevantes e pertinentes que poderiam ter uma pontuação até mais elevada, como: uso racional das fontes renováveis e eficiência energética e hídrica; exigência de um posicionamento socioambiental dos fornecedores; investimentos na conservação e preservação da biodiversidade; programa de reciclagem e preservação do meio ambiente. Esses indicadores exigem um real investimento da empresa em ações de responsabilidade social.

Além disso, não há qualquer razoabilidade entre os valores de investimento da empresa e a renúncia de receita proporcionado pelo Estado e nem entre o valor da renúncia e o ganho socioeconômico do Estado.

A empresa Fruta Pronta, por exemplo, teve um cálculo de R\$ 1 milhão de investimentos da empresa X R\$ 4 milhões de renúncia do Estado para os primeiros 5 anos de projeto, mas se considerar os 14 anos de benefício, o valor da renúncia fiscal salta para R\$ 17 milhões e ela só projeta empregar 26 colaboradores. Da mesma forma, a empresa Induspar teve um cálculo de R\$ 3.250.057,26 milhões de investimentos da



empresa X R\$ 2.901.840,07 milhões de renúncia do Estado nos primeiros 5 anos, mas considerando o período de 11 anos, a renúncia fiscal salta para R\$ 6.521.356,94 milhões e ela só projeta empregar 22 colaboradores.

Deveria haver uma lógica razoável entre o investimento da empresa, incluindo os investimentos em ações de sustentabilidade (além das obrigações legais) que beneficiem a comunidade ao entorno e o meio ambiente e o valor total da renúncia de receita. No entanto, a renúncia não poderia superar os investimentos comprovados pelas empresas.

A forma como a renúncia fiscal vem acontecendo ao invés de fomentar o desenvolvimento regional, amplia as desigualdades beneficiando as empresas em detrimento de recursos que poderiam ser investidos diretamente para o Marajó.

Goularti (2021) em estudo sobre a renúncia de receita do Estado do Pará diz que as políticas regionais apesar de terem sido importantes para a desconcentração produtiva, acabaram por legitimar a lógica de mercado ao financiar investimentos nas regiões mais adensadas. Verificou que entre 2015 e 2020 a Região Metropolitana de Belém foi a que recebeu o maior número de renúncias, enquanto a RI do Marajó a menos contemplada. Em 2020 a região Metropolitana de Belém ficou com 43,27% das renúncias estaduais, enquanto o Marajó ficou com apenas 0,96%.

Ao mesmo tempo que as políticas fiscais promovem a territorialização, também promovem a desterritorialização dos locais com menor infraestrutura que não atraem as empresas. Os problemas políticos não podem ser resolvidos por meio de uma única ação ou por ações fragmentadas (SHMIDT, 2018). Uma política de incentivos fiscais só faz sentido, quando não falta infraestrutura em serviços essenciais.



Amartya Sen (2000) diz que o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente social, e as instituições possuem papel fundamental para a garantia dessas liberdades capacitadoras do ser humano, isso inclui acesso à educação de qualidade, saneamento, saúde, emprego etc.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Marajó, conhecido pelo cartão postal e pelas belezas naturais, esconde a pobreza da população, que sofre com infraestrutura e serviços sociais precários.

A Política de Incentivos Fiscais do Estado do Pará tem como objetivo a redução das desigualdades regionais. E, com o intuito de promover o desenvolvimento do Marajó, por meio da atração de novos investimentos e a modernização de empreendimentos já instalados, o governo do Estado do Pará editou o Decreto nº 579, de 2 de março de 2020, que dispõe sobre o tratamento tributário concedido, pela Comissão da Política de Incentivos, para projetos na RI do Marajó, concedendo um ponto a mais de incentivo, chegando a isenção total do ICMS em determinadas operações.

Correia Neto (2016) chama a atenção que os objetivos da norma de renúncia de receita a vinculam e constituem critérios para a sua validade. Afinal, os benefícios fiscais possuem dois lados bem delineados: ao mesmo tempo que constituem incentivo para determinada política pública são também renúncia de receita.

Dessa forma, para saber se os procedimentos de concessão dos benefícios fiscais dispensados às empresas no Marajó a partir da publicação do Decreto n. 579 cumprem os requisitos para a sua



concessão, com possibilidade de reflexos positivos no desenvolvimento, observou-se que após dois anos de publicação do decreto apenas duas empresas conseguiram o incentivo fiscal para ampliar suas instalações na RI do Marajó.

As duas Resoluções que concederam o benefício para as empresas foram publicadas no DOE-PA, porém nelas não constam o local do incentivo, nem as contrapartidas, tampouco o CNPJ da empresa (somente o nome) ou que se trata de ampliação, ao invés de implantação.

Dessa forma, a opacidade desta Política impede o controle social sobre os recursos públicos concedidos, tornando-a duvidosa em termos de reais resultados.

Nos casos de incentivos onerosos como estes, cada benefício merece especial atenção em relação aos efeitos idealmente projetados (apresentados) e realmente concretizados. A análise inicial dos requisitos e critérios para a concessão do benefício já nos traz um importante indicativo dos benefícios socioeconômicos que o empreendimento projeta gerar.

Diversos problemas para a concessão de incentivos fiscais foram identificados.

O primeiro deles é uma reflexão normativa, referente às pontuações dos projetos, que se dão com base em projeções de 5 anos de atividade, havendo, com isso, um certo descompasso destes cálculos com os trienais da LRF. O que dificulta a análise do cômputo dos mesmos na Lei Orçamentária. Além disso, houve uma demora excessiva na tramitação dos Processos.

Ademais, os critérios são os mesmos para Implantação e Ampliação. No entanto, implantação geralmente requer mais aporte e traz mais benefícios sociais e locais. Desta forma, para os casos de



ampliação poderia haver um limite menor de redução tributária. Afora os indicadores de sustentabilidade, pontuando o que já seria um dever legal.

Da análise das duas empresas foi constatado que não há qualquer razoabilidade entre os valores de investimento da empresa e a renúncia de receita, tampouco entre o valor da renúncia e o ganho socioeconômico do Estado.

Portanto, os procedimentos de concessão dos benefícios fiscais dispensados às empresas no Marajó a partir da publicação do Decreto n. 579 cumprem parcialmente os requisitos formais para a sua concessão, com possibilidades mínimas de reflexos positivos no desenvolvimento da região e na melhora dos índices de empregabilidade e pobreza. Isso porque ao invés de fomentar o desenvolvimento regional, resta o beneficiamento das empresas em detrimento de recursos que poderiam ser investidos diretamente em programas sociais e de infraestrutura para o Marajó.

Assim, para algumas regiões, a política de incentivos fiscais indiretos, por meio de concessão de benefícios tributários como isenção, remissão, redução de base de cálculo ou alíquota pode ser importante; contudo, para regiões em que a ausência de infraestrutura é muito significativa, pouco importa a concessão dessa modalidade de benefício fiscal, pois o isolamento regional, agregado à dificuldade de acesso, carência de mão-de-obra qualificada, entre outros problemas por pouca política pública de gasto direto, inviabilizam o desenvolvimento econômico.



REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Vinicius; HOHENDORFF, Raquel; BUFFON, Marciano. Os objetivos de desenvolvimento sustentável e a tributação. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 13, n. 2, p. 255-271, jul./dez. 2022.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2016.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4ª ed., BH: Fórum, 2019.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Política de Renúncia de Receita do Estado do Pará: limites e insuficiências na promoção do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Florianópolis, SC: Editora Insular, 2021.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

KEYNES, J. M. **The General Theory and After: defense and development**. London: Cambridge University Press, 1973.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**. Desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado. Portflorio, Penguin, 2016.

MPC – **Regimento Interno** – Resolução 001/2020 – Disponível em: http://www.mpc.pa.gov.br/arquivos/atos/REGIMENTO_INTERNO_DO_MP_C_-_Alterado_pela_Resolucao_n._29-2022_site_MPC.pdf. Acesso em 31/03/2023.



NUSDEO, Fabio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

OLIVEIRA, Regis F. de. **Curso de direito financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

PARÁ. **Decreto nº 579, de 2 de março de 2020**. Dispõe sobre o tratamento tributário concedido para projetos na Região de Integração do Marajó. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, v. 129, n. 34.132, 3 mar. 2020.

PARÁ. **Região de Integração Marajó Perfil Socioeconômico e Ambiental**. FAPESPA, 2021.

PIGOU, Arthur C. **The Economics of Welfare**. 4 ed. London; Macmillan and Co., 1932.

PINTO, Élica Graziane. Gasto tributário (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal? **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, 30 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal?>> Acesso em 08 set. 2021.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1982.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução de desigualdades**. – São Paulo: D'Plácido, 2020.



SURREY, Stanley S. **Pathwaystotaxreform**: theconceptoftaxexpenditures. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973.

TCMPA. **Relatório Projeto Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará**. Etapa Marajó. Disponível em: <https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2022/07/Relatório-MARAJÓ.pdf>. Acesso em 31/03/2023.

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

ISSN 2236-0859

VOLUME 15 | NÚMERO 1 | 2024

450

