



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

ANDERSON SALDANHA DIAS

**OS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS AO SETOR DE MINERAÇÃO E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA: o caso da Vale
s11d em Canaã dos Carajás**

Belém
2025

ANDERSON SALDANHA DIAS

**OS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS AO SETOR DE MINERAÇÃO E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA: o caso da Vale
s11d em Canaã dos Carajás**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa.

Belém
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)

S162i Saldanha Dias, Anderson.
OS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS AO SETOR DE
MINERAÇÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O
DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA: o caso da Vale s11d
em Canaã dos Carajás. / Anderson Saldanha Dias, . — 2025.
154 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-
Graduação em Gestão Pública, Belém, 2025.

1. Desenvolvimento Regional. 2. Instituições. 3.
Incentivos fiscais. 4. Mineração. 5. Federalismo. I.
Título.

CDD 330

ANDERSON SALDANHA DIAS

**OS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS AO SETOR DE MINERAÇÃO E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA: o caso da Vale
s11d em Canaã dos Carajás**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento.

Aprovado em: 28/03/2025

Banca examinadora:

Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa
Orientador - PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. André Cutrim Carvalho
Examinador Externo – PPGEDAM/UFPA

Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro
Examinador Interno - PPGGP/NAEA/UFPA

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu a vida, a força e a sabedoria para trilhar esse caminho, dedico esta conquista. Sem Sua presença constante, nada disso faria sentido.

À minha esposa, Cláudia Garcia Dias, meu amor, minha companheira incansável, dedico com gratidão profunda. Você me deu uma família linda e foi meu porto seguro nos momentos de incerteza. Seu apoio silencioso, mas firme, foi fundamental para que eu não desistisse.

À minha mãe, Maria Itaci Saldanha Dias, e à minha tia, Iolanda Monteiro de Araújo, meu mais sincero agradecimento. Sem a estrutura que vocês me proporcionaram desde os primeiros passos da minha educação, eu não teria alcançado o nível de formação que hoje celebro. Vocês foram as primeiras a acreditar que eu poderia ir além. Essa também é uma conquista em memória de uma pessoa muito especial em minha vida, meu tio Aldeci Rayol de Araújo, que foi extremamente importante na minha formação como ser humano. Também agradeço aos meus sogros Dacildo Garcia e Cecília Garcia pela atenção e preocupação de sempre. Sou grato também à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-Pará) e à Sudam, instituições que me proporcionaram a experiência profissional necessária para encarar o desafio do mestrado com mais preparo e segurança. O conhecimento adquirido em campo, os aprendizados práticos e os desafios enfrentados foram fundamentais para construir a base sobre a qual este trabalho se sustenta.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa, registro minha mais sincera gratidão. Com sua paciência, dedicação e um conhecimento extremamente amplo, me conduziu por um caminho de descobertas e reflexões que ampliaram profundamente minha visão. Aprendi a enxergar a gestão pública sob uma ótica que jamais imaginei acessar, e isso transformou não apenas meu percurso acadêmico, mas também minha forma de atuar profissionalmente.

A todos os amigos, colegas e professores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará (Naea/UFPa), que estiveram ao meu lado durante essa jornada, meu muito obrigado. O ambiente de trocas, reflexões e apoio mútuo foi essencial para o meu crescimento pessoal e acadêmico.

Esta conquista é coletiva. Levo comigo um pouco de cada um que me ajudou a chegar até aqui.

O coração do homem planeja o seu caminho,
mas o Senhor lhe dirige os passos.

(Provérbios 16:9)

A cultura é a lente pela qual a sociedade
interpreta suas regras. Sem ela, as instituições
são apenas estruturas vazias.

(Inspirado em Douglas North)

RESUMO

A presente dissertação examina a eficácia da política pública de incentivos fiscais federais direcionados ao setor de mineração na Amazônia, a partir do estudo de caso do projeto S11D da empresa Vale S.A., localizada no município de Canaã dos Carajás, estado do Pará. Identifica-se uma lacuna entre os objetivos declarados dessas políticas e os resultados efetivamente observados em termos de desenvolvimento regional sustentável. Nesse contexto, a pesquisa busca responder à seguinte questão: em que medida os incentivos fiscais concedidos à atividade mineral têm promovido melhorias socioeconômicas sustentáveis na região amazônica? A fundamentação teórica apoia-se em autores como Afonso (2003), Carrieri e Couto (2019) e Bachur (2005), articulando conceitos de federalismo fiscal, justiça distributiva, políticas públicas e desenvolvimento regional. Adota-se uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, com procedimentos exploratórios e análise documental, combinando dados secundários provenientes de órgãos públicos e instituições especializadas. Os resultados apontam que, apesar dos expressivos investimentos e arrecadação tributária associada ao empreendimento analisado, persistem fragilidades estruturais no território, como baixa diversificação econômica, assimetrias sociais e impactos ambientais significativos. Conclui-se que os incentivos fiscais, na forma como vêm sendo aplicados, têm contribuído para a reprodução de um modelo extrativista dependente e concentrador, carecendo de reestruturação normativa e de mecanismos de exigência de contrapartidas socioambientais efetivas, capazes de alinhar a exploração mineral aos objetivos da Agenda 2030.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; instituições; incentivos fiscais; mineração, federalismo.

ABSTRACT

This dissertation examines the effectiveness of the public policy of federal tax incentives directed at the mining sector in the Amazon, based on the case study of the S11D project of the company Vale S.A., located in the municipality of Canaã dos Carajás, State of Pará. A gap is identified between the declared objectives of these policies and the results effectively observed in terms of sustainable regional development. In this context, the research seeks to answer the following question: to what extent have tax incentives granted to mining activities promoted sustainable socioeconomic improvements in the Amazon region? The theoretical foundation is based on authors such as Afonso (2003), Carrieri and Couto (2019) and Bachur (2005), articulating concepts of fiscal federalism, distributive justice, public policies and regional development. A qualitative methodological approach was adopted, with exploratory procedures and documentary analysis, combining secondary data from public agencies and specialized institutions. The results indicate that, despite the significant investments and tax collection associated with the analyzed enterprise, structural weaknesses persist in the territory, such as low economic diversification, social asymmetries and significant environmental impacts. It is concluded that tax incentives, as they have been applied, have contributed to the reproduction of a dependent and concentrated extractive model, lacking regulatory restructuring and mechanisms to demand effective socio-environmental compensation, capable of aligning mineral exploration with the objectives of the 2030 Agenda.

Keywords: regional development; institutions; tax incentives; mining.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Porcentagem de ocorrência dos impactos ambientais de acordo com o total de Eia's analisados.....	108
Gráfico 2 –	Empregados por setor econômico na área industrial e administrativa ano de 2022.....	110
Gráfico 3 –	Empregados por sexo e faixa etária, 2022 (Canaã dos Carajás).	113
Gráfico 4 –	Evolução dos gastos tributários no país e relação % do PIB e da Receita.....	119
Gráfico 5–	Média de arrecadação por Divisão Econômica da Cnae entre 2015 e 2018.....	121
Gráfico 6–	Evolução do montante dos Incentivos Fiscais destinados à Vale S/A entre 2016 e 2023.....	127
Gráfico 7–	Evolução do preço do minério de ferro entre 2014 e 2024.....	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1–	Comparação de desmatamento por município.....	107
Tabela 2–	Crescimento populacional do município de Canaã de Carajás.....	112
Tabela 3–	Dados da principal forma de abastecimento de água, censo 2022.....	116
Tabela 4–	Setores da Economia passíveis de obtenção de incentivo fiscal de Redução de 75% do IRPJ.....	121
Tabela 5–	Previsões de Renúncia de Incentivos Fiscais administrados pela Sudam entre 2015 e 2018.....	122
Tabela 6–	Renúncia em bases efetivas de Incentivos Fiscais administrados pela Sudam entre 2015 e 2018.....	122
Tabela 7–	Valores de incentivos fiscais da Vale S/A de 2016 a 2023.....	125
Tabela 8–	Valores de incentivos fiscais da SALOBO METAIS S.A. de 2016 a 2023.....	129

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANM	Agência Nacional de Mineração
Basa	Banco da Amazônia S.A
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF	Constituição Federal
Cfem	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
Ciat	Comunicação Interna de Acidente de Trabalho
Cide	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Concla	Comissão Nacional de Classificação
CTN	Código Tributário Nacional
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DRSAI	Doenças relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado
EFC	Estrada de Ferro-Carajás
Eia's	Estudos de Impactos Ambientais
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FDA	Fundação de desenvolvimento da Amazônia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibram	Instituto Brasileiro de Museus
ICMS	Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inpa	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviço
Iva	Imposto sobre o Valor Agregado
Loa	Lei Orçamentária Anual
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MIDR	Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional
Naea	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Ocde	Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Pib	Produto Interno Bruto
Pin	Plano de Integração Nacional
Pis	Programa de Integração Social
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RFB	Receita Federal do Brasil
Simineral	Sindicato das Indústrias Mineraias do Estado do Pará
Spevea	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SRF	Secretaria da Receita Federal
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCLD	Transportadores de Correia de Longa Distância
TFRM	Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	FEDERALISMO, TRIBUTAÇÃO, INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	17
2.1	Federalismo e Incentivos Fiscais.....	17
2.2	A Tributação e sua Finalidade no Brasil.....	30
2.3	As Espécies Tributárias Vigentes.....	36
2.3.1	Impostos.....	37
2.3.2	Taxas.....	41
2.3.3	Contribuições de melhoria.....	42
2.3.4	Empréstimos compulsórios.....	43
2.3.5	Contribuições especiais.....	45
2.4	Guerra Fiscal.....	47
2.5	Aspectos Jurídicos-Administrativos da Guerra Fiscal no Brasil: o ICMS Como Exemplo.....	50
2.6	Efeitos da Guerra Fiscal.....	52
3	AMAZÔNIA, MINERAÇÃO E A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS NA REGIÃO.....	55
3.1	Os Impactos da Política de Incentivos Fiscais na Amazônia.....	55
3.1.1	A ideia de justiça social e suas principais concepções.....	59
3.2	Desenvolvimento Econômico e Social.....	66
3.3	A Influência da Tributação na Diminuição das Desigualdades Regionais.....	69
3.4	A Destinação da Arrecadação Tributária e a Promoção da Igualdade.....	72
3.5	Os Incentivos Fiscais, o Estado como Indutor da Economia e o Papel da Sudam na Amazônia.....	77
3.6	Amazônia Brasileira e os Grandes Projetos Econômicos.....	80
4	A S11D EM CANAÃ DOS CARAJÁS E O CONTEXTO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO AMAZÔNICO.....	85
4.1	Ações Desenvolvimentistas e Organização do Território.....	85
4.2	A Exploração do Minério de Ferro no Empreendimento S11D e Canaã dos Carajás.....	88
4.3	Globalização e Políticas de Exportação.....	92

4.4	Tensões Sociais e as Perspectivas do Desenvolvimento Sustentável.....	94
4.5	Impactos Socioeconômicos da Mineração na Amazônia.....	102
4.5.1	Impactos socioeconômicos dos empreendimentos estabelecidos em Canaã dos Carajás através da mineração.....	106
4.5.2	Desmatamento e impacto na biodiversidade local.....	106
4.6	Dados Socioeconômicos de Canaã dos Carajás.....	109
4.7	Demonstrativos de Receitas e Gastos Tributário e os Seus Impactos na Lei Orçamentária Anual.....	117
4.8	Incentivos Fiscais da Sudam à Empresa Vale S/A.....	125
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
	REFERÊNCIAS.....	133
	APÊNDICES.....	143
	ANEXO.....	149

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia possui uma importância estratégica para o Brasil e o mundo, tanto do ponto de vista ecológico quanto econômico e social. Entretanto, seu desenvolvimento sempre esteve atrelado a desafios estruturais que exigem a conciliação entre preservação ambiental e crescimento econômico sustentável.

Nesse contexto, as políticas públicas desempenham um papel essencial, sendo os incentivos fiscais um dos principais instrumentos utilizados pelo governo para atrair investimentos produtivos e fomentar a economia regional. No setor mineral, essa estratégia se destaca ainda mais, pois a mineração é considerada uma atividade prioritária para o desenvolvimento da região, conforme estabelecido pelo Decreto Presidencial nº 4.212/2002.

Os incentivos fiscais, ao longo das últimas décadas, têm sido utilizados pelo Estado como um mecanismo para estimular a instalação de grandes empreendimentos na Amazônia, com o objetivo de impulsionar a economia e gerar empregos. No entanto, a preponderância da indústria extrativa mineral na região levanta questionamentos sobre a real efetividade dessas políticas públicas como indutoras de um desenvolvimento socioeconômico sustentável.

A mineração, especialmente a do minério de ferro, tem um papel central na economia amazônica, proporcionando receitas expressivas e melhorias em infraestrutura, mas também gera impactos ambientais significativos e um modelo econômico fortemente dependente de atividades extrativas.

Historicamente, a exploração econômica da Amazônia tem sido baseada na extração de recursos naturais, desde os ciclos das "drogas do sertão" e da borracha até a intensificação da mineração e do agronegócio na segunda metade do século XX. Nesse processo, o Estado brasileiro desempenhou um papel central na implementação de políticas para estimular o desenvolvimento da região, como a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e do Banco da Amazônia (Basa). Essas iniciativas foram fundamentais para a estruturação de grandes projetos, incluindo a exploração mineral, que se consolidou como um dos eixos econômicos mais relevantes da Amazônia.

Desde 1963, os incentivos fiscais vêm sendo aplicados na região com o objetivo de atrair investimentos produtivos e promover crescimento econômico. Com a Constituição Federal (CF) de 1988, os estados passaram a ter autonomia para

legislar sobre o Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS), o que ampliou sua capacidade de negociação para atrair empresas, sobretudo do setor mineral. Dessa forma, a mineração de ferro se consolidou como uma das principais atividades econômicas da Amazônia, inserida dentro de um modelo de desenvolvimento baseado em grandes projetos industriais e na exportação de commodities.

Dentro desse cenário, Canaã dos Carajás, no estado do Pará, emerge como um caso emblemático da aplicação dessas políticas públicas. O município abriga o projeto S11D da Vale, um dos maiores empreendimentos de mineração de ferro do mundo, viabilizado, em parte, por meio de incentivos fiscais. Esse empreendimento transformou profundamente a dinâmica socioeconômica da região, gerando oportunidades de emprego, investimentos em infraestrutura e arrecadação tributária, mas também desafios relacionados à dependência econômica, desigualdade social e impactos ambientais. Assim, o estudo de Canaã dos Carajás permite compreender melhor os efeitos dos incentivos fiscais sobre o desenvolvimento regional e a qualidade de vida da população local.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade de analisar, de forma crítica e aprofundada, os incentivos concedidos ao setor mineral, considerando seus aspectos históricos, institucionais e socioeconômicos. A metodologia adotada combina pesquisa bibliográfica e documental com análise de dados primários e secundários provenientes de órgãos públicos e entidades do setor, permitindo um exame detalhado da efetividade dessas políticas na promoção de um desenvolvimento sustentável.

O presente estudo tem como objetivo analisar os impactos dos incentivos fiscais concedidos ao setor mineral, com foco na extração de minério de ferro em Canaã dos Carajás, no Pará. Busca-se avaliar de que forma essas políticas públicas têm influenciado o desenvolvimento socioeconômico da região, considerando aspectos como geração de emprego e renda, arrecadação tributária, infraestrutura e qualidade de vida da população. Além disso, pretende-se discutir os desafios e os impactos ambientais relacionados à mineração e propor recomendações para a otimização dos benefícios e a mitigação dos problemas associados à atividade mineradora na Amazônia.

Há também a sugestão de elaboração de um Manual de Avaliação de Incentivos Fiscais de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e

Reinvestimento, que tem como foco uma visão mais abrangente da verificação da eficácia da política pública na região de Carajás, com uma análise relativa aos valores de incentivos destinados a empresas, bem como suas contrapartidas e resultados práticos, o que pode contribuir para o melhoramento da política de incentivos fiscais da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Essa é uma forma de contribuir para o aperfeiçoamento da política pública, mas também uma forma de subsidiar a gestão pública acerca de como está sendo estabelecido o custo-benefício do incentivo fiscal, uma vez que se trata de renúncia de recursos públicos em prol do fortalecimento de atividade econômica privada como atrativo para cada vez mais investimentos e fortalecimento e manutenção dos já existentes.

2 FEDERALISMO, TRIBUTAÇÃO, INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

2.1 Federalismo e Incentivos Fiscais

A origem da federação remonta à experiência histórica da luta pela independência dos Estados Unidos, quando as treze colônias americanas se uniram contra a dominação inglesa. Embora cada colônia possuísse uma identidade territorial própria e interesses específicos, a necessidade de combater um inimigo comum as levou a formar uma Confederação em 1778. Segundo Oliveira (2007), a federação é a expressão de um pacto político vertical entre as unidades de governo que compõem o espaço nacional, garantido por um governo central soberano, mas preservando os pactos horizontais em cada unidade.

Esse modelo de federação implica que as unidades federadas abram mão de parte de sua soberania em prol de um equilíbrio necessário para a consolidação da Nação. Entretanto, elas mantêm autonomia em relação à definição de seus ordenamentos constitucionais, ao exercício de seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e à competência residual que lhes assegura autonomia financeira para cumprir suas funções e atender às demandas de suas comunidades. A federação, portanto, de acordo com Oliveira (2007, p. 6), é um sistema de governança que busca equilibrar a autoridade central com a autonomia das unidades subnacionais.

O conceito de federação evoluiu conforme o desenvolvimento do capitalismo e as mudanças nas visões predominantes sobre o papel do Estado na economia. Modelos "ideais" de federalismo, com características centralizadoras ou descentralizadoras, têm se alternado de acordo com a percepção do melhor arranjo das relações intergovernamentais para garantir maior eficiência locativa. Essas mudanças refletem as várias recomendações no campo fiscal sobre a estrutura desejável de distribuição de poderes e responsabilidades na federação (Oliveira, 2007, p. 7)

No entanto, essas recomendações nem sempre se adéquam às realidades concretas e complexas dos diferentes contextos federativos. Cada federação é única, influenciada por fatores históricos, culturais e políticos específicos. A aplicação de modelos teóricos deve, portanto, ser adaptada às particularidades de cada federação para alcançar os objetivos de eficiência e equilíbrio entre os diferentes níveis de governo.

A experiência federativa dos Estados Unidos da América (EUA) serve como um exemplo paradigmático, mas também ressalta as dificuldades inerentes ao federalismo. A constante tensão entre centralização e descentralização, a necessidade de coordenação entre os níveis de governo e a garantia de autonomia financeira e política às unidades federadas são desafios permanentes. O sucesso de uma federação depende da capacidade de seus membros de negociar e manter um equilíbrio dinâmico entre os interesses nacionais e regionais (Oliveira, 2007, p. 6).

Oliveira (2007, p. 8) entende federação como um modelo de organização política que oferece uma estrutura flexível que permite a coexistência de um governo central forte, com unidades subnacionais autônomas. Esse equilíbrio, embora conflituoso, é essencial para a construção de uma nação coesa e eficiente. As experiências históricas e as recomendações teóricas no campo do federalismo devem ser adaptadas às realidades concretas para garantir a eficácia e a sustentabilidade das relações intergovernamentais.

Integrando essa visão com as ideias de Carrieri e Couto (2019), políticas públicas podem ser compreendidas como a ação do Estado, a partir da implementação de um projeto de governo, através de programas e ações direcionadas a setores sociais específicos. As políticas públicas, em qualquer fase – seja na elaboração, implantação ou nos resultados –, são formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos decisórios e a repartição de custos e benefícios sociais.

Assim, a federação e as políticas públicas se entrelaçam na medida em que o modelo federativo proporciona a estrutura necessária para a implementação das políticas públicas. O Governo Central e as unidades federadas compartilham responsabilidades e competências, permitindo a elaboração e execução de programas que atendam às necessidades locais enquanto promovem os objetivos nacionais. As políticas públicas, por sua vez, são instrumentos através dos quais o pacto federativo é operacionalizado, refletindo a distribuição de poder e os conflitos sociais inerentes a uma federação (Carrieri; Couto, 2019, p. 39).

A implementação de políticas públicas em um sistema federativo como o brasileiro exemplifica a dinâmica entre centralização e descentralização. Enquanto o Governo Central pode definir diretrizes gerais e fornecer recursos, as unidades federadas têm a autonomia para adaptar e executar essas políticas conforme as especificidades regionais. Essa interação é fundamental para assegurar que as

políticas públicas sejam efetivas e equitativas, respeitando as particularidades locais enquanto promovem o desenvolvimento nacional.

A experiência histórica dos EUA e as reflexões de Carrieri e Couto (2019) sobre políticas públicas demonstram que o sucesso de uma federação depende da capacidade de negociação e cooperação entre os diferentes níveis de governo. A tensão entre centralização e descentralização, a coordenação entre políticas nacionais e locais, e a distribuição equitativa de recursos e benefícios são desafios constantes. No entanto, esses desafios também representam oportunidades para fortalecer a federação e promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

A federação e as políticas públicas são indissociáveis na construção de um estado eficiente e justo. Enquanto a federação oferece a estrutura necessária para a diversidade e a autonomia das unidades subnacionais, as políticas públicas são os mecanismos pelos quais os objetivos de desenvolvimento e justiça social são perseguidos. Juntas, essas duas dimensões formam a base de uma governança democrática e eficaz, capaz de responder às demandas da sociedade e promover o bem-estar coletivo (Carrieri; Couto, 2019, p. 41).

A análise de Resende (1995, p. 299) destaca a proeminente presença do Estado na economia brasileira e o impacto dessa presença no sistema tributário nacional. Esse impacto é particularmente relevante no contexto da política de desenvolvimento regional, em que, frequentemente, surgem conflitos entre as demandas por maior autonomia tributária dos estados mais desenvolvidos e as pressões por aumento das transferências compensatórias executadas pelos estados menos desenvolvidos.

No Brasil, a intervenção estatal na economia tem sido uma característica marcante ao longo de sua história, influenciando diretamente a estrutura e a dinâmica do sistema tributário. O papel do Estado como agente econômico e regulador tem implicações profundas para a política fiscal e tributária, especialmente no que tange ao desenvolvimento regional. Estados mais desenvolvidos, como São Paulo e Rio de Janeiro, buscam maior autonomia tributária para gerir suas receitas e despesas de acordo com suas necessidades específicas e capacidades econômicas. Esses estados possuem uma base econômica mais diversificada e robusta, o que lhes permite gerar receitas significativas através de tributos próprios (Resende, 1995, p. 301).

Por outro lado, estados menos desenvolvidos, frequentemente localizados nas regiões Norte e Nordeste, dependem, em grande medida, de transferências compensatórias do governo federal para sustentar seus orçamentos e financiar políticas públicas essenciais. Essas transferências são vistas como mecanismos de redistribuição de recursos para corrigir desequilíbrios regionais e promover um desenvolvimento mais equitativo em todo o país. No entanto, essa dependência cria uma dinâmica de tensão entre os estados mais e menos desenvolvidos, cada qual defendendo seus interesses e buscando influenciar a política tributária nacional a seu favor.

Essa tensão se manifesta de várias formas. De acordo com Resende (1995, p. 302), os estados mais desenvolvidos argumentam que a maior autonomia tributária lhes permitiria gerir suas economias de maneira mais eficiente e competitiva, sem as amarras de um sistema centralizado que, muitas vezes, não leva em consideração suas especificidades regionais. Eles defendem a redução da carga das transferências federais, argumentando que isso incentivaria a responsabilidade fiscal e a eficiência administrativa nos estados menos desenvolvidos.

A resolução desse conflito, segundo Resende (1995, p. 302), exige um equilíbrio delicado entre a autonomia tributária e a solidariedade federativa. É necessário um sistema tributário que reconheça as disparidades regionais e busque minimizá-las através de políticas de redistribuição de recursos, ao mesmo tempo em que promove a eficiência econômica e a autonomia fiscal dos estados. Políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico local, investimentos em infraestrutura e educação, e a reforma do pacto federativo são passos essenciais nessa direção.

A citação de Afonso (2016, p. 7) destaca as mudanças na distribuição federativa da receita tributária no Brasil ao longo dos últimos 50 anos, evidenciando variações significativas nas participações relativas da União, dos estados e dos municípios. Essas mudanças refletem as transformações políticas, econômicas e sociais que o país experimentou, bem como as reformas tributárias e constitucionais que moldaram o federalismo fiscal brasileiro.

No auge da reforma militar, os estados enfrentaram uma piora em sua posição relativa na distribuição de receitas. Esse período foi marcado por uma centralização fiscal, em que a União concentrou a maior parte das receitas tributárias, diminuindo a autonomia financeira dos estados. A centralização buscava

fortalecer o controle federal sobre a economia e a política, mas resultou em uma redução significativa da capacidade dos estados de gerir seus recursos de forma independente.

A CF de 1988 trouxe um alívio para os estados, melhorando sua posição relativa na distribuição de receitas. A nova Carta Magna promoveu uma descentralização fiscal, aumentando a participação dos estados e dos municípios na arrecadação tributária. Esse movimento foi impulsionado por um reconhecimento da necessidade de fortalecer os governos subnacionais, permitindo-lhes uma maior autonomia financeira para atender às demandas locais e promover o desenvolvimento regional.

No entanto, de acordo com Afonso (2016, p. 9), a crescente cobrança de contribuições sociais no país, especialmente aquelas vinculadas à seguridade social, permitiu que a União recuperasse parte de sua participação relativa nas receitas tributárias. As contribuições sociais, que não são compartilhadas com estados e municípios, se tornaram uma fonte importante de receita para o governo federal, deslocando novamente o equilíbrio de recursos em favor da União.

Os municípios, por outro lado, têm mostrado uma tendência clara de crescimento constante em sua participação relativa na receita arrecadada. Há cinquenta anos, o orçamento municipal representava menos de 20% do orçamento dos estados. Atualmente, o orçamento dos estados é apenas 30% maior do que o dos municípios. Esse crescimento relativo dos municípios reflete um fortalecimento gradual dos governos locais, que têm assumido responsabilidades cada vez maiores na provisão de serviços públicos e no atendimento às necessidades das comunidades (Afonso, 2016, p. 11).

Essa evolução na distribuição federativa da receita tributária tem implicações profundas para o federalismo fiscal brasileiro. A centralização e descentralização das receitas refletem as tensões inerentes ao federalismo, em que a busca por um equilíbrio entre autonomia e controle central é constante. A centralização pode oferecer uma maior coordenação e controle sobre a política econômica nacional, enquanto a descentralização permite uma maior expansividade às necessidades locais e regionais.

O fortalecimento dos municípios é particularmente significativo no contexto brasileiro, no qual a diversidade regional e a desigualdade socioeconômica são marcantes. Para Afonso (2016, p. 11), a maior autonomia financeira dos municípios

pode contribuir para uma gestão mais eficiente e direcionada das políticas públicas, atendendo melhor às necessidades específicas de cada localidade. No entanto, isso também requer uma capacidade administrativa robusta e eficiente nos governos locais, além de mecanismos de controle e transparência para evitar a má gestão dos recursos.

A citação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2017) aborda uma das características mais marcantes da federação brasileira: a acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas. O Brasil, comparado com outros países da América Latina, apresenta uma elevada desigualdade social, que não se restringe apenas a diferenças interpessoais, mas também inclui significativas disparidades inter-regionais e intrarregionais. Essas desigualdades estruturais dificultam a implementação de novas formas de coordenação federativa, especialmente em um contexto de maior descentralização.

A desigualdade socioeconômica entre as unidades federadas no Brasil é um desafio persistente e complexo. A concentração de riqueza e recursos em determinadas regiões contrasta fortemente com a pobreza e a falta de infraestrutura em outras. Por exemplo, estados do Sudeste, como São Paulo e Rio de Janeiro, possuem economias mais desenvolvidas e infraestrutura avançada, enquanto estados do Norte e Nordeste enfrentam maiores dificuldades econômicas e sociais. Essa disparidade cria um ambiente no qual políticas públicas uniformes não conseguem atender eficazmente às diversas necessidades regionais (ENAP, 2017, p. 16).

A descentralização, promovida pela Constituição de 1988, visava conferir maior autonomia financeira e administrativa aos estados e municípios. No entanto, a descentralização também revelou desafios, especialmente em termos de coordenação e equilíbrio fiscal entre os entes federados. A desigualdade inter-regional significa que estados e municípios mais pobres têm menos capacidade de arrecadar tributos e, conseqüentemente, menor autonomia financeira. Isso limita sua capacidade de investir em infraestrutura, saúde, educação e outras áreas essenciais para o desenvolvimento local.

As disparidades intrarregionais também são um obstáculo significativo. Mesmo dentro de uma mesma região, como o Nordeste, há estados e municípios com níveis de desenvolvimento bastante distintos. Essa complexidade interna requer políticas públicas que sejam não apenas regionalmente adaptadas, mas também

sensíveis às necessidades específicas de cada localidade. O desafio está em criar mecanismos de distribuição de recursos que sejam equitativos e que possam reduzir as desigualdades sem prejudicar a autonomia local (ENAP, 2017, p. 18).

A acentuada disparidade socioeconômica impacta diretamente a rearticulação de novas formas de coordenação federativa. Em um cenário de maior descentralização, é crucial encontrar um equilíbrio que permita a cada unidade federada exercer sua autonomia sem comprometer a coesão nacional. Isso requer um federalismo cooperativo, no qual a União, estados e municípios trabalhem juntos de maneira coordenada para enfrentar os desafios comuns e promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

O federalismo brasileiro tem suas raízes na Proclamação da Independência do Brasil, em 1822, quando o país se tornou uma monarquia constitucional federalista. Isso significa que o poder político foi dividido entre o governo central e os estados, cada um com certas competências e autonomias.

Ao longo da história, a evolução do federalismo no Brasil foi marcada por desafios e mudanças. Durante o período imperial, o poder centralizado do governo federal limitou a autonomia dos estados. Com a Proclamação da República, em 1889, houve uma tentativa de fortalecer o federalismo, mas o poder continuou concentrado nas mãos do governo federal.

Na década de 1930, o governo federal passou a intervir cada vez mais na economia e na política dos estados, o que levou a um aumento da centralização do poder. Durante o regime militar (1964-1985), o federalismo foi ainda mais limitado e o poder centralizado foi ainda mais reforçado.

Após a redemocratização, o país passou por uma série de reformas políticas e econômicas que buscavam fortalecer o federalismo. No entanto, ainda há desafios para alcançar um verdadeiro equilíbrio de poder entre o governo federal e os estados, e para garantir a autonomia dos estados e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Alguns dos desafios atuais incluem a necessidade de uma reforma tributária que equilibre a distribuição de renda entre os estados e o governo federal, a melhoria da governança e gestão dos recursos públicos, e a garantia do respeito à autonomia dos estados e municípios.

Segundo Bachur (2005), a forma como os incentivos fiscais são manejados e as consequências desses benefícios para a sociedade têm relação direta com o modelo federativo adotado pelo país.

Neste contexto, tecendo uma breve incursão histórica sobre o Federalismo, tem-se no Brasil suas bases firmadas sobre a Teoria dos Três Poderes, consagrada pelo pensador francês Montesquieu, que por sua vez se baseou em obras como “Política”, do filósofo Aristóteles, e na obra “Segundo Tratado do Governo Civil”, de John Locke. Tal teoria foi apresentada na obra “O Espírito das Leis”, na qual Montesquieu traçou os parâmetros fundamentais da organização política liberal (Lenza, 2018).

Dessa forma, a partir de sua obra foi possível explicar, sistematizar e ampliar a divisão dos poderes, partindo da premissa de que para afastar governos absolutistas e evitar a produção de normas tirânicas, seria fundamental estabelecer a autonomia e os limites de cada poder (Couceiro, 2011).

Para tanto, o sistema de freios e contrapesos foi formulado com o objetivo de realizar a contenção do poder pelo poder, de modo que cada poder deveria ser autônomo ao exercer sua função, contudo, o exercício dessa função deveria ser controlado pelos outros poderes (Mello, 2018). Em outros termos, passou-se a preconizar a independência entre os poderes, que deveriam atuar de forma harmoniosa entre si. Como consequência, surgem no contexto de uma sociedade democrática três poderes que se mostram fundamentais para a salvaguarda e a realização dos interesses da sociedade, são eles o poder executivo, legislativo e judiciário.

O sistema de freios e contrapesos surgiu na Inglaterra, a partir da ação da Câmara dos Lordes, a fim de equilibrar os projetos de leis oriundos da Câmara dos Comuns, com o objetivo implícito de conter o povo, principalmente contra as ameaças aos privilégios da nobreza.

No Brasil, o sistema é adotado a partir da definição contida no artigo 2º da CF de 1988, o qual preconiza que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988, não paginado). Dessa forma, é importante mencionar que esta pesquisa faz menção a uma divisão de funções e competências entre os órgãos que estruturam o Estado, mas o poder político e a soberania são indivisíveis.

Isso torna a tripartição dos poderes não absoluta, haja vista que, ainda que sejam independentes, devem também ser harmônicos entre si, ou seja, esta é a essência da teoria de Montesquieu, qual seja, o sistema de freios e contrapesos, também chamado por Bulos (2017, p. 158) de “[...] controle do poder pelo poder”.

Nesta perspectiva, o objetivo do sistema de freios e contrapesos é que haja a independência em relação às funções principais, de modo que a exigência da harmonia pode ser considerada uma forma de suavização dessa independência, o que pode ser visto no artigo 60, § 4º, III da CF de 1988, que preconiza: “[...] Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir [...] a separação dos Poderes [...]” (Brasil, 1988, não paginado).

Com isso, se pode dizer que o fato de serem privilegiadas a independência e a harmonia, isso revela a inexistência de hierarquia ou subordinação entre os Poderes da União, apesar de que, de acordo com Lenza (2018, p. 253), não podem ser considerados sinônimos pelo fato de que a independência determina que “cada poder controla e limita os demais, assegurando o respeito à ordem jurídica; já a harmonia os obriga a agirem de forma respeitosa em relação às atribuições alheias, apenas interferindo naquilo que é determinado pelos mecanismos de freios e contrapesos”.

A preocupação central de Montesquieu foi compreender não apenas as razões da decadência das monarquias, mas, principalmente, os mecanismos que garantiram sua estabilidade por tantos séculos. Nesta análise, o pensador clássico chega à conclusão de que a moderação era o fator preponderante para o funcionamento estável dos governos, de modo que seria necessário encontrar os mecanismos que viessem a privilegiar tal moderação tanto nos regimes do passado, quanto nos do presente e nos que ainda viriam a se formar no futuro (Albuquerque, 2019).

Portanto, sintetizando o pensamento de Montesquieu em relação à sociedade e à política no âmbito do Federalismo, pode-se afirmar que a teoria dos três poderes por ele defendida é fundamentada, justamente, na ideia da separação dos poderes, ou melhor, na necessidade do estabelecimento de uma equipotencial (Lenza, 2018).

Dessa maneira, a defesa de uma equivalência dos poderes não pode ser confundida com uma total separação e independência entre eles, já que isso abriria espaço para regimes de governos não democráticos, pois nesta situação perdera-se a essência de seu significado, qual seja, assegurar a existência de um poder que

seja capaz de contrariar outro poder, ou seja, uma instância independente, capaz de moderar o poder do governante, no caso, representante do poder executivo (Albuquerque, 2019).

Neste contexto, a configuração do federalismo brasileiro sempre teve como característica fundamental o fortalecimento do poder central como forma de preservar a unidade administrativa no país, seja para promover mudanças significativas, seja para atender interesses de determinados grupos econômicos ou políticos.

Para Lima (2008), o Estado pode ser tido como o centro do Estado Federal com atribuição do conceito de Federalismo diante da premissa de descentralização do exercício de poder político, bem como administrativo, levado a uma ordem jurídica única que deve ser seguida.

O Estado federal necessariamente possui uma descentralização do poder, porém não se confunde com o conceito de federalismo, sendo que, no que concerne à autonomia administrativa, financeira e política de cada ente da federação, se observa que quanto maior a capacidade de auferir receitas para sua subsistência, maiores são as limitações de intervenção em termos de poder da União sobre esse ente federado.

Porém, as desigualdades regionais e a diferença gritante de receitas tributárias entre os entes federativos são aspectos marcantes da configuração federalista nacional. Essas diferenças regionais ficaram mais evidentes com o passar do tempo e, desde a instituição da República no Brasil, essas diferenças regionais vêm se intensificando, fruto de ações de entes federados nas regiões que concentram mais riquezas no país.

Para Lopreato (2020), as regiões concentradoras da riqueza contaram com a ajuda do sistema tributário e a constituição de um sistema de partilha, e apesar de isso amenizar o problema, não resolve a questão das desigualdades regionais. Além disso, ainda segundo Lopreato (2020), é importante ressaltar que as configurações do federalismo nacional se modificam de acordo com os interesses da conjuntura política e econômica vigente, porém nem sempre as mudanças constituem, necessariamente, um novo pacto federativo.

Vale mencionar que a história do federalismo brasileiro está dividida em três períodos principais: a fase inicial do federalismo brasileiro, que abrange os anos de 1891 a 1964; a segunda fase, que se caracteriza pelo regime militar e o novo arranjo

federativo (1964-1988); e, por fim, a terceira fase, que foi caracterizada pelo fim do regime militar e a construção de novas bases do federalismo brasileiro (Lopreato, 2020).

Na primeira fase, se destaca o caráter dualista e regionalista do Federalismo, onde os núcleos de poder foram articulados e formatados ainda dentro da concepção imperial para atender interesses dos grupos de elite existentes antes do período republicano (Lopreato, 2020).

Já na era Vargas, as características centrais do Federalismo brasileiro foram preservadas, porém, houve um fortalecimento do poder da União frente aos entes federados, um ambiente político favorável e o enfraquecimento das oligarquias dominantes foram fundamentais para o rearranjo do federalismo brasileiro sem, necessariamente, configurar uma nova forma de federalismo. Após esse período, caracterizou-se um avanço do poder estadual de 1946 até 1964, que estabeleceu o fim da evolução de poder dos estados, uma vez que não havia, a partir de então, a figura de governadores e prefeitos eleitos até a redemocratização.

A segunda fase caracterizou-se pelo regime militar e o novo arranjo federativo (1964-1988), e houve uma ruptura institucional profunda e o estabelecimento de um novo marco no federalismo brasileiro, com base exatamente em um novo regime político que estabeleceu novas formas de composição de governos nos entes federativos. Foi redefinido o pacto federativo com concentração de poder na esfera federal, com a União sendo a principal responsável pela arrecadação e distribuição de recursos para estados e municípios. Os Estados, que desde o início da república foram sendo cada vez mais fortalecidos, dessa vez ficaram cada vez mais dependentes dos recursos federais (Lopreato, 2020).

Com isso, a partir dessa nova configuração do Estado brasileiro, passou a haver um domínio da União em termos financeiros e arrecadatários como nunca antes visto na República e permitiu um amplo controle da política econômica e de estratégia de desenvolvimento por parte do poder central.

Além disso, na terceira fase, Lopreato (2020) aponta o fim do regime militar e início do governo civil como marco constitutivo para a construção de novas bases para o Federalismo brasileiro.

Assim, por ser um período caracterizado por uma crise econômica profunda, pouco se observaram as mudanças no pacto federativo vigente no período militar

durante os primeiros anos de governo civil, pois a grave crise fiscal fez com que essa ordem pactual permanecesse inalterada nesses anos iniciais.

Todavia, a CF de 1988 deu novas perspectivas ao federalismo brasileiro, com alterações significativas em pontos que antes foram objetos de conflitos entre os entes federativos junto à União. A CF de 1988 deu uma resposta a dois dos principais pontos que precisavam de pacificação no período: a ausência de um Estado de Bem-Estar Social e o reequilíbrio das relações entre os entes federados.

De acordo com Afonso (2003), o problema do federalismo tem se resumido ao federalismo fiscal. Ainda dentro de sua abordagem, o Estado, dentro de uma visão neoclássica, estaria estabelecido como um regulador das “falhas de mercado” e que “um caso específico dessa atuação seria aquele de sistemas federais, concebidos como aqueles compostos de vários níveis de governo atuando simultaneamente”.

O autor também entende o federalismo como “um conjunto de características que um sistema político deveria possuir de modo a ser qualificado como ‘federal’”, nas quais os entes federados deveriam possuir autonomia e garantias constitucionais nos diferentes níveis governamentais, de tal modo que o ponto central da discussão sobre o Federalismo está na visão de alocação de recursos e correção de falhas de mercado (Afonso, 2003).

É nesse sentido que Bachur (2005) caracteriza o federalismo brasileiro como sendo comprometido por uma prática fiscal competitiva que é incentivada por um arcabouço constitucionalmente propenso à coordenação, porém institucionalmente indefinido, que fortalece as desigualdades sociais.

Fato é que, segundo Bachur (2005), a história do federalismo brasileiro sempre oscilou entre a centralização e a descentralização, de modo que, como consequência, o país passa por processos que interferem na dinâmica federativa, como, por exemplo, o desejo de construir, em nível constitucional, um arcabouço jurídico de caráter cooperativo coordenado, a necessidade de consolidar o federalismo descentralizado e, finalmente, a implantação do federalismo descentralizado como preconizado desde o início.

É por isso que, na tentativa de elevar a arrecadação direta e indireta, bem como fomentar a atividade econômica estadual, os estados-membros tendem a baixar suas alíquotas para atrair investimentos, o que gera, enfim, uma redução global da arrecadação do ICMS. A alternativa constitucional de solucionar o problema no Senado Federal (art. 155, II; § 2o, V, a e b, da Constituição Federal)

não tem surtido efeitos capazes de elidir a guerra fiscal. No desequilíbrio horizontal entre municípios, é patente a guerra fiscal travada em torno do ISS, principal imposto municipal relacionado à atividade econômica local.

O federalismo, como destacado por Soares e Machado (2018, p. 14), é uma forma de organização do poder político no Estado nacional, caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isso implica a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central, representado pelo governo nacional, e outro descentralizado, composto pelos governos subnacionais. No Brasil, essa estrutura federalista permite que tanto a União quanto os estados e municípios exerçam poderes específicos e concorrentes sobre o mesmo território e população, promovendo uma governança mais equilibrada e eficiente.

No âmbito federal, a União possui a responsabilidade de governar o território nacional e todos os seus cidadãos, formulando políticas e diretrizes de abrangência nacional. As competências exclusivas da União incluem áreas como a defesa nacional, a política monetária e as relações exteriores. Essas atribuições são essenciais para manter a integridade e a soberania do país, garantindo a coesão necessária para enfrentar desafios que ultrapassam as capacidades individuais dos estados (Soares; Machado, 2018, p. 14).

Por outro lado, os governos subnacionais, que incluem estados e municípios, possuem autonomia para administrar e legislar sobre questões de interesse local. Cada estado governa uma parte delimitada do território nacional, desenvolvendo políticas públicas que atendam às peculiaridades e necessidades de sua população. As competências concorrentes, como a educação, a saúde e a segurança pública, exigem uma colaboração entre os diferentes níveis de governo, onde tanto a União quanto os estados e municípios têm o poder de legislar e atuar.

Segundo Soares e Machado (2018), essa estrutura de dupla autonomia territorial permite uma maior adaptação das políticas públicas às realidades locais. Os governos subnacionais podem, assim, inovar e experimentar soluções que, se bem-sucedidas, podem ser adotadas por outras unidades federativas ou até mesmo pela União. Além disso, a descentralização do poder promove uma gestão pública mais próxima dos cidadãos, permitindo uma maior participação popular e um controle social mais efetivo sobre as ações governamentais.

No entanto, o federalismo também apresenta desafios significativos. A distribuição de competências e recursos entre os diferentes níveis de governo pode

gerar conflitos e ineficiências. A coordenação entre a União e os estados e municípios é crucial para evitar sobreposições de funções e para garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma harmoniosa e eficaz. A atuação dentro de um campo pactuado de competências, como menciona Soares e Machado (2018), é fundamental para o funcionamento do federalismo, exigindo um diálogo constante e uma cooperação mútua entre os entes federativos (Soares; Machado, 2018).

O federalismo brasileiro, com sua dupla autonomia territorial, proporciona um equilíbrio entre a centralização e a descentralização do poder. Essa estrutura permite uma governança mais adaptada às diversidades regionais e promove uma gestão pública mais participativa. Contudo, exige uma coordenação eficiente e um pacto federativo sólido para superar os desafios e garantir que todos os cidadãos brasileiros sejam beneficiados de maneira equitativa pelas políticas públicas.

2.2 A Tributação e Sua Finalidade no Brasil

O conceito de tributo, conforme elucidado por Lukic (2018), não é unívoco, mas varia conforme diferentes perspectivas: histórica, política, social, econômica e jurídica, bem como em relação ao agente que dele faz uso. A tributação, portanto, pode assumir múltiplos conceitos e funções, de acordo com os valores e princípios que se deseja alcançar em um determinado período histórico. Esta complexidade reflete a natureza multifacetada dos tributos e a importância de compreendê-los em seu contexto amplo.

Historicamente, os tributos evoluíram de simples exações para financiamentos de guerras e manutenção de estados para instrumentos complexos de políticas públicas. Politicamente, os tributos são ferramentas de governança e controle social, enquanto, socialmente, podem ser mecanismos de redistribuição de renda e promoção de equidade. Economicamente, os tributos influenciam o comportamento dos agentes econômicos, afetando consumo, investimento e poupança. Juridicamente, são normas coercitivas que estabelecem obrigações pecuniárias dos cidadãos para com o Estado (Lukic, 2018, p. 8).

A natureza dos tributos também é variada, conforme a vinculação de sua exigência à atuação estatal em favor do contribuinte. Lukic (2018, p. 14) destaca que, de modo diverso, o tributo terá natureza de taxa e/ou contribuição de melhoria

sempre que sua exigência estiver vinculada à atuação do Estado em função da pessoa do contribuinte. Exemplos disso incluem a taxa vinculada ao exercício do poder de polícia ou à prestação de um serviço público específico e indivisível, e a contribuição de melhoria vinculada à elaboração de obra pública que gere uma valorização imobiliária em favor do contribuinte.

Assim, se o fato gerador de uma contribuição ou empréstimo compulsório estiver vinculado a uma atuação estatal em favor do contribuinte, estaremos diante de uma taxa. As taxas são tributos cobrados em razão de um serviço público específico prestado ao contribuinte ou do exercício do poder de polícia, como a emissão de um alvará de funcionamento ou a manutenção de um serviço de coleta de lixo. Por outro lado, se não houver essa vinculação direta entre a atuação estatal e o benefício individual do contribuinte, a contribuição ou o empréstimo compulsório terão natureza de imposto.

Os impostos, por sua vez, são tributos que incidem sobre fatos geradores desvinculados de uma contraprestação específica do Estado. Exemplos incluem o Imposto de Renda, que incide sobre a renda auferida pelos cidadãos, e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), que incide sobre a fabricação e a importação de produtos. Esses tributos têm uma função mais ampla e abstrata, financiando as atividades gerais do Estado e contribuindo para a redistribuição de riqueza e a promoção do bem-estar social.

A compreensão detalhada das diferentes naturezas dos tributos – taxas, contribuições de melhoria, impostos e empréstimos compulsórios – é crucial para uma gestão tributária eficiente e para a promoção de uma sociedade mais justa e equitativa. Conforme Lukic (2018) destaca, a tributação deve ser analisada à luz dos valores e princípios de cada período histórico, garantindo que as políticas tributárias estejam alinhadas com os objetivos maiores da nação.

Segundo Previdelli (2009, p. 24), “dentre os maiores poderes concedidos pela sociedade ao Estado, está o poder de tributar”. Dessa lição, pode-se inferir que a tributação é parte fundamental do núcleo do contrato social, que sendo estabelecido pelos cidadãos, preconiza o alcance do bem-comum. Nesse sentido, de acordo com Yamamoto (2011, p. 53):

O poder de tributar está na origem do Estado ou do Ente Político, pois permitiu que os homens deixassem de viver no que Hobbes definiu como o estado natural (ou a vida pré-política da humanidade) e passassem a constituir uma sociedade *de fato*, a geri-la mediante um governo, e a

financiá-la; estabelecendo, assim, uma relação clara entre governante e governados.

Sendo assim, a tributação deve ser compreendida a partir da necessidade dos indivíduos em estabelecer um convívio social organizado e gerir a coisa pública mediante a concessão de poder a um representante.

Assim, para que o poder de tributar seja considerado legítimo, é imprescindível que ele emane do Estado, haja vista que a imposição tributária privada configuraria usurpação ou mesmo roubo (Rosa; Abreu, 2010).

E além, por ser um mecanismo que contribui à construção do bem-comum, a tributação pode ser a responsável pela restrição da capacidade econômica individual, criando imediatamente a capacidade econômica social (Soares, 2009).

Em outras palavras, tem-se que o poder de tributar é justificado em razão da busca do bem da coletividade, que tem preferência se comparada aos interesses individuais. Importante é a lição de Souza (2008, p. 75) sobre o poder de tributar:

É precisamente a possibilidade de restrição da renda e da propriedade pessoais, reduzindo o consumo e a acumulação de riqueza individuais, que coloca a tributação no patamar de poderes estatais tão fortes como o da manutenção da ordem interna e o da declaração de guerra externa, bem assim como o da possibilidade de aplicar punição contra os próprios súditos.

Diante disso, se pode, inclusive, afirmar que dentre todos os poderes que emanam do Estado, a tributação deve ser considerada o mais essencial, ou ao menos o mais primordial, vez que sem ela não haveria como exercer os demais (Ramalho, 2009).

Assim, a tributação surge como um mecanismo para prover o bem-comum a partir da necessidade do homem de associar-se e criar vida política, e, além disso, decorre da disposição do homem de viver em um Estado, ou seja, em constante associação humana.

Em vista disso, nasce com a finalidade primordial de financiamento do Estado por desejo da coletividade, posto que ao ser instituída, a tributação adquire uma abrangência que influencia transversalmente todos os aspectos da vida em sociedade, tornando-se um poderoso instrumento de política pública, através do qual os governos expressam suas ideologias econômicas, sociais, políticas e até morais (Rosa; Abreu, 2010).

Verifica-se, então, que a tributação possui finalidades diferentes, mas complementares, que abarcam os âmbitos político, social e moral da constituição do Estado e da vida em sociedade. Neste contexto, de acordo com Laredo (2012, p. 48):

No plano político, por estar no núcleo da existência do Estado, a tributação pode ser definida como o laço que une governantes e governados em um sentido biunívoco. Por um lado, o fato de alguém ter o poder explícito de tributar sobre outrem estabelece a existência de um reino (em um conceito amplo) e define, inclusive, sua extensão e alcance.

Logo, a tributação só incidirá sobre a sociedade representada pelo poder que a instituiu, de modo, que o pagamento dos tributos é uma confirmação da sujeição e aceitação aos termos do contrato social, de modo que, enquanto houver pagamento de tributos, pode-se afirmar que haverá uma relação de dependência, consentida, por parte da sociedade em relação ao Estado. Neste diapasão, Bruni (2008, p. 37) assevera:

Assim, a tributação constitui um elo primordial entre soberano e súditos e estabelece uma relação política entre eles. Porém, é preciso deixar claro que este elo não é necessariamente democrático. A pilhagem ou tributação por força, sem consentimento democrático, foi exercida ao longo dos séculos por governantes, tanto em relação a outros povos, quanto em relação a seu próprio povo. Em termos de evolução política, o que ocorre é que esse elo básico passa a refletir valores diferentes à medida que se caminha de regimes escravocratas ou absolutistas rumo à democracia representativa.

Destes ensinamentos, pode-se inferir que a relação entre tributação e democracia não foi muito utilizada nem desejada em longa parte da história, de modo que, durante grande parte da história do mundo, a noção de contribuinte não guardava relacionamento direto com a estrita noção de cidadão. Sobre este aspecto interessante da história da tributação no mundo, Nasi (2011, p. 53) ressalta:

A tão aclamada relação cidadão-contribuinte parece apenas nascer de forma mais estruturada a partir das revoluções francesa e americana – não por acaso, ambas em parte motivadas pelo abuso do poder de tributar, seja por parte do próprio soberano ou por governantes externos.

Dessa forma, atualmente, não se pode dissociar a tributação da noção de equidade social, motivo pelo qual a tributação possui uma finalidade estritamente social a ser cumprida.

Essa noção é ampla, abarcando desde as questões de redistribuição de renda até a definição da capacidade contributiva dos cidadãos. É uma noção que traz em seu âmago a busca pela equidade, pela justiça fiscal.

Por essa razão é que a justiça deve ser um dos pilares do sistema tributário, posto que impossibilite que seja praticada uma tributação socialmente percebida como injusta, que implique a quebra do contrato social e retire a legitimidade do poder do governante para tributar. Naturalmente, a noção de injustiça tributária reside no fato de que seria injusto obrigar ricos e pobres a pagarem o mesmo montante de tributos. Sobre esta finalidade da tributação, Santos (2010, p. 27) afirma:

Aí está a noção da mão invisível de Adam Smith e, de certa forma, da ineficiência já demonstrada quando o Estado passa a fazer comando e controle direto dos recursos econômicos. Por outro lado, também parece não haver dúvida que a eficiente decisão alocativa não gera, necessariamente, uma alocação socialmente aceita como justa. Muito pelo contrário, uma alocação eficiente de mercado pode levar indivíduos a não terem como sobreviver. Justiça social parece ser algo que o mercado privado não pode assegurar sozinho. Daí entra o papel do Estado na finalidade distributiva, embora haja muitas equalizações da renda e da riqueza.

Assim, a questão da finalidade social da tributação acaba por se tornar uma das mais controversas, sobretudo porque sofre a influência de julgamentos de valores sociais, especialmente sobre a noção de justiça.

São, portanto, valores subjetivos e relativos sobre os quais a única certeza que se pode ter é de que eles devem ser considerados na elaboração da política tributária. Desconsiderar a finalidade e o impacto social da tributação implica na quebra de um dos princípios básicos da tributação, qual seja: o de que a tributação deve ser justa. Neste contexto, Viegas (2007, p. 136) assegura:

Alguma sistematização básica em torno da equidade tributária é, portanto, necessária de ser ao menos explicitada à sociedade. Por exemplo, o sistema tributário pode buscar seguir princípios como o da equidade horizontal – onde indivíduos com situações similares devem ser tributados similarmente – e o da equidade vertical – onde indivíduos em situações diferentes devem ser tributados diferentemente.

Entretanto, qualquer que seja sua finalidade, sobretudo em uma sociedade democrática, a moralidade é considerada um ingrediente que cimenta todas essas relações sociais entre indivíduos e Estado.

Todavia, essa é uma dimensão muitas vezes ignorada na discussão tributária, em que pese trazer consigo discussões que consideram valores que sustentam as normas e regras que guiam a sociedade, enfim, que contribuem para a distinção do correto e do incorreto.

Santos (2010, p. 39) assevera que a moralidade “está na origem do convívio social, do bem-comum e do Estado, não podendo estar dissociada dos valores que a sociedade preza e que dão origem a seu costume e cultura”.

Portanto, vê-se que a tributação não deve ser dissociada da moralidade, contudo, o fato de uma sociedade ser constituída sob os ditames da democracia não significa que a moralidade esteja sendo praticada nos atos da tributação.

Viegas (2007, p. 86) ressalta que “é a partir da compreensão abrangente e sistematizada da natureza da tributação e suas finalidades que podemos entender como algo compulsório pode ser aceito pela sociedade”. E ainda, Rosa e Abreu (2010, p. 47) salientam que:

É fundamental resgatar a noção de tributo como instrumento concedido legitimamente ao Estado, por meio de um contrato social, para a obtenção do bem-comum. É justamente a quebra entre pagamento e benefício direto – que existe na própria definição de tributo, em oposição à noção de preço – que deve ser recomposta ao se caminhar da percepção individual para a percepção social, assumindo-se uma noção compartilhada de responsabilidade coletiva.

Entretanto, para que isso seja possível, Yamamoto (2011, p. 36) ressalta que “é fundamental que a sociedade se torne partícipe da escolha pública e que seja informada e beneficiária dos bens e serviços concedidos pelo Estado”.

Assim, para que a elaboração de uma política tributária seja considerada eficiente e justa, o legislador deve considerar pontos fundamentais que conduzirão à fácil aceitação do tributo pela sociedade. Tais pontos fundamentais, segundo os ensinamentos de Ramalho (2009, p. 52), “estão relacionados com as finalidades e usos da tributação”.

Nesse contexto, pode-se afirmar, a partir do que fora exposto até o momento, que, politicamente, é importante que a sociedade tenha uma noção clara da tributação, compreendendo-a como um elo legítimo entre governante-governados. E ainda, que o Estado respeite o elo firmado com a sociedade, obedecendo às restrições e ao controle democrático, para que a população perceba os tributos como um meio para a construção do bem-comum.

Por outro lado, no âmbito econômico, pode-se afirmar que a aceitação social do tributo pode ser conseguida a partir da clareza dos objetivos da tributação na sociedade. E ainda, socialmente, a equidade e a noção de justiça fiscal surgem como questões fundamentais. Desse modo, Soares (2009, p. 36) assegura que:

Na questão da equidade e da justiça, em termos práticos, o governo deve ter claro o porquê do custo tributário estar socialmente distribuído de uma determinada forma e o que fazer para torná-lo mais justo ou mais coerente com a distribuição de renda do país. Essas informações devem ser efetivamente comunicadas à sociedade.

Finalmente, a finalidade moral da tributação não deve ser esquecida, de modo que, para que seja complementada, é imprescindível que:

A sociedade perceba que o sistema tributário é administrado de acordo com os mais altos valores da honestidade, retidão de caráter, integridade e aplicação imparcial das leis. Justamente pelo fato de a tributação referir-se a dinheiro, e dar margem a comportamentos que corrompem os valores mencionados, é uma das áreas do governo que deve pautar-se pelo bom exemplo e pela punição de quaisquer delitos contra o bom uso dos recursos públicos (Viegas, 2007, p. 64).

Em vista disso, surge a questão da definição da base social da tributação, ou seja, deve estar pautada na capacidade de pagamento ou nos benefícios recebidos. Finalmente, desvela-se a importância de lançar as vistas para a profundidade e abrangência da tributação nos mais diversos aspectos da vida em coletividade e, além disso, para a complexa inter-relação existente entre suas distintas finalidades.

2.3 As Espécies Tributárias Vigentes

É fato que a definição de tributo se encontra normatizada no Código Tributário Nacional (CTN), mais precisamente, em seu art. 3º, o qual dispõe que "tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

Assim, a partir do conceito legal de tributo, é possível afirmar que o mesmo deve ser compreendido com um dever fundamental, materializado no pagamento de uma prestação pecuniária, sem que esta represente uma penalidade e cobrada a partir da materialização do fato gerador.

2.3.1 Impostos

Os impostos possuem uma característica essencial que os distingue de outros tipos de tributos: sua cobrança é desvinculada de qualquer atividade direta do Estado em prol do contribuinte. Conforme esclarecido por Amaro (2010), "para exigir imposto de certo indivíduo, não é preciso que o Estado lhe preste algo determinado." Esta natureza desvinculada é a principal característica que define os impostos como tributos não vinculados, pois sua exigência não depende de uma contraprestação específica do Estado.

No Brasil, os impostos são instituídos para gerar receita que financie as atividades gerais do Estado, sem que haja uma destinação específica atrelada a uma prestação direta de serviços públicos ou ao exercício do poder de polícia. Isso os diferencia das taxas e contribuições, que são cobradas em razão de uma contraprestação direta ou uma atuação estatal específica (Amaro, 2010, p. 32).

A CF de 1988 estabelece um sistema tributário no qual a competência para instituir impostos é distribuída entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Cada um desses entes tem a autoridade para instituir impostos dentro de suas respectivas esferas de atuação. Por exemplo, a União tem competência para instituir impostos sobre a renda (IR), sobre produtos industrializados (IPI) e sobre operações financeiras (IOF). Os Estados são responsáveis por impostos sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), propriedade de veículos automotores (IPVA) e transmissão causa mortis e doação (ITCMD). Os Municípios, por sua vez, instituem impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), serviços de qualquer natureza (ISS) e transmissão Inter vivos de bens imóveis (ITBI) (Amaro, 2010, p. 36).

A ausência de vinculação dos impostos a uma contraprestação específica permite ao Estado maior flexibilidade na alocação dos recursos arrecadados, destinando-os conforme as necessidades e prioridades públicas. Essa característica é fundamental para a realização de políticas públicas de caráter amplo, como educação, saúde, segurança e infraestrutura, que demandam financiamento contínuo e consistente. A arrecadação de impostos, portanto, é essencial para o funcionamento do Estado e a promoção do bem-estar social.

Além de financiar as atividades estatais gerais, os impostos desempenham um papel redistributivo, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e

econômicas. Por meio da tributação da renda, do consumo e da propriedade, o Estado pode redistribuir recursos, promovendo maior equidade e justiça social. Este papel é particularmente importante em um país como o Brasil, onde as disparidades de renda e riqueza são significativas (Amaro, 2010, p. 35).

A eficiência do sistema tributário brasileiro, no entanto, depende de uma estrutura de impostos bem desenhada e de uma administração tributária eficaz. A complexidade do sistema, com múltiplos impostos e diversas regras de incidência, pode gerar desafios tanto para os contribuintes quanto para a administração pública. Simplificar e harmonizar a legislação tributária é um passo crucial para melhorar a eficiência da arrecadação e reduzir a carga administrativa sobre os contribuintes.

Os impostos são a espécie tributária prevista no artigo 145, inc. I da CF/88. É considerado por Harada (2012, p. 216) “uma cobrança desvinculada de qualquer atuação do Estado, decretadas em função do direito de império estatal”. Para Torres (2012, p. 195), o fato gerador do imposto:

É independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, definição disposta no art. 16 do CTN, representando uma retirada da parcela de riqueza do particular (Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular), em respeito à capacidade contributiva dos sujeitos passivos.

Corroborando esta afirmação, Harada (2012, p. 221) leciona que os impostos, geralmente:

São exigidos de quem tenha realizado o fato descrito em lei, independentemente de qualquer atividade do Estado em seu benefício, ou seja, os impostos se caracterizam por serem de cobrança compulsória, obrigatória, e por não beneficiarem o contribuinte sobre o fato gerador que o instituiu, calculada mediante a aplicação de uma alíquota (percentual aplicado sobre um valor econômico) a uma base de cálculo (grandeza econômica).

Contudo, deve-se frisar que, em que pese não haver qualquer classificação dos tributos na Constituição, a doutrina pátria comumente os classifica em impostos diretos e indiretos.

Nesse sentido, para Sabbag (2010, p. 48), os impostos considerados diretos são os que “[...] incidem sobre a pessoa que realiza o pagamento, são permanentes ou periódicos e a própria Administração efetua o lançamento, por declaração ou avaliação”.

Por outro lado, os tidos como indiretos, segundo Sabbag (2010, p. 50), são os que “[...] repercutem economicamente sobre terceira pessoa, são instantâneos e o seu lançamento opera por homologação, cabendo ao próprio contribuinte de direito adiantar o seu pagamento”.

Há ainda a classificação em fixos, proporcionais ou progressivos. Neste contexto, para Torres (2012, p. 220):

Os fixos, ou impostos de alíquota fixa, são aqueles em que o montante a pagar é representado por uma quantia predeterminada. O proporcional é aquele que mantém a mesma alíquota, qualquer que seja o valor tributado. A progressão simples ocorre quando cada alíquota maior se aplica por inteiro em cada matéria tributável e a progressão graduada é aquela em que cada alíquota maior é calculada sobre a parcela do valor compreendido entre o limite inferior e o superior.

Finalmente, a doutrina ainda classifica os impostos como reais e pessoais, uma vez que os considerados reais são aqueles que “se cobram em razão do patrimônio ou de considerações objetivas e econômicas independentes da situação do devedor, enquanto que os pessoais são aqueles que se instituem em função da pessoa do obrigado” (Sabbag, 2010, p. 51).

O Imposto sobre o Valor Agregado (Iva) tem se mostrado uma alternativa promissora para países como o Brasil, que enfrentam a necessidade urgente de aumentar a arrecadação enquanto buscam reduzir os custos associados à fiscalização tributária. Teixeira (2019) aponta que a implementação do Iva pode ser uma solução eficaz para a complexa estrutura tributária brasileira, que atualmente sofre com a Guerra Fiscal. Esse conflito entre estados e municípios brasileiros, que competem entre si oferecendo incentivos fiscais para atrair investimentos, resulta em uma série de distorções econômicas e perdas de arrecadação.

Um dos principais pontos positivos do Iva é a simplificação tributária. Atualmente, o Brasil possui uma das mais complexas estruturas de impostos do mundo, com uma miríade de tributos que incidem sobre o consumo, como o ICMS, Imposto sobre Serviço (ISS), Programa de Integração Social (Pis), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), entre outros. Essa complexidade não apenas dificulta o cumprimento das obrigações fiscais por parte das empresas, mas também eleva os custos de fiscalização para o governo. O Iva, sendo um imposto único que incide sobre o valor agregado em cada etapa da produção e comercialização de bens e serviços, reduziria significativamente essa complexidade.

Com uma base de incidência mais ampla e uma estrutura mais simples, o Iva facilitaria o cumprimento das obrigações fiscais e reduziria os custos de administração tributária.

Além da simplificação, o Iva também é mais neutro e transparente. Diferentemente dos tributos atuais, que podem gerar cumulatividade e distorções na cadeia produtiva, o Iva permite que cada empresa se credite do imposto pago na etapa anterior, evitando a incidência de tributo sobre tributo. Essa característica torna o Iva mais justo, pois a carga tributária é repassada ao consumidor final de forma clara e proporcional ao consumo. A transparência do Iva contribui para uma maior aceitação por parte dos contribuintes e reduz as oportunidades para a evasão fiscal, uma vez que cada etapa da cadeia produtiva é monitorada.

A introdução do Iva também pode ser um passo crucial na resolução da Guerra Fiscal. A competição desleal entre estados e municípios por meio da concessão de benefícios fiscais compromete a arrecadação e gera ineficiências na alocação de recursos. Com a implementação de um Iva nacional, a unificação das alíquotas e a eliminação das isenções e benefícios fiscais específicos ajudariam a criar um ambiente de concorrência mais leal e equitativo entre as unidades federativas. Isso não apenas aumentaria a arrecadação, mas também promoveria um desenvolvimento regional mais equilibrado.

Teixeira (2019) destaca que uma reforma tributária que introduza o Iva é especialmente relevante para superar a crise fiscal enfrentada pelo poder judiciário brasileiro. A redução dos custos de fiscalização e a melhoria na arrecadação permitiriam que o Estado destinasse mais recursos para áreas essenciais, incluindo a justiça. A crise fiscal atual limita a capacidade do poder judiciário de cumprir suas funções de forma eficiente, impactando negativamente a prestação de serviços públicos e a garantia de direitos fundamentais.

A implementação do Iva no Brasil representa uma alternativa viável e necessária para reformar o sistema tributário. Ao simplificar a estrutura de impostos, aumentar a transparência e equidade, e reduzir os conflitos federativos, o Iva pode ajudar a resolver a crise fiscal e fortalecer a economia brasileira. É uma reforma que, embora complexa, traz benefícios significativos e duradouros para o desenvolvimento econômico e social do país.

2.3.2 Taxas

As taxas, conforme elucidado por Lukic (2018), são tributos de competência comum a todos os entes federativos e seu exercício dependerá da competência atribuída pela CF de 1988 (CF/88) para a prestação do serviço ou exercício do poder de polícia. Esse princípio revela a importância das taxas no financiamento das atividades estatais específicas e na regulação de comportamentos, sendo um mecanismo essencial para a administração pública em suas diferentes esferas de governo.

No Brasil, as taxas se distinguem dos impostos e das contribuições especiais por sua natureza vinculada a uma contraprestação direta do Estado ao contribuinte. Elas são cobradas em razão de serviços públicos específicos e divisíveis ou pelo exercício do poder de polícia. Por exemplo, a emissão de um alvará de funcionamento, a manutenção de um sistema de coleta de lixo ou a realização de vistorias sanitárias são atividades que justificam a cobrança de taxas, pois representam serviços prestados diretamente ao contribuinte ou ações de fiscalização necessárias para a segurança e bem-estar da sociedade.

A CF/88 estabelece que a competência para instituir taxas é comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Isso significa que cada um desses entes federativos pode instituir e cobrar taxas, desde que dentro do âmbito de suas atribuições constitucionais. A União, por exemplo, pode instituir taxas por serviços aduaneiros ou pelo exercício do poder de polícia em atividades que envolvam segurança nacional. Os Estados têm competência para instituir taxas por serviços estaduais, como a manutenção de rodovias estaduais ou serviços de segurança pública. Os municípios, por sua vez, podem cobrar taxas por serviços de coleta de lixo, iluminação pública e outras atividades locais (Lukic, 2018, p. 18).

No entanto, a atribuição de competências pela CF/88 não é sempre clara e exaustiva. Quando a Constituição não especifica um ente federativo como responsável por determinado serviço público, a competência residual para a instituição de taxas recai sobre os Estados. Essa disposição visa garantir que nenhum serviço público essencial fique sem a necessária fonte de financiamento, assegurando que os Estados possam suprir eventuais lacunas na prestação de serviços ou na regulamentação através do poder de polícia.

Para Lukic (2018, p. 21), a função das taxas no sistema tributário brasileiro é, portanto, multifacetada. Além de financiar serviços públicos específicos e divisíveis, elas desempenham um papel crucial na regulação de atividades que exigem fiscalização e controle pelo Estado. O exercício do poder de polícia, que inclui a regulamentação e fiscalização de atividades econômicas, ambientais e sanitárias, é financiado, em grande parte, pelas taxas, permitindo ao Estado proteger os interesses coletivos e assegurar a ordem pública.

As taxas também promovem a justiça fiscal, uma vez que são cobradas diretamente dos beneficiários dos serviços públicos ou dos sujeitos à fiscalização, de acordo com o princípio do benefício. Este princípio garante que aqueles que utilizam ou demandam mais serviços públicos contribuam proporcionalmente para seu financiamento, evitando que a carga tributária recaia injustamente sobre toda a sociedade.

Segundo Coelho (2012, p. 124):

Na legislação tributária brasileira, taxa é uma quantia obrigatória em dinheiro paga em troca de algum serviço público fundamental (entendo enquadrarem nesta espécie o pedágio e o serviço de iluminação) ou para o exercício do poder de polícia oferecido diretamente pelo estado.

Diante disso, a taxa é uma forma de tributo vinculada à atuação estatal, visando o exercício do poder de polícia ou a prestação de um serviço público específico e divisível, sendo vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do próprio serviço prestado, ou seja, é um tributo que depende diretamente do serviço prestado.

2.3.3 Contribuições de melhoria

A contribuição de melhoria é um tributo vinculado que, assim como as taxas, tem seu fato gerador relacionado a uma atividade específica do Estado em benefício do contribuinte. Conforme elucidado por Lukic (2018, p. 28), "o fato gerador da contribuição de melhoria é a realização de obra pública da qual decorra uma valorização imobiliária". Em outras palavras, a contribuição de melhoria pode ser instituída e cobrada quando o poder público realiza uma obra que resulta na valorização do imóvel do contribuinte.

Este tributo é de competência comum, podendo ser instituído pelo ente federativo que realizou a obra pública que causou a valorização imobiliária. A natureza vinculada da contribuição de melhoria significa que sua cobrança está diretamente associada ao benefício específico que o contribuinte recebe devido à obra pública. Essa relação direta diferencia a contribuição de melhoria dos impostos, que são tributos não vinculados e cuja cobrança não depende de uma contraprestação específica do Estado.

A contribuição de melhoria é uma ferramenta importante para assegurar que os custos das obras públicas que beneficiam diretamente certos imóveis sejam compartilhados de maneira justa entre os proprietários desses imóveis. Por exemplo, a pavimentação de ruas, a construção de praças ou outras melhorias urbanas podem aumentar significativamente o valor dos imóveis na área beneficiada. Nesse contexto, a contribuição de melhoria garante que os proprietários dos imóveis que se beneficiam diretamente das melhorias contribuam para os custos das obras (Lukic, p. 29).

A cobrança da contribuição de melhoria deve observar critérios de justiça e proporcionalidade, de modo que o valor cobrado dos contribuintes reflita de maneira justa o benefício obtido com a valorização de seus imóveis. Além disso, é essencial que haja transparência na gestão dos recursos arrecadados, garantindo que sejam efetivamente utilizados para cobrir os custos das obras públicas que geraram a valorização imobiliária.

De acordo com Coelho (2012, p. 126), as contribuições de melhorias são uma:

Espécie tributária que tem como fato gerador custear obras públicas das quais decorrem em valorização de bens imóveis e tem como limite total da cobrança o custo da obra e limite individual, autoriza-se sua cobrança quando ocorre a valorização do imóvel, em consequência de obras públicas.

Assim, as contribuições de melhoria são instituídas a partir da necessidade de realização de uma obra pela Administração Pública, considerando, inclusive, a valorização dos locais que receberem a obra.

2.3.4 Empréstimos Compulsórios

O empréstimo compulsório é um ingresso temporário de recursos do contribuinte ao Estado, impondo ao governo a obrigação de restituir posteriormente os valores cobrados a esse título. Lukic (2018, p. 30) descreve que "da leitura do art. 148 da CF/88 e do art. 15 do CTN, podemos extrair os seguintes requisitos para a instituição do empréstimo compulsório".

De acordo com Lukic (2018), somente a União possui a competência outorgada pela Constituição para instituir o empréstimo compulsório. Isso significa que os estados, municípios e o Distrito Federal não têm a autoridade legal para criar este tipo de tributo. Essa exclusividade visa garantir que a instituição do empréstimo compulsório seja centralizada, evitando disparidades e possíveis conflitos federativos.

. Ao contrário da maioria dos tributos, que podem ser previstos por lei ordinária, o empréstimo compulsório exige um procedimento legislativo mais rigoroso e detalhado. A exigência de uma lei complementar busca assegurar que a criação desse tributo temporário seja acompanhada de um debate mais aprofundado e de maior consenso legislativo.

Esses requisitos destacam a natureza excepcional do empréstimo compulsório, que só pode ser instituído em circunstâncias específicas, como calamidade pública, guerra externa ou sua iminência, e investimento público de caráter urgente e relevante interesse nacional. A necessidade de uma lei complementar reforça a seriedade com que este mecanismo deve ser tratado, garantindo que sua aplicação seja cuidadosamente ponderada e justificada (Lukic, 2018, p. 31).

A instituição do empréstimo compulsório é uma medida de caráter excepcional e temporário, fundamentada em requisitos legais específicos e rigorosos. Lukic (2018) sublinha a importância de se respeitar a competência exclusiva da União e a necessidade de uma lei complementar para sua criação, aspectos que garantem a legitimidade e a seriedade desse tributo em situações de extrema necessidade.

Os empréstimos compulsórios, segundo Torres (2012, p. 227), têm a finalidade de "atender a situações excepcionais e somente podem ser instituídos pela União". Para Soares (2009, p. 53), é "a tomada compulsória de certa quantidade em dinheiro do contribuinte a título de 'empréstimo', que será resgatado

em certo prazo, conforme as determinações estabelecidas em lei”. De acordo com Coelho (2012, p. 121):

As situações excepcionais encontram-se normatizadas nos incisos I e II do art. 148 da Constituição Federal, sendo elas: para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência e no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b.

Importante frisar, ainda, que os empréstimos compulsórios são classificados em dois grupos, a saber: o dos empréstimos ostensivos e o dos empréstimos mascarados. Segundo Sabbag (2010, p. 187), “os ostensivos podem ou não render juros, mas em regime inflacionário devem ser indexados à correção monetária. Os mascarados aparecem na capitalização compulsória, na conversão forçada, nas antecipações arbitrárias dos impostos etc.”.

2.3.5 Contribuições especiais

A definição das contribuições como uma espécie de tributo tem sido objeto de debate entre os estudiosos do direito tributário, especialmente após a promulgação da CF de 1988 (CF/88). Alguns autores argumentam que as contribuições não devem ser consideradas tributos, baseando-se no fato de que o artigo 145 da CF/88 não as inclui explicitamente como tal. Adicionalmente, eles apontam que o artigo 149 da CF/88 impõe às contribuições o mesmo regime jurídico dos tributos, o que, segundo essa visão, não seria necessário se as contribuições já fossem reconhecidas como uma espécie de tributo.

Contudo, a posição majoritária entre os doutrinadores é no sentido de que as contribuições devem, sim, ser consideradas tributos. Paulo Ayres Barreto, por exemplo, defende essa visão ao afirmar que “as contribuições têm natureza tributária por se amoldarem ao conceito de tributo. Não é sua submissão ao regime tributário que lhe confere tal natureza. [...] é a sua natureza que define o regime jurídico ao qual deva ser submetida” (Barreto, 2006, p. 95). Barreto destaca que a essência das contribuições se alinha com o conceito de tributo, sendo essa característica intrínseca que determina sua classificação jurídica, e não o contrário.

A CF/88 estabeleceu um sistema tributário nacional que inclui diversas espécies de tributos: impostos, taxas e contribuições de melhoria, conforme previsto no artigo 145. No entanto, a Constituição também prevê, em seu artigo 149, a

competência para a instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, e essas contribuições são submetidas ao regime jurídico dos tributos. Essa previsão gera a interpretação de que, apesar de não mencionadas expressamente no artigo 145, as contribuições se encaixam na categoria de tributos devido à sua função e características.

Segundo Barreto (2006, p. 94), a distinção entre contribuições e outros tributos reside em sua destinação específica. Enquanto impostos e taxas têm fins mais gerais ou vinculados a serviços específicos, as contribuições são destinadas a fins determinados, como o financiamento da seguridade social (contribuições sociais) ou a intervenção em setores econômicos específicos (contribuições de intervenção no domínio econômico).

Essa compreensão é essencial para a aplicação prática do direito tributário, pois implica na observância de princípios e normas específicas. O reconhecimento das contribuições como tributos assegura que elas sejam sujeitas aos mesmos princípios constitucionais que regem a tributação, como a legalidade, a isonomia e a anterioridade. Esses princípios são fundamentais para garantir a justiça e a transparência no sistema tributário (Barreto, 2006, p. 95).

Apesar de algumas divergências doutrinárias, a posição dominante é que as contribuições são, de fato, uma espécie de tributo. Essa visão, conforme exposta por Paulo Ayres Barreto, se fundamenta na natureza intrínseca das contribuições, que se amolda ao conceito de tributo, reforçando a ideia de que seu regime jurídico deve ser definido por sua essência e não apenas por disposições formais. Essa abordagem garante a coerência e a integridade do sistema tributário brasileiro.

Segundo Torres (2012), há uma grande discussão acerca da natureza jurídica das contribuições especiais, de modo que para muitos estas não passam de impostos ou taxas, enquanto que para outros são simplesmente impostos com destinação específica e, ainda, há quem defenda que as contribuições especiais não possuem natureza tributária. Neste sentido, Coelho (2012, p. 63) atribui o seguinte conceito às contribuições especiais:

Tributo cujo resultado da arrecadação é destinado ao financiamento da seguridade social (assistência social, previdência social e saúde), de programas que impliquem intervenção no domínio econômico, ou ao atendimento de interesses de classes profissionais ou categoria de pessoas, servindo-se de benefícios econômicos ou assistenciais.

Importante ressaltar que as contribuições especiais, segundo Torres (2012), são subdivididas em duas espécies, previstas no art. 149, CF e as mencionadas no art. 195, CF. Assim, a Carta Magna estabelece os seguintes tipos de contribuições: Contribuições Destinadas à Seguridade Social, Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e Sociais Genéricas.

2.4 Guerra Fiscal

A chamada guerra fiscal pode ser entendida como a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados. Benesses fiscais atrativas incentivariam a migração de determinados agentes privados, os quais, segundo postulados econômicos clássicos, tendem sempre a buscar o menor custo produtivo e, conseqüentemente, maior lucro. De fato, o uso de benefícios e incentivos fiscais de forma acirradamente competitiva gerará, certamente, efeitos perversos sob os ângulos macroeconômicos e sociais.

Nesta perspectiva, os Estados entre si, e também os municípios, competem utilizando como principal arma os tributos, dispensando-os ou reduzindo-os para atrair os investimentos privados. Contudo, não é tão simples, especialmente porque a adoção de outras medidas, como as usuais concessões de crédito, disfarça, em parte, a utilização dessas benesses como arma nessa guerra.

Segundo Sabbag (2010), não há que se falar em influência da guerra fiscal na decisão de alocação regional dos recursos antes de 1960. Tal é corroborado pelo fato de que “antes dessa época, outros fatores muito mais relevantes atuavam como forma de diminuir o âmbito de escolha da localização de determinada indústria” (Fiorin, 2011, p. 73).

Além disso, sob o prisma econômico, não podemos deixar de assinalar que a busca por menores custos produtivos integra, sem sombra de dúvida, a racionalidade dos agentes privados. No entanto, os custos tributários são apenas um ponto específico dos chamados custos globais e, por vezes, quando marginalmente considerados, integrariam um segundo escalão de importância dos custos.

Nesse sentido, tem-se que, do ponto de vista microeconômico, os agentes, em busca de competitividade, buscam a redução de custos e, nesse bojo, os custos tributários são sempre considerados, mormente na época atual, em que vivenciamos

sobrecarga tributária crescente. Contudo, apesar de ser ponto importante na alocação de investimentos privados, a carga tributária não é elemento determinante, visto que outros fatores também exercem influência considerável na tomada de decisões desse viés.

Tais incentivos não podem ser considerados necessários para a alocação do investimento privado, pois não são determinantes básicos para essas decisões. Esses incentivos fiscais influenciam na localização dos empreendimentos e não no investimento em si, visto que, nessa análise, um horizonte mais amplo e estável deve ser considerado.

Essas estratégias políticas somente surtiram efeitos na localização do empreendimento, mas não implicarão ampliação do investimento agregado. É dizer, as políticas de guerra fiscal não são determinantes nem do investimento em si nem da sua quantidade, mas apenas da localidade de determinado investimento dentro de uma mesma federação (Carvalho, 2009, p. 54).

Não obstante, sob o ponto de vista do Estado ou do município que se utiliza dessas estratégias, haverá a convivência de forte impacto negativo no plano agregado, com inegáveis efeitos positivos gerados sobre a economia local. Esses efeitos positivos observados no ente político vencedor da guerra fiscal fornecem forte capital político ao governador ou prefeito, que receberão a láurea pela atração de investimentos e pela geração de novos empregos naquela localidade.

Já no que tange aos impactos negativos no plano agregado, a redução da tributação por ente político implicará tomada de posições diversas por parte do ente perdedor, que poderá, segundo Sabbag (2010, p. 92), “[...] reduzir suas alíquotas e proceder de modo a barrar ou tornar ineficaz a redução de alíquota por parte do ente vitorioso”.

Se adotada a primeira hipótese, a guerra fiscal persistirá e todos os entes políticos nela envolvidos serão perdedores em potencial, visto que a redução na arrecadação tributária gerará maior dependência desses entes dos repasses federais. Ademais, quanto menor a arrecadação, menor o potencial de investimento desses entes políticos que, sem tais investimentos, terão como único atrativo ao investimento privado sua reduzida tributação.

Já as medidas tendentes a mitigar a adoção de tributação reduzida utilizadas pelo ente político perdedor da guerra fiscal, como a não-utilização de créditos ou a

imposição de multas e/ou regimes especiais, criam grande insegurança jurídica, que, por si só, é forte desestímulo a qualquer investimento privado.

Mesmo as vantagens auferidas pelo ente político vencedor, como, por exemplo, a geração de empregos e investimentos locais, serão tão tênues que não podem embasar esse tipo de política. A análise do fenômeno, sempre crítica em virtude dos efeitos globais nefastos, deve ser feita à luz do cooperativismo entre esses entes no sentido de reduzir as desigualdades regionais, o que apontará para um estudo mais detalhado sobre as relações federativas do Estado brasileiro nos seus aspectos fiscais (Ataliba, 2007).

Nessa perspectiva, a guerra fiscal tem como condição básica a possibilidade de entes subnacionais utilizarem benesses fiscais para influenciar a alocação de recursos privados. Essa utilização peculiar da guerra fiscal como instrumento político de desenvolvimento industrial regional deve ser analisada em termos federativos.

O processo da guerra fiscal é perverso, controlado pelas grandes empresas privadas, e que só aumenta a dependência das unidades federativas em relação à União, visto que abdicar de parte de suas receitas em prol desse uso econômico da tributação aumenta consideravelmente a dependência dos entes políticos das transferências intergovernamentais (Amaro, 2010, p. 88).

Tanto é assim que a disputa travada no contexto federativo força articulações entre a esfera pública e o setor privado, numa verdadeira negociação à locativa desordenada do investimento produtivo. De fato, o ponto central da discussão é que a guerra entre os entes políticos por seus interesses, de forma não cooperativa, é inerente aos próprios agentes federativos. Assim como na instância privada, as decisões individuais dos entes políticos alteram de forma substancial as relações cooperativas federais, o que enseja determinado grau de regulação. Sobre a necessidade de regulação, Bastos (2010, p. 92) leciona:

Essa regulação, aqui tomada em termos amplos, abrange duas principais atuações da União: (i) normatizar as relações entre os agentes da Federação, através de uma estrutura de tributação e de dispositivos específicos que regulem a competência de tributar; e (ii) estabelecer políticas de alocação regional do investimento público ou diretamente influir na alocação de investimentos privados.

De fato, no que tange à atuação, o poder da União de garantir recursos financeiros e os sistemas alocativos e decisórios concentrados nos grandes blocos do setor produtivo estatal garantiriam a acomodação dos conflitos existentes, dando

à União a capacidade de planejar e de executar um projeto de desenvolvimento nacional.

Não é por acaso que, já no fim dos anos 1980, alguns já afirmavam que a substituição da União pelos agentes subnacionais na adoção de políticas de alocação do investimento público era situação irreversível.

Já no que diz respeito ao primeiro tipo de atuação, a perda efetiva dessa capacidade regulatória da União foi acompanhada por um processo de descentralização político-fiscal recente que culminou na autonomia federativa estabelecida pela Constituição de 1988.

De fato, o “principal fator para a viabilidade e sustentação do conflito fiscal entre os Estados brasileiros encontra-se na sistemática de tributação estabelecida no comércio interestadual” (Sabbag, 2010, p. 78); daí a relevância em abordar a temática.

2.5 Aspectos Jurídicos-Administrativos da Guerra Fiscal no Brasil: O ICMS Como Exemplo

A Constituição, embora não prescreva a tributação na origem de forma clara, adota tal modelo ao expor as bases da sistemática desse tributo no artigo 155, § 2º. Tal mecanismo de tributação na origem encontra sua base legal no artigo 1º do Decreto-Lei nº 406, quando este estabelece que o fato gerador do ICMS se dá na saída da mercadoria do estabelecimento comercial, industrial ou produtor.

O ICMS é considerado um tributo plurifásico, incidente nas diversas transmissões de titularidade da mercadoria (Brunl, 2008). A própria fabricação de determinada mercadoria, haja vista a especialidade e a segmentação da cadeia produtiva atual, já enseja diversas transmissões e, quando analisado o caminho dessa mercadoria até seu consumidor final, passados todos os entrepostos comerciais, o número de transmissões aumenta espantosamente.

Não obstante, a impossibilidade de se tributar cumulativamente o ICMS, com o mecanismo de compensação dos créditos pagos nas operações anteriores, evita a tributação em cascata desse tributo.

Assim, vê-se que o *quantum* recolhido aos cofres estaduais se dá, num primeiro momento, levando-se em conta o valor integral da operação de transmissão da mercadoria, mas, num segundo momento, após a transmissão, considera-se

apenas o valor acrescido dessa mercadoria. Dessa forma, compensando-se o tributo pago nas operações anteriores, a incidência só se dará, em termos econômicos, no acréscimo de valor da mercadoria.

Logo, o *quantum* pago será tanto maior quanto maior for esse acréscimo. Desse modo, o acréscimo de valor de mercado das mercadorias se dá principalmente nas etapas do processo produtivo; as demais transmissões de titularidade que se seguem agregam valores menores (Coelho, 2012).

Assim, os Estados em que se situam os empreendimentos industriais responsáveis pelas etapas produtivas seriam favorecidos por essa sistemática de tributação na origem. Dessa forma, os Estados mais desenvolvidos, que apresentam maior índice de concentração industrial, são também os maiores arrecadadores desse tributo.

Inversamente, a tributação no destino afastaria a necessidade do mecanismo de compensação, visto que somente no momento da transmissão ao consumidor final haveria a incidência do imposto. Não obstante, tal sistemática encontra grande óbice fático para sua implementação a dificuldade de fiscalização. Ademais, retirada a dificuldade posta, tal sistemática também garantiria maior arrecadação aos Estados desenvolvidos, visto que estes contam com populações de maior poder aquisitivo e, assim, apresentam maior consumo.

A Resolução nº 2261 do Senado estabelece a alíquota de 12% para as operações interestaduais e de 7% para as operações interestaduais realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo. Com tal mecanismo, os Estados destinatários recebem a mercadoria com menor tributação e, conseqüentemente, com menor crédito a ser abatido nas operações posteriores que se realizarão no seu interior. Assim, tal mecanismo é uma forma de reduzir as desigualdades regionais, ampliando a arrecadação dos Estados de regiões menos providas. Não obstante, a adoção dessas medidas sem o necessário planejamento de redução das desigualdades regionais resultará inócua (Sabbag, 2010, p. 81).

Sendo assim, a forma de reduzir a problemática adotada pela Constituição de 1988 foi a possibilidade posta de se estabelecer alíquotas aplicáveis às operações interestaduais. Importante salientar que, salvo deliberação em contrário dos Estados, a alíquota mínima será a das operações interestaduais, o que já mitiga a guerra fiscal entre os Estados (Coelho, 2012).

Ademais, quando o destinatário da operação estiver situado em outro Estado e não for contribuinte do ICMS, haverá a incidência da alíquota interna, o que comprova a adoção constitucional da tributação na origem.

2.6 Efeitos da Guerra Fiscal

O efeito da guerra fiscal na alocação de investimentos privados, conforme já se pode prever, varia de acordo com o tipo de empreendimento pretendido e com o impacto específico da tributação sobre ele. Além disso, a adoção dessas políticas não garante o investimento privado na localidade, visto que outros fatores podem influenciar, em maior ou menor grau, a alocação dos investimentos.

Impende destacar que, em relação à redução das desigualdades regionais, a guerra fiscal é política inócua, haja vista que tal objetivo constitucional deve ser perseguido por todos os entes políticos da Federação, de forma cooperativa, através de um planejamento previamente esboçado pela União. Sem a atuação concreta da União nesse espaço, seja para regular a competência tributária dos Estados e municípios, seja para implantar políticas que procurem reduzir a desigualdade regional, haverá apenas disputas internas dentro da Federação pela alocação do investimento privado.

Com relação aos efeitos da guerra fiscal na arrecadação, tem-se que eles podem até ser positivos a curto prazo para o ente vitorioso, mas, a longo prazo, são ruins para toda a Federação, isso porque os entes com alíquotas maiores serão forçados a baixar suas alíquotas ao patamar dos entes concorrentes, sob pena de não atrair o capital privado, e, aos poucos, as alíquotas dos entes em disputa estarão no mesmo patamar, apresentando todos eles menor receita com a competência própria e maior dependência das transferências intergovernamentais (Torres, 2012).

Também sob o prisma macroeconômico, se pode verificar distorção nos ganhos obtidos pela guerra fiscal, uma vez que as benesses tributárias fornecidas podem ser de tal monta que implicariam gasto inviável não compensado pela arrecadação posterior. Ademais, os empreendimentos mais facilmente atraídos por tais políticas são de capital intensivo ou de tecnologia, gerando menos mão de obra e postos de trabalho no território do ente federativo vencedor (Sabbag, 2010).

Além disso, as empresas, ao apresentarem menores custos produtivos com a adoção desses benefícios, passam a investir mais pesadamente na contratação de burocracia especializada em negociar essas concessões com o ente político local, em detrimento dos investimentos tecnológicos e da melhoria de sua capacidade produtiva. O grau de competitividade dessas empresas passa a ser medido não pela sua capacidade em reduzir custos produtivos, mas pela capacidade de negociação na concessão dessas benesses tributárias.

[...] ainda que inexistente a adoção dessas manifestações pela empresa que se beneficia dessas benesses tributárias, haverá, com a política de guerra fiscal, graves riscos à livre concorrência. De fato, uma empresa beneficiada por tais políticas tem um diferencial no que tange à concorrência, o que invariavelmente alterará os preços relativos da economia ao alvedrio dessas políticas não cooperativistas (Torres, 2012, p. 82).

Não se pode deixar de mencionar que há aqueles que propõem a ingerência do Cade, através da inclusão de mecanismo legal com o fulcro de impor medidas compensatórias às empresas beneficiadas com incentivos fiscais que tenham sido concedidos por meio de violação às normas legais sobre o assunto (Santos, 2010).

Com isso, surge a proposta tendente a repassar o ônus de arguir a legalidade e a constitucionalidade dos incentivos fiscais aos particulares, atitude que é incoerente com o próprio sistema que consagra a presunção de legalidade e constitucionalidade das leis.

Assim, os parâmetros de negociação de concessão de incentivos fiscais devem ser alterados, garantindo a possibilidade de aprovação de convênios que possibilitem a adoção de medidas incentivadas por maioria simples ou qualificada. A sistemática atual de aprovação somente por unanimidade atrai, através da possibilidade de veto, a possibilidade de estender-se a validade através da pressão política de um só membro, favorecendo conchavos que se pautam por interesses locais ou eleitoreiros, e não uma política desenvolvimentista preocupada com a redução das desigualdades regionais.

É evidente que para a solução mais clara para o fim da guerra fiscal nos Estados é a sempre apontada criação do Iva federal. A competência tributária desse tributo, por apresentar grande possibilidade de indução de condutas, é mais bem colocada nas mãos da União, visto que esta dispõe de competência reguladora ampla. Outrossim, os Estados dependerão da correta distribuição do *quantum* arrecadado, tornando-se cada vez mais dependentes do repasse de verbas.

A situação se agrava quando pontuadas as vicissitudes políticas sobre o tema. O repasse de recursos, orientado por critérios constitucionais e legais, segue também critérios políticos. Embora doutrinariamente essa seja a melhor posição na busca de uma tributação ideal, ela encontrará forte dificuldade de se efetivar de maneira coerente, na prática.

Ademais, a modificação dessa competência poderá, a depender do grau em que for efetuada, mostrar-se atentatória ao pacto federativo ao reduzir a autonomia financeira dos Estados.

Embora, a curto prazo, haja relativa vantagem ao ente federado vencedor da guerra fiscal com o aumento temporário de sua arrecadação, a longo prazo essa vantagem será extinta, visto que os demais reduzirão também a tributação para evitar a fuga de outros prestadores de serviços. Assim, analisada a situação de endividamento desses entes federados e o descompasso já assinalado, tais entes políticos não podem reduzir a tributação sob pena de não lograrem alcançar minimamente seu escopo constitucional.

Por fim, qualquer modificação na sistemática dos tributos analisados na forma como expostas aqui, à guisa de conclusão, será sempre paliativa se não for devidamente acompanhada por um projeto desenvolvimentista sólido, pautado pelo cooperativismo entre os entes políticos e planejado pela União com o fulcro de combater as desigualdades regionais.

A incapacidade institucional da União em implantar políticas públicas nesse sentido é a principal causa da guerra vivenciada hoje, utilizada como único instrumento de desenvolvimento por Estados menos abastados. Culpar os Estados e municípios pela guerra fiscal travada é analisar de forma simplista a questão, visto que a principal causa dessa guerra é a inércia da União e do próprio poder legislativo federal na resolução dos conflitos federativos existentes.

3 AMAZÔNIA, MINERAÇÃO E A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS NA REGIÃO

3.1 Os Impactos da Política de Incentivos Fiscais na Amazônia

Considerada a maior floresta tropical da Terra, a Amazônia tem mais de cinco milhões de quilômetros quadrados. Esse bioma existe em oito países da América do Sul (Brasil, Suriname, Venezuela, Guiana, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia) e os territórios da Guiana Francesa. O processo de ocupação da região evidenciou historicamente fins econômicos e desde sempre condenou a Amazônia a uma matriz institucional de fornecedora de matérias-primas a outros centros de produção industrial. Em 1494, quando foi assinado o tratado de Tordesilhas entre Portugal e Espanha, já havia o desejo dos espanhóis de governar o oeste da América do Sul, onde está localizada a floresta amazônica, e isso foi feito.

Posteriormente, o comércio das drogas do sertão e da Borracha, com ênfase no último, foram os principais responsáveis por transformar as cidades de Belém e Manaus em dois grandes centros urbanos do norte do país. A instituição extrativista-exportadora amazônica, porém, não eliminou atividades históricas de subsistência na região, como agricultura, pesca e coleta em seus diversos biomas.

Fazendo um corte temporal, a partir da década de 1960 com a criação da Spevea e com a implantação de grandes projetos minerários na região, o desmatamento se intensificou, impulsionado pela exploração de madeira e pela expansão das atividades agrícolas. Na década de 1990, o cultivo intensivo de monoculturas teve início na região, principalmente por imigrantes do sul e sudeste do Brasil. Todos esses fatores culminaram em grandes deslocamentos de pessoas para a Amazônia, gerando problemas fortes de ordem social e econômica.

Observa-se, hoje em dia, a relação entre tributação e desenvolvimento como algo bem próximo. Estagnação do crescimento, crise econômica, desemprego, aumento da carga tributária, falta de recursos para promoção de políticas públicas, aumento de juros e baixo índice de investimento estrangeiro são temas cotidianos que se alternam dentro do processo econômico. A Amazônia está fortemente inserida nesse contexto.

Diante da diversidade dos fatores que compõem o sistema econômico, como, por exemplo: índices de arrecadação orçamentária, superávit comercial, déficit em contas públicas, política de juros, carga tributária etc., e da relação de causa e efeito que uns exercem sobre os outros, o conceito de desenvolvimento se perde no tempo e no espaço, sendo associado, muitas vezes, ao sucesso ou ao fracasso de políticas econômicas. Dentro desse panorama, o estudo foca as principais influências que a tributação exerce sobre o processo de desenvolvimento.

A política de incentivos fiscais na Amazônia, historicamente, tem sido um instrumento significativo para a atração de investimentos e estímulo à economia da região Norte do Brasil. Em particular, o estado do Pará se destacou como um importante polo receptor desses investimentos, transformando-se em uma fronteira econômica vibrante. Contudo, a análise crítica dos impactos dessa política revela uma dualidade de resultados, conforme observado por Pandolfo (1994, p. 61). Ele afirma que, juntamente com empresários comprometidos com o desenvolvimento da região, houve aqueles motivados unicamente pela especulação fundiária e pelo oportunismo econômico. Esses indivíduos adquiriram grandes extensões de terra, fingindo investir, mas desviaram os recursos para outras finalidades, causando sérios prejuízos ao desenvolvimento regional.

Essa prática de desvio de recursos subverteu os objetivos dos incentivos fiscais, prejudicando a sustentabilidade do desenvolvimento regional. A especulação fundiária e o oportunismo econômico não só desviaram investimentos de setores produtivos essenciais como também contribuíram para a degradação ambiental e a concentração fundiária, exacerbando desigualdades sociais e econômicas na região. A simulação de investimentos, sem a efetiva aplicação dos recursos prometidos, resultou em projetos inacabados e em infraestruturas subutilizadas, enfraquecendo a confiança no uso de incentivos fiscais como ferramenta de desenvolvimento.

Além disso, a presença de empresários especuladores criou um ambiente de incerteza e instabilidade econômica. As expectativas de desenvolvimento foram frequentemente frustradas pela falta de comprometimento com projetos de longo prazo. A ausência de fiscalização e controle rigorosos permitiu que tais práticas proliferassem, desvirtuando o propósito dos incentivos fiscais e gerando um ciclo de investimentos ineficazes.

A reflexão sobre os impactos da política de incentivos fiscais na Amazônia deve considerar não apenas os benefícios econômicos imediatos, mas também as consequências a longo prazo para a estrutura social e econômica da região. A necessidade de uma abordagem mais rigorosa e criteriosa na concessão e fiscalização dos incentivos fiscais é evidente. Medidas como a exigência de planos de investimento detalhados, acompanhamento contínuo e penalidades severas para desvios de recursos são essenciais para garantir que os incentivos fiscais cumpram seu papel de promover um desenvolvimento regional sustentável e inclusivo.

Pandolfo (1994) nos alerta para a complexidade e os desafios de implementar políticas de incentivos fiscais em regiões como a Amazônia. A história mostra que, sem uma gestão cuidadosa e transparente, essas políticas podem ser facilmente manipuladas para fins que não contribuem para o desenvolvimento genuíno da região. Portanto, é imperativo que futuros programas de incentivo sejam desenhados com mecanismos de controle mais robustos, garantindo que os investimentos realmente beneficiem a economia local e respeitem o meio ambiente e as comunidades envolvidas.

A intervenção do Estado brasileiro na Amazônia, por meio de atividades empresariais, instrumentos institucionais e políticas econômicas, desempenhou um papel significativo no desenvolvimento regional, embora frequentemente alinhado aos interesses externos do grande capital. Carvalho (2021) destaca como essa dinâmica se intensificou com o Decreto-Lei nº 1.164 de 1º de abril de 1971, que classificou como indispensáveis à segurança e aos desenvolvimentos nacionais as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura ao longo das rodovias na Amazônia Legal. Essa medida simboliza a crescente presença e influência do governo federal na região.

Essa política de desenvolvimento regional impulsionada pelo governo federal teve implicações profundas. A declaração de terras devolutas como indispensáveis permitiu ao Estado exercer um controle mais direto sobre vastas áreas, facilitando a implantação de grandes projetos de infraestrutura e a atração de investimentos privados. No entanto, essa abordagem também refletiu uma tendência de subordinar os interesses locais e comunitários aos interesses do capital externo, gerando um desenvolvimento muitas vezes desconectado das necessidades e aspirações das populações amazônicas.

A presença intensificada do governo federal, portanto, trouxe tanto benefícios quanto desafios. Por um lado, as rodovias e outras infraestruturas facilitaram a integração econômica da Amazônia ao restante do país, promovendo o crescimento econômico e a mobilidade. Por outro lado, a apropriação de terras devolutas e a execução de grandes projetos frequentemente desconsideraram os impactos sociais e ambientais negativos, como o deslocamento de comunidades tradicionais e a degradação ambiental.

Além disso, o foco em interesses forâneos resultou em um modelo de desenvolvimento que priorizou a exploração de recursos naturais em detrimento de um desenvolvimento sustentável e inclusivo. A influência do grande capital moldou políticas que favoreciam setores como a mineração, a agroindústria e a construção de grandes obras de infraestrutura, muitas vezes à custa da conservação ambiental e do respeito aos direitos das comunidades locais.

A crítica de Carvalho (2021) ressalta a necessidade de repensar a intervenção estatal na Amazônia. Em vez de servir predominantemente aos interesses do grande capital, as políticas de desenvolvimento regional devem ser realinhadas para promover um equilíbrio entre crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e justiça social. Isso implica não apenas um planejamento mais inclusivo e participativo, mas também a implementação de mecanismos de controle e fiscalização que garantam a proteção dos direitos das populações locais e a preservação do meio ambiente.

A intensificação da presença do governo federal na Amazônia, exemplificada pelo Decreto-Lei nº 1.164 de 1971, ilustra os complexos desafios do desenvolvimento regional na área. Embora essa intervenção tenha facilitado a exploração econômica e a integração da Amazônia ao contexto nacional, ela também revelou a necessidade de uma abordagem mais equilibrada e sustentável, que considere tanto os interesses locais quanto os impactos ambientais. Para um futuro mais justo e sustentável, é crucial que o Estado brasileiro revise suas políticas e práticas, promovendo um desenvolvimento regional que seja inclusivo, participativo e respeitoso dos direitos humanos e ambientais.

3.1.1 A ideia de justiça social e suas principais concepções

A concepção de Justiça vem sendo discutida há milênios. Especificamente, em se tratando de Direito, a questão da Justiça e suas concepções vêm sendo objeto de estudo exaustivo da Economia Política e Instituições, principalmente as inclusivas, que buscam atribuir à Justiça um conceito e definir a importância que a mesma tem para a sociedade. Contudo, não se pode perder de vista o fato de que, por inúmeras vezes, o direito não é capaz de efetivar a justiça, no sentido de que por vezes ele não poderá refletir o que é considerado justo, sob o ponto de vista filosófico, ético ou moral, de modo que não se pode confundir direito com justiça.

Verifica-se que a questão de se atribuir à Justiça uma concepção que seja considerada plena é tarefa das mais difíceis, de modo que este é um tema do qual a ciência do Direito vem se empregando há milênios. Por essa razão, muitos filósofos já atribuíram a ela um conceito, sendo assim, e nas linhas que seguem, serão apresentados os principais pensamentos que buscam conduzir à compreensão do sentido de justiça. Por isso, é lícito que sejam apresentadas algumas das principais concepções de Justiça admitidas em Direito, obedecendo a uma ordem cronológica capaz de situar os ideais de Justiça da sociedade em diferentes épocas da história.

Nessa senda, na Antiguidade Clássica imperava uma concepção de Justiça aliada à ideia de igualdade, por sinal, um conceito muito difundido nas sociedades gregas e romanas, mas que teve sua expressão máxima com os gregos e as limitações sociais conferidas à *polis*, sobretudo em relação à discriminação comumente praticada ante os que não eram cidadãos. Como se percebe, na sociedade grega clássica, não há que se falar em igualdade, haja vista que as desigualdades eram vistas como consequências naturais da reunião em sociedade e como um fator positivo para a manutenção da vida social.

No entanto, essa ideia de desigualdade não prevalecia quando se tratava do domínio político e se estendia ao plano jurídico, de modo que, desde Sócrates até Aristóteles, a Justiça passou a ser vislumbrada como igualdade, na medida em que, Sócrates, por exemplo, concebia a Justiça como ideia e como virtude, de modo a proferir a máxima de que “só conhece a Justiça quem é justo” (Silva; Zolandeck,

2011, p. 11). Desse modo, se pode inferir que, para Sócrates, a Justiça era a fusão das virtudes do homem e do Estado.

Dessa forma, o Estado acaba sendo uma necessidade humana, da qual os homens não podem escapar por ser parte de sua natureza, sua essência. Assim, a Justiça é consequência da vida em sociedade, construída pela vivência social e regida pelo Direito e pela Lei. Para ele, a Justiça é o conteúdo essencial da Lei, considerando que aquela deve ser fundamentada na igualdade. Entretanto, não seria possível alcançar tal igualdade de uma única forma. É neste contexto que foi desenvolvida a percepção de Justiça Distributiva e Corretiva, a qual ainda se subdivide em Justiça Comutativa e Judicial.

Assim, a Justiça distributiva tem como principal objetivo a divisão igualitária dos bens comunitários, segundo o mérito dos receptores. Assim, enquanto a justiça corretiva considera os benefícios e os danos que cada indivíduo é capaz de suportar em sociedade, na justiça distributiva percebe-se uma hierarquia vertical entre o Estado e seus membros. Na justiça corretiva, há uma relação horizontal posta em prática entre os membros da sociedade.

Deve-se abrir um parêntese a fim de enfatizar que, para efeitos deste trabalho, a justiça distributiva é o foco de estudo, na medida em que seu objetivo é permitir que todos os indivíduos participem igualitariamente da divisão do bem comum, obedecendo ao princípio da igualdade. Em outros termos, neste tipo de justiça, o dever da sociedade é oferecer a cada cidadão aquilo que lhe é inerente, o que lhe é devido. No âmbito do acesso à saúde, a justiça distributiva se mostra mais latente, na medida em que as instituições definem como os direitos e deveres inerentes à prestação da saúde serão distribuídos no âmago da sociedade.

Como o próprio período histórico já sinaliza, a concepção de Justiça predominante na Idade Média, por exemplo, tem como ponto-chave a relação com o divino. Neste contexto, segundo a concepção de “Santo Agostinho”, a Justiça também é tida como corolário de igualdade, mas não devido a razões éticas ou morais como ocorreu no pensamento grego, ao contrário, neste momento a igualdade decorre da filiação divina que todos os indivíduos têm, ou seja, a Justiça neste período é considerada obra divina. Ainda segundo o pensamento Agostiniano, em sociedade não seria possível obter a Justiça plena, posto que esta estava resguardada ao plano divino, ou seja, o homem só teria contato com tal Justiça quando estivesse no domínio do reino de Deus, por isso, a Justiça que se poderia

obter na terra era apenas passageira e incompleta, de modo que atinge o homem de forma imediata.

Outros pensadores desenvolveram concepções de Justiça, dentre os quais se destaca Thomas Hobbes. Para ele, a Justiça representa a concepção segundo a qual o direito positivo é a ferramenta mais apropriada para estabelecer a noção de certo e errado na sociedade, de modo que todos devem conhecer as leis e não devem dela isentar-se. A doutrina defendida por Hobbes pode ser resumida, em poucas palavras, no fato de que acredita que, a partir da criação do Estado, as liberdades e as obrigações dos homens advêm da lei civil, que por seu turno é o resultado da submissão humana ao poder soberano.

Nesse sentido, para este pensador, a Justiça é a manutenção do pacto social, considerado imprescindível para a sobrevivência do Estado, que, por sua vez, tem o dever de agir de modo com que a Justiça prevaleça. Portanto, para Hobbes, a Justiça é o conceito mais importante dentre todos os conceitos fundamentais que compõem a vida civil em sociedade. Assim sendo, a concepção de Justiça para Hobbes está intimamente relacionada com as ações do poder soberano do Estado. Vale destacar que a ideia de Justiça de Hobbes não está vinculada aos indivíduos, justamente, devido à sua natureza corruptível, daí porque ser tão importante a presença de um poder soberano estatal capaz de regular os atos da vida civil em sociedade.

Ao lado de Thomas Hobbes, merece destaque Hans Kelsen, considerado um dos maiores expoentes do positivismo jurídico, tido como um movimento de contraposição ao naturalismo. Esse pensador também formulou uma concepção de Justiça, sobre a qual se passa a discorrer nas linhas que seguem. As concepções de Justiça até apresentadas apresentam alguma relação com a moral, contudo, para Kelsen tal discussão passaria a figurar em segundo plano, posto que em sua concepção não era tão importante discutir sobre o que é justo ou injusto, sendo esta uma tarefa da Ética e não do Direito.

No entanto, não deixou de formular uma concepção segundo a qual a Justiça não deve ser vislumbrada como absoluta, ao contrário, ela deve ser encarada como algo mutável, variável.

Deve-se também considerar a ideia de Justiça desenvolvida por Karl Marx. Este pensador defende que a Justiça é um conceito que passa pela política e pela distribuição igualitária de bens entre os indivíduos que convivem em sociedade, o

que só seria de pleno alcançado através da introdução do regime socialista. Critica intensamente a justiça distributiva defendida pelo liberalismo, afirmando que este não considerava o ser humano em sua totalidade, haja vista que não se poderia viver em sociedade somente sob a égide de direitos civis e político, devendo-se dar destaque aos direitos sociais, econômicos e culturais. Para Marx (2010), o liberalismo é o retrato da desigualdade e da injustiça. Trazendo tal concepção para o âmbito da saúde, se pode afirmar que para Marx, em sua sociedade comunista, a saúde deveria ser um serviço público oferecido a todos, obrigatoriamente, de acordo com as necessidades de cada um. Em outras palavras, a assistência à saúde é considerada um dever do Estado que deve ser cumprido integral e gratuitamente.

Não se pode deixar de mencionar Hegel, que passa a apresentar uma concepção de Justiça baseada no método especulativo. Para Hegel, a Justiça é o direito, posto que ele é o responsável pela efetivação das liberdades. Mas este não é considerado um conceito absoluto pelo próprio Hegel, que admite que o direito é uma abstração que mediará as ações universais praticadas em sociedade, seja em âmbito particular ou público. Para Hegel, portanto, a Justiça tem estrita relação com as liberdades dos indivíduos, sendo admitido que as realizações das liberdades individuais se fazem a partir de diferentes graus de efetivação, os quais podem ir do particular ao universal.

Como resultado da concepção Hegeliana de Justiça, tem-se a noção de que as pessoas não estão igualadas nas mesmas condições, assim também como não se deve crer que os indivíduos vivem em um estado de desigualdade social latente. Ou seja, para Hegel, as diferenças devem ser tomadas como ferramentas que proporcionam aos indivíduos o exercício de suas liberdades, de modo que as diferenças devem ser consideradas como integráveis e, conseqüentemente, as liberdades devem ser condicionadas de acordo com as capacidades dos indivíduos.

Hanna Arendt, por outro lado, surge na Filosofia do Direito como uma pensadora moderna que defende uma concepção de Justiça atrelada à ideia de que justo é garantir direitos, é permitir que seja exercido o direito de ter direitos, é combater atitudes que representem violações aos direitos humanos, ou seja, a concepção de Justiça de Arendt (2009) está diretamente voltada ao indivíduo e ao seu papel político na sociedade, posto que o enxerga como sujeito de direitos, os quais não podem eximir-se da participação política ativa. Através dessa concepção, percebe-se a atribuição de uma dinamicidade ao conceito clássico de Justiça, posto

que ela é fruto da luta dos indivíduos, que devem buscar sua efetivação de todas as formas lícitas permitidas. Interessante é o fato de que na defesa de sua concepção de Justiça, Arendt admite que a igualdade social é algo inalcançável, na medida em que os indivíduos são naturalmente desiguais; entretanto, a Justiça efetiva seria concretizada através da igualdade política, considerada a mais palpável na sociedade moderna, posto que é a única maneira de permitir a execução de uma proporcionalidade da desigualdade.

Vale destacar que estas concepções de justiça concreta guardam estrita ligação com o conceito de justiça formal, a qual tem íntima ligação com a igualdade, razão pela qual a concepção de Justiça, para Perelman (2009, p. 96), pode ser definida através da concretização da igualdade formal. Segundo a qual, “[...] ser justo é tratar da mesma forma os seres que são iguais em certo ponto de vista, que possuem uma mesma característica, a única que se deve levar em conta na administração da justiça. Qualifiquemos essa característica de essencial”. Assim, a Justiça Formal é a mais adequada para ser perseguida e alcançada por uma sociedade democrática.

Vale destacar, no entanto, que, de maneira geral, os liberais contemporâneos partem do pressuposto de que a Justiça é uma virtude social e não fruto do contrato social, ou seja, não é algo que se encontra materialmente pronto, perfeito e acabado, como se propõe, por exemplo, na concepção que tem o contrato social como principal corolário.

Para os liberais contemporâneos, a materialização da Justiça em sociedade encontra-se intimamente ligada à ação estatal, a qual se dá por meio das instituições responsáveis por representar os cidadãos em sociedade. Desse modo, a Justiça passa a ser vista como um fator de equidade, haja vista que preconiza a distribuição equânime de direitos e deveres em sociedade em virtude da cooperação social. Assim, todos contribuem para o bem comum, de modo que todos estão aptos a receber as benesses do mesmo, mas são as instituições sociais as responsáveis por priorizar a distribuição.

Considerando que as ideias liberais têm um forte vínculo político, não seria diferente com sua concepção de Justiça, a qual abandona os aspectos metafísicos comuns a muitas das concepções que a antecederam em prol da atribuição de um sentido político-social, que aproxima sobremaneira tal ideal de Justiça da realidade social vivida pelos indivíduos, isto também explica o motivo de a democracia ter

papel importante neste contexto, haja vista que o anseio pela justiça individual está diretamente subordinado aos anseios de justiça da coletividade. Logo, “a concepção política de justiça dá espaço a uma diversidade de doutrinas e à pluralidade de concepções conflitantes [...] do bem tal como adotados pelos membros das sociedades democráticas existentes” (Silva, 1998, p. 209).

Sendo assim, a proposta de uma Justiça por equidade se fundamenta tanto no princípio da liberdade quanto no princípio da igualdade, ambos tidos como as bases de uma estrutura democrática, que nada mais é do que um sistema de cooperação que atua mutuamente a fim de cooperar para o benefício de todos, o que caracteriza a sociedade como sendo justa.

Diante do que foi exposto, se pode afirmar que as concepções de Justiça, independentemente do momento histórico em que foram formuladas, partem do pressuposto da necessidade de lançar um olhar social sobre a questão. É nesse sentido que a Justiça está intimamente ligada a questões sociais, em especial à necessidade de diminuição das desigualdades regionais através da tributação. Isto porque a concepção de homem para o Direito vem evoluindo na medida em que o próprio Direito evolui, refletindo a mudança de concepção dos legisladores em face à renovação social.

No entanto, o que se observa é o incentivo legal ao individualismo jurídico e social concretizado através da definição dos direitos subjetivos e das obrigações que cada indivíduo detém dentro da sociedade juridicamente organizada. Exemplo disso é a própria Teoria do Contrato Social, que se fundamenta na ficção do Estado motivada pelo egoísmo dos seus membros.

Diante desse conceito é que se observa a principal implicação jurídica da filosofia no que tange à questão social, visto que a realidade jurídica e social vivenciada não abarcam tal conceito, de modo que, em sociedade, o indivíduo economicamente mais forte prevalecerá sobre os demais. Neste contexto, Marx (2010) acredita que a miséria é utilizada como um instrumento pelas classes dominantes. Acreditava também que a desigualdade é causada pela divisão de classes, dentre aqueles que têm os meios de produção (burguesia) e aqueles que contam apenas com sua força de trabalho para garantir sua sobrevivência (proletário). Noutros termos, para Marx (2010), a desigualdade social era um fenômeno causado pela divisão de classes e por terem, nessas divisões, classes dominantes, estas se utilizavam da miséria gerada pela desigualdade social como

instrumento de manter o domínio estabelecido sobre as classes dominadas, numa espécie de ciclo.

Vale frisar, então, que uma Justiça erigida sob as bases do individualismo é extremamente danosa para a sociedade. Tanto é assim que, aos poucos, foi sobressaindo a necessidade de se efetivar uma Justiça mais social e menos individual.

A partir de tal evolução, o conceito de homem evoluiu, passando a estar atrelado à ideia de vínculos sociais, através dos quais o homem coletivo passa a ser o fundamento da Justiça Social moderna. Segundo Radbruch (2010, p. 87), “[...] a ideia fundamental de Justiça Social não é mais a igualdade das pessoas, mas a nivelção de suas desigualdades [...]”. Em outras palavras, a Justiça Social atual parte do pressuposto de que a igualdade não deve ser mais o ponto de partida para suas ações, mas sim a sua finalidade.

Deste modo, reduzir a desigualdade, seja por razões morais, pela implementação de políticas eficazes é o reconhecimento da necessidade de estimular políticas de crescimento para alimentar a dinâmica econômica e social do país, o que deve ser feito por meio de estratégias que confirmam prioridade à redução da desigualdade. Para tanto, a sociedade deve lutar para que seus direitos sejam estabelecidos, exigindo mais responsabilidade social das instituições.

Diante de todo exposto, resta indubitável que o tema aludido se apresenta como sendo de uma complexidade indiscutível, haja vista que conceituar Justiça é uma missão das mais difíceis, especialmente, considerando que o objetivo desse tópico não foi esgotar o tema e sim, apenas apresentar as principais concepções já produzidas para em seguidas analisá-las de forma mais detalhada.

Atualmente, há uma grande discussão acerca da ideia de justiça distributiva. Neste contexto, tal discussão remete imediatamente à questão do que é justo. Para a Filosofia Política, a Justiça se concentra nessa discussão, na discussão própria da justiça distributiva. Assim sendo, a Justiça distributiva significa, então, definir qual é a melhor forma de distribuir direitos e deveres entre os integrantes da sociedade, o que remete a necessidade de desvelar as diversas concepções que existem a respeito de como distribuir direitos e deveres entre os integrantes da sociedade. Verifica-se que a noção de justiça varia em função do tempo e da realidade histórica e social dos indivíduos, de modo que cada concepção é fruto de seu tempo, de seus costumes e de seu pensamento filosófico.

3.2 Desenvolvimento Econômico e Social

Falar em diminuição das desigualdades regionais por meio da tributação remete ao afã de conquistar, econômica e financeiramente, o crescimento econômico e financeiro, entretanto, não se pode deixar de levar em consideração que para que as práticas tributárias se prestem a este fim é imprescindível que haja condições que auxiliem e impulsionem as regiões ao crescimento, sobretudo, porque neste sentido a tributação passa a ser uma forma de diminuir a pobreza no país.

Assim, implementar formas de combater a pobreza deve ser um objetivo precípua do Estado, haja vista que, dando oportunidade aos Estados federados estes serão capazes de desenvolver-se e auxiliar no desenvolvimento do país. Neste sentido, de grande valia são as palavras de Prahalad (2005, p. 15): “se pararmos de pensar nos pobres como vítimas ou como um fardo e começarmos a reconhecê-los como empreendedores incansáveis e criativos e consumidores conscientes de valor, um mundo totalmente novo de oportunidades se abrirá”. Mas o que é, afinal, a pobreza? Para Rocha (2003, *apud* Carneiro, 2010, pp. 18-19), a pobreza é:

Pobreza pode ser definida como a privação das necessidades não atendidas de forma adequada dentro do grupo social em que se vive, ou seja, esta análise leva em conta cada realidade social específica, portanto trata-se de identificar essencialmente como está sinalizada a pobreza dentro da sociedade.

Em outras palavras, a pobreza é a condição de restrição, não apenas econômica e financeira, que acomete a sociedade. Entretanto, há que se ressaltar que a concepção de pobreza se desdobra, ainda, em pobreza absoluta e relativa. Sobre elas, Carneiro (2010) afirma:

Pobreza absoluta está relacionada diretamente às questões reconhecidamente indispensáveis à sobrevivência, enquanto que a pobreza relativa é pertinente às necessidades a satisfazer em função do modo de vida daquela sociedade. A privação relativa, portanto, considera pobres aqueles que não têm acesso aos meios de subsistência disponíveis para grande parte daquele meio social (Carneiro, 2010, p. 19).

Assim, tem-se que a pobreza absoluta é a falta das condições básicas para a sobrevivência e a relativa, por sua vez, é a falta de condições específicas para subsistência. E além, a autora assegura ainda que:

Dentre as várias análises conjunturais, no período de 1994 e 1995, houve uma redução da pobreza de forma generalizada, considerando que essa ocorrência se deu de forma localmente diferenciada. Esta redução esteve relacionada diretamente à retomada do nível de atividade bem como aos impactos da estabilização de forma mais acentuada sobre os rendimentos mais baixos. Neste período, a liberação do comércio exterior, a boa safra agrícola contribuiu para o declínio da pobreza. O declínio por si só é um fator importante, contudo as principais características estruturais da pobreza permanecem (Carneiro, 2010, p. 19).

Podemos acrescentar a esta concreta redução da pobreza no país na década de 1990, o surgimento de incentivos fiscais maiores, como ficou bastante claro na ocasião em que foram expostas as causas da evolução da economia no Brasil.

Dessa forma, percebe-se que, para reduzir a pobreza e, conseqüentemente, a exclusão social é imprescindível que haja políticas de desenvolvimento social que favoreçam a população considerada carente e que tem ideias inovadoras capazes de realizar verdadeiras mudanças de vida.

A tributação pode ser um mecanismo de incentivo à diminuição das desigualdades regionais e ao desenvolvimento. Neste contexto, para Furtado (1992) *apud* Pochmann (2010, p. 273), o desenvolvimento pode ser compreendido como os “processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento da produtividade conduz à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social”.

Entretanto, há que se atentar para o fato de que a Base da Pirâmide Econômica é formada por um mercado viável e lucrativo que precisa apenas do incentivo fiscal para auxiliar a sociedade como um todo em seu caminho de desenvolvimento econômico e financeiro.

Daí a importância em promover a inclusão econômica dos Estados e municípios, pois através dela é possível dar incentivo a uma verdadeira transformação social e econômica, pondo fim à ideia de que a desigualdade está associada apenas ao desemprego e à falta de oportunidade. Para compreender, de fato, o sentido de desenvolvimento, deve-se distingui-lo do sentido de crescimento econômico. Neste sentido, tem-se que:

O desenvolvimento é um conceito mais qualitativo, incluindo as alterações da composição do produto e a alocação dos recursos em diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social [pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, nutrição, educação e moradia] (Vasconcellos, 2007, p. 403 *apud* Carneiro, 2010, p. 23).

Tanto é assim que, no Brasil, houve momentos de grande crescimento econômico, mas que não trouxeram o mesmo grau de desenvolvimento. Corroborando tal afirmação, Arroio e Schuch (2006) argumentam:

Ainda que dados estatísticos como a renda *per capita*, a expectativa de vida e a mortalidade infantil possam mostrar que o padrão de vida dos brasileiros melhorou, isto é apenas uma comprovação matemática da dura realidade do *apartheid* econômico e social. Ele pode ser visto no campo e nas cidades brasileiras, onde convivem setores da população em condições de extrema desigualdade: uma minoria que pratica padrões de consumo semelhantes aos dos estratos populacionais mais abastados dos países desenvolvidos e uma enorme maioria, composta por milhões de deserdados, que sobrevivem em situação de pobreza e miséria (Arroio; Schuch, 2006, p.42).

Assim é que o desenvolvimento ocorre, quando “os processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o consequente[*sic*] aumento da produtividade conduz à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social” (Furtado, 1992 *apud* Pochmann, 2014, p. 274). Logo, a tributação pode ser considerada uma prática que fomenta o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.

Discutir acerca de desenvolvimento econômico e social é, de certa forma, uma tarefa muito difícil, sobretudo se levarmos em consideração o fato de que o modelo atual de tributação concretizado é, em grande parte, o responsável pela maioria das crises socioeconômicas e políticas pelas quais passam a maioria dos países nos últimos anos.

Quando se fala em desenvolvimento, a primeira ideia que vem à mente está relacionada às políticas econômicas desenvolvidas pelas grandes empresas e grupos econômicos, pelos grandes volumes de poupança e investimentos de grande expressão e isto acaba relegando os pequenos empreendedores e os pequenos negócios à margem do contexto econômico.

No entanto, é comum esquecer que as pessoas que ocupam a base da pirâmide econômica representam uma gama de oportunidades de mercado e crescimento, maior arrecadação e consequentemente desenvolvimento.

3.3 A Influência da Tributação na Diminuição das Desigualdades Regionais

O modelo de tributação de uma nação exerce um importantíssimo papel no combate às desigualdades sociais e econômicas. Em um sistema tributário justo e equilibrado, há uma tendência para que a renda e a riqueza sejam menos concentradas. O papel do tributo em uma sociedade contemporânea não é somente financiar o Estado, mas, primordialmente, servir de instrumento de transformação social para resgatar direitos não realizados (Perelman, 2009).

Tal função não é apenas dos tributos, pois todo o sistema jurídico no qual ele está inserido e dá suporte tem esse dever de atuar como um agente transformador. Não é preciso nenhum número ou estatística para se verificar a disparidade de renda entre os brasileiros.

A pobreza e a riqueza extremas andam juntas pelas ruas. A Constituição de 1988 traçou como seus objetivos: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para se atingir essa meta, é de crucial importância que o sistema tributário do Brasil seja condizente com os objetivos traçados e determinados pela Carta Magna. Com efeito, é de se perguntar se, com a atual organização tributária do país, os tributos servem para diminuir ou aumentar as desigualdades.

Olhando-se o quadro atual, tem-se que a tributação é constituída por tributos diretos – que recaem sobre o patrimônio e a renda – e por tributos indiretos – que incidem sobre o consumo. A tributação direta tem um caráter mais progressivo e pode atender de maneira mais justa os ditames da igualdade e capacidade contributiva (Scuro Neto, 2009).

A tributação indireta possui caráter mais regressivo, pois ricos e pobres contribuem com um mesmo valor na compra de um produto, mercadoria ou aquisição de serviço. São vários os efeitos de um sistema que privilegia uma carga tributária incidente sobre o consumo em detrimento do patrimônio e da renda.

Dentre esses efeitos, podem ser citados os seguintes: a inibição do consumo, dificuldades para se alavancar o crescimento econômico e dos níveis de emprego, pois o consumo baixo limita a expansão da economia que, por sua vez, não tem

capacidade de gerar novos empregos; é desproporcional e regressivo ao cobrar o mesmo de pobres e ricos, violando, assim, os princípios da igualdade e da capacidade contributiva.

Outro problema causado pelo modelo que privilegia a tributação indireta é que muitos impostos ou contribuições que recaem sobre o consumo o fazem de maneira cumulativa, como o Pis e a Cofins, que têm seus custos repassados aos produtos e serviços, o que diminui a possibilidade de consumo e afeta a competitividade das empresas (Pochmann, 2014).

O tributo cumulativo afeta o crescimento econômico em virtude de seu efeito sobre as decisões de investimento. Como um efeito cascata, o imposto ou contribuição eleva o custo de bens de capital e, como eles têm cadeias produtivas relativamente longas, a elevação tende a ser maior do que a sofrida, em média, pelos bens de consumo.

O investimento tende a se reduzir e, com ele, a taxa de crescimento do país. Diante das diferenças apontadas entre os diversos modelos de tributação, ao se analisar o Brasil, é de se concluir pela injustiça do sistema adotado pelo país, conforme dados que serão mostrados a seguir.

A base da arrecadação no Brasil é mais forte na chamada tributação indireta, ou seja, embutida em alimentos ou bens de consumo. Como o brasileiro mais pobre gasta a maior parte de sua renda nesses itens, paga mais impostos proporcionalmente. Portanto, a diminuição ou mesmo a extinção de tributos como a Cofins, por exemplo, tornaria o consumo mais barato.

De outro lado, a diminuição da arrecadação provocaria uma série de problemas para a continuidade de um grande número de programas de assistência social e distribuição de renda patrocinados pelo Governo Federal.

Em um Estado com diferenças sociais abissais como o Brasil, há a necessidade de uma forte atuação estatal, no sentido de promover ações sociais que diminuam as desigualdades provocadas pela concentração de riqueza em uma parcela pequena da população.

Assim, equalizar a arrecadação de tributos cada vez maior – que pesa sobre os ombros do empresariado e trabalhadores – com os gastos para o custeio da máquina administrativa, gastos correntes, programas sociais e verbas para investimento tem sido o grande desafio do sistema tributário e das finanças públicas.

Na realidade, a distribuição dos impostos indiretos e diretos quanto os que tratam da carga tributária total aponta para um encargo maior por parte das camadas mais pobres da população. Tais estudos mostram que o sistema tributário é o contrário do que deveria ser. Ao invés de se tributar mais pesadamente as camadas mais aquinhoadas da população, tributam-se os mais pobres de maneira mais forte, tudo em virtude da preferência por uma tributação que recai sobre o consumo.

Os gastos tributários representam uma questão crucial para o entendimento do sistema fiscal brasileiro e para a análise da justiça tributária no país. Conforme detalhado no Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021, elaborado pelo Ministério da Fazenda, esses gastos se referem às renúncias fiscais concedidas pelo governo, que reduzem a arrecadação potencial com o objetivo de incentivar setores econômicos ou atender a metas sociais específicas. Embora esses benefícios sejam importantes para a implementação de políticas públicas, eles também levantam questões sobre a eficiência e a equidade do sistema tributário.

Segundo o demonstrativo, em 2021, os gastos tributários concentraram-se em cinco funções orçamentárias principais: Comércio e Serviço, Agricultura, Saúde, Indústria e Trabalho, que juntas somaram 73,98% do total das renúncias tributárias. Essa concentração reflete as prioridades estratégicas do governo, mas também revela a necessidade de avaliar se tais desonerações estão, de fato, contribuindo para reduzir desigualdades ou se beneficiam de maneira desproporcional determinados grupos ou setores.

Dentre os tributos que mais contribuíram para os gastos tributários em 2021, destacam-se a Cofins e o IRPJ. Juntos, eles representam uma parcela significativa das renúncias fiscais, evidenciando o impacto dessas desonerações no financiamento de políticas públicas essenciais, como saúde, previdência e assistência social.

A análise dos dados fornecidos pelo demonstrativo também aponta uma tendência preocupante no que diz respeito à perda de arrecadação e sua relação com as desigualdades sociais e regionais. Em um sistema tributário predominantemente regressivo como o brasileiro, em que a maior carga recai sobre o consumo, os gastos tributários podem agravar as disparidades. Isso ocorre porque setores que se beneficiam de desonerações nem sempre estão diretamente ligados

às camadas mais vulneráveis da população, enquanto os tributos sobre bens e serviços impactam de forma desproporcional os mais pobres.

A metodologia utilizada pelo Ministério da Fazenda, baseada em critérios internacionais recomendados pela Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocde) e pelo Comunicação Interna de Acidente de Trabalho (Ciat), proporciona maior transparência e permite um acompanhamento mais rigoroso das políticas de renúncia fiscal. Os quadros e gráficos apresentados no demonstrativo permitem uma análise detalhada da evolução dos gastos tributários ao longo do tempo, facilitando o entendimento de como essas desonerações impactam a economia e a justiça fiscal.

A necessidade de reformas se mantém evidente. Para que o sistema tributário brasileiro seja mais eficiente e justo, é imprescindível que os gastos tributários sejam continuamente avaliados quanto à sua eficácia no alcance dos objetivos de redução das desigualdades. A revisão desses benefícios, aliada a uma reestruturação do modelo de arrecadação, poderia contribuir para uma redistribuição mais equitativa da carga tributária e para o fortalecimento das políticas públicas.

3.4 A Destinação da Arrecadação Tributária e a Promoção da Igualdade

O Brasil é um país marcado por diferenças sociais, econômicas e regionais, mas que tem procurado, nos últimos anos, promover a diminuição das desigualdades que sempre o marcaram de forma tão profunda.

A Constituição Federal traçou diversos objetivos a serem atingidos, dentre eles: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza; e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Infelizmente, tais metas não foram atingidas, embora tenham ocorrido diversos avanços, como, por exemplo, a diminuição da mortalidade infantil e do analfabetismo; melhoria na expectativa de vida; aumento do número de jovens nas escolas, dentre outros.

O direito à igualdade ou ao tratamento isonômico está definido como um direito fundamental, assumindo posição de destaque na sociedade moderna e invertendo a tradicional relação entre o Estado e o indivíduo, ao reconhecer que a pessoa humana tem, primeiro, direitos, e depois, deveres perante o Estado, e que os

direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos seus cidadãos.

Por meio de ações corretivas dos Poderes Públicos e do estabelecimento de direitos relativos à assistência social, à educação, ao trabalho, ao lazer, à saúde, à cultura e ao esporte, por exemplo, procurou-se promover uma igualdade material, ou seja, o tratamento equânime de todos os seres humanos, bem como a sua equiparação no que diz respeito às possibilidades de concessão de oportunidades.

Portanto, de acordo com o que se entende por igualdade material, as oportunidades, as chances devem ser oferecidas de forma igualitária para todos os cidadãos, na busca pela apropriação dos bens da vida.

No entanto, o objeto de análise deste trabalho é demonstrar que embora a tributação tenha um papel fundamental como instrumento reformador e capaz de atuar na diminuição das desigualdades, o modo como o sistema tributário está estruturado não logra os objetivos estabelecidos pela CF de 1988, havendo a necessidade de uma reforma para que ela se adéque às exigências de um sistema justo, com fundamento na igualdade e capacidade contributiva, em busca de uma maior justiça social e fiscal.

Nesse sentido, “o imposto sobre a renda das pessoas físicas é o maior responsável por fazer avançar ou retroceder a capacidade econômica e, por consequência, a solidariedade social” (Rawls, 2009, p. 125).

Assim, um sistema tributário justo não se resume à busca de uma tributação mais eficiente, ou que proporcione um maior crescimento ou desenvolvimento econômico. A busca por uma justiça tributária envolve não apenas a forma como o tributo é cobrado e se se respeita a capacidade contributiva do indivíduo, mas também o destino que os governos dão àquilo que arrecadam.

Logo, “a questão da justa distribuição das cargas tributárias não pode ser separada de uma questão mais geral: a de saber se o governo efetua ou não a justiça distributiva” (Rawls, 2009, p. 128). O governo de um Estado não pode mais ser visto somente como um prestador de serviços ou um mero observador da atuação do mercado capitalista do tipo *laissez-faire*, que supostamente distribui toda a riqueza de forma justa, conforme o merecimento e competência de cada um, sem se considerar que os diversos cidadãos de um país não têm (ou não tiveram) as mesmas oportunidades ou condições de vida dadas por esse mesmo mercado.

O modelo de Estado atual fracassou na sua busca de promover a igualdade entre os indivíduos, pois não observou que o mercado não consegue sanar as injustiças decorrentes dos fatos da vida nem proteger as partes mais fracas dentro de uma relação jurídica qualquer. Como exemplos, podem ser citadas as relações envolvendo empresas e o consumidor, nas quais este é, normalmente, o elo mais fraco da cadeia, obrigando-se a se submeter às regras ou imposições dos grandes grupos econômicos quando da aquisição de produtos ou serviços.

Um outro grande desafio do Estado contemporâneo é promover instituições inclusivas, conforme Acemoglu e Robinson (2012). Os autores argumentam que a diferença entre países ricos e pobres é a qualidade de suas instituições, e não fatores como geografia. Isso ocorre porque alguns países desenvolvidos não têm recursos naturais, mas conseguem criar riqueza. Da mesma forma, Acemoglu e Robinson (2012) afirmam que o desenvolvimento depende da cultura, pois existem populações muito próximas que compartilham valores e, mesmo assim, possuem níveis de desenvolvimento diferentes. Dessa forma, os autores estabelecem dois tipos de instituições fundamentais que definem a trajetória de desenvolvimento de um país: as instituições inclusivas e as instituições extrativistas.

O conceito de instituições inclusivas se opõe ao conceito de instituições extrativistas. De acordo com o trabalho dos autores, este último é projetado para que apenas a elite possa se beneficiar da riqueza que uma nação possui. O trabalho afirma também que as instituições inclusivas são aquelas que permitem que mais pessoas alcancem o desenvolvimento econômico e participem da tomada de decisões nacionais. Em vez disso, as instituições extrativistas excluem a riqueza e a mantêm nas mãos de poucos.

A abordagem de Acemoglu e Robinson (2012) pode ser aplicada a análises em diferentes países, como a América Latina, onde a desigualdade pode ser explicada pela falta de instituições inclusivas. Deve-se notar que o trabalho em questão se refere a países ricos e pobres. No entanto, é fundamental referir-se ao conceito de desenvolvimento, envolvendo o nível de renda, bem como outros indicadores, como saúde e educação, segurança jurídica, dentre outros.

Para isso, o papel do Estado é fundamental. Regular o mercado sem que este seja por ele substituído, logo, as diversas políticas sociais, por um lado, aumentam a capacidade de consumo das famílias dos trabalhadores e se traduzem em gastos do governo em habitação, transporte e saneamento, o que incentiva a expansão da

demanda agregada e o desenvolvimento tecnológico, e, por outro, ao socializarem os custos referentes aos riscos do emprego industrial e à reprodução da força de trabalho, liberam reservas de capital privado para investimentos e garantem uma reserva de mão de obra em diversos níveis de qualificação.

Não se pode concluir, todavia, que o governo deva ser visto como um pai de seus cidadãos. Não se deve excluir a responsabilidade pessoal do indivíduo e o pressuposto de uma economia de livre mercado.

A justiça fiscal se fundamenta, portanto, no equilíbrio entre a arrecadação de tributos que recaiam, preferencialmente, sobre a renda e o patrimônio - consoante à capacidade contributiva do indivíduo, tendo em vista o imperativo da igualdade - e à sua destinação. Assim, o que o governo faz com os tributos arrecadados dos seus contribuintes define os níveis de consideração e importância que o Estado tem em relação aos seus indivíduos.

Não importa somente se os tributos são cobrados da maneira mais justa, mas também se é justa a maneira global pela qual o governo trata os cidadãos e gasta o que arrecada. Neste sentido, a tributação exerce real influência no modo como o governo assiste o seu cidadão, pois é ela que fornece os recursos para que o Estado adquira os meios idôneos à promoção da igualdade.

O fato é que, para a sociedade moderna sobreviver, há necessidade de governo e Estado juridicamente organizados e com poder de polícia capaz de fiscalizar e regular o sistema e garantir direitos. Incorrem em sério erro os que pensam ser o tributo uma intervenção indevida do Estado no direito de propriedade, bem como os que aceitam a existência de tributos somente para que o governo se financie e se equipe a fim de dar garantias operacionais ao mercado, conforme uma concepção liberal e ultrapassada de Direito e Estado.

O problema é que não existe mercado sem governo e não existe governo sem impostos; o tipo de mercado existente depende de leis e decisões políticas que o governo tem de fazer e tomar. Na ausência de um sistema jurídico sustentado pelos impostos, não haveria dinheiro, nem bancos, nem empresas, nem bolsa de valores, nem patentes, nem uma moderna economia de mercado não haveria nenhuma das instituições que possibilitam a existência de quase todas as formas contemporâneas de renda e riqueza (Carneiro, 2010, p. 187).

Assim, a justiça ou a injustiça na tributação não podem ser outra coisa senão a justiça ou a injustiça no sistema de direitos e concessões proprietárias que resultam de um determinado regime tributário. Em resumo, quanto mais direitos são

concedidos, maiores os custos para o Estado e maior a necessidade de uma tributação que atenda a esses direitos, sendo necessário se avaliar o quanto uma sociedade está disposta a pagar em termos de tributos para ter e usufruir dos direitos colocados à sua disposição.

Com uma Constituição pródiga na concessão de direitos fundamentais de natureza social, a necessidade de financiamento do Estado brasileiro é premente, não podendo se conceber a existência de direitos sem fontes de financiamento que os garantam. Estabelecer direitos sem dizer de onde virão os recursos para garanti-los é tornar ineficazes todas as garantias fundamentais previstas na CF.

Considerando que um sistema tributário justo deve ser formado por uma base de arrecadação incidente sobre o patrimônio e renda, de forma majoritária, levando-se em conta a capacidade contributiva do contribuinte e a destinação dos valores arrecadados, após a análise feita, conclui-se que não há justiça fiscal no Brasil.

Aqui, a maior parcela da arrecadação é formada pelos tributos indiretos. Não bastasse isso, os gastos do governo não são destinados preferencialmente aos meios capazes de promover o desenvolvimento social – educação, saúde e investimento em produção e infraestrutura.

O papel do tributo em uma sociedade contemporânea não é somente financiar o Estado, mas, primordialmente, servir de instrumento de transformação social para resgatar direitos não realizados.

Logo, como instrumento de transformação social, a tributação direta - de caráter mais progressivo - atende de maneira mais justa os ditames da igualdade e capacidade contributiva, ao contrário da tributação indireta, que possui caráter mais regressivo, pois ricos e pobres contribuem com um mesmo valor na compra de um produto, mercadoria ou aquisição de serviço.

Assim, o sistema tributário brasileiro é o contrário do que deveria ser, pois, ao invés de se tributar mais pesadamente as camadas mais aquinhoadas da população, tributam-se os mais pobres de maneira mais forte, tudo em virtude da preferência por uma tributação que incide sobre o consumo.

Finalmente, um sistema tributário justo não é somente aquele que se baseia em uma arrecadação com base na capacidade contributiva do indivíduo – preferencialmente de forma progressiva e incidente sobre a renda e o patrimônio – mas também aquele que destina os recursos auferidos à promoção da igualdade, do desenvolvimento do país e dos seus cidadãos.

3.5 Os Incentivos Fiscais, o Estado como Indutor da Economia e o Papel da Sudam na Amazônia

Os incentivos e benefícios fiscais administrados pela Sudam e pela Sudene integram o rol de instrumentos de financiamento da execução dos planos regionais de desenvolvimento, dos planos sub-regionais e dos programas e das ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Essa política é gerida pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), conforme especificado no Anexo I do Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019, que detalha os órgãos gestores e corresponsáveis pelas políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, bem como no Decreto 9.666, de 2 de janeiro de 2019, que aprovou a estrutura regimental do referido ministério.

O papel da Sudam no tocante à administração dos incentivos fiscais está estabelecido no art. 4º, inciso IX¹, da Lei Complementar 124, de 3 de janeiro de 2007. A Sudam estabeleceu-se na região como indutora do desenvolvimento regional através de diversas políticas voltadas a melhorar índices sociais e atrair investimentos para a região. Nesse item, será abordada apenas uma das políticas na qual a SUDAM atua, que é a de incentivos fiscais para atração de investimentos produtivos.

Nesse contexto, os incentivos fiscais na Amazônia existem há mais de 50 anos. Seu início ocorreu em 1963 com a Lei Nº 4.216/1963, a qual estendeu à Amazônia Legal os incentivos fiscais já dados ao Nordeste. À época, essa política de incentivos era administrada pela Spvea. Sua extinção deu lugar, em 1966, à criação da Sudam, com suas atribuições específicas, dentre as quais, de administrar a política de incentivos fiscais, tendo o Banco da Amazônia como depositário de recursos provenientes dos incentivos fiscais específicos.

Atualmente, as empresas interessadas em obter incentivos fiscais na Amazônia poderão obtê-los através de Isenção de IRPJ, Redução Fixa de 75% de IRPJ e Reinvestimento de 30% do IRPJ, obedecendo, dentre outros critérios, a estar instalada na Amazônia Legal e pertencer aos setores prioritários da Amazônia. A Lei

¹ Estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente.

nº 13.799/2019 estabeleceu o prazo até 2023 para empresas que tenham interesse em obter incentivos fiscais na Amazônia e o Decreto nº 4.212/2002 estabelece os setores prioritários para desenvolvimento da Região.

Mais uma vez, é necessário estabelecer um período para o qual a discussão sobre os incentivos fiscais pode ser caracterizada sem que, com isso, sejam desprezados períodos anteriores. Após a constituição de 1988, o país passou por profundas transformações que culminaram numa situação de “guerra fiscal” entre os entes federativos, cada um com suas “armas” para atrair investimentos produtivos através de incentivos fiscais com relação ao ICMS.

Com relação aos incentivos fiscais federais, não é muito distinto da situação dos estados. Com essa política, o governo federal busca atrair mais investimentos para a região amazônica e com isso gerar maior desenvolvimento regional.

Segundo Diniz (1993), graças à política de incentivos fiscais na Amazônia, através da Sudam e da Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (Suframa), houve uma expansão do parque industrial na Amazônia com consequente exploração de seus vastos campos de recursos naturais, além de aumento da aglomeração urbana nas grandes cidades:

A Região Norte ampliou sua participação de 0,8 para 2,5% da produção industrial e de 1,5 para 2,5% do emprego, entre 1970 e 1985. Este crescimento foi beneficiado pelos incentivos fiscais proporcionados pela Sudam e pela Suframa, o que permitiu a instalação de indústrias de bens eletrônicos de consumo (45% da produção industrial local) e de outros bens leves, como relógios, óculos, bicicletas, motos, material aquático de pesca e lazer.

Também foi importante o aproveitamento de recursos naturais, principalmente no Estado do Pará, como ferro, alumínio, amianto, ouro e madeira, entre outros. Em terceiro lugar, destaca-se o crescimento urbano da região, que passou a constituir um mercado local de alguma dimensão. Assim, as cidades de Manaus e Belém cresceram a altas taxas nas últimas décadas, tendo cada uma população superior a 1 milhão de habitantes (Diniz, 1993).

Dessa forma, a política de incentivos fiscais na Amazônia vem tendo um papel, até certo ponto, relevante no que concerne à manutenção e atração de investimentos na Amazônia Legal, porém, muitas distorções são observadas nessa política de desenvolvimento regional. Uma delas diz respeito a incentivos de atividades exportadoras de matérias-primas e produtos primários, o que não gera

riqueza e nem acumulação de capital localmente. Geralmente, essas empresas possuem receitas e lucros altíssimos, que acabam sendo ainda maiores considerando os incentivos que recebem.

Outro ponto que cabe destaque é a concentração de empresas nos grandes centros urbanos da Amazônia Legal, em virtude da melhor condição de comercialização de produtos e de logística, as empresas acabam optando por concentrarem-se em centros urbanos mais desenvolvidos e com melhores condições de escoamento de produção, criando assim disparidades socioeconômicas com a maioria dos municípios da Amazônia.

Por fim, se pode apontar a defasagem da legislação que estabelece critérios para concessão de incentivos fiscais na Amazônia, visto que o decreto presidencial que estabelece os setores prioritários para o desenvolvimento regional data de quase 20 anos atrás e carece de melhor estudo e maior participação dos principais atores da sociedade sobre os impactos e benefícios desse tipo de política de incentivo para o desenvolvimento regional.

Reflexão sobre a formação histórica e a estratégia de desenvolvimento regional adotada com a lógica de atração de grandes projetos. A Sudam, o Programa Grande Carajás, as indústrias extrativas minerais e seu impacto no desenvolvimento da Amazônia. O debate sobre a maldição dos recursos naturais e o desafio da sustentabilidade. E os incentivos fiscais como elemento indutor do desenvolvimento na Amazônia e sua relação com o setor da mineração.

No período de 1975-1979, o Basa destinou uma significativa parcela de seu crédito bancário à atividade pecuária, correspondendo a 49,10% do total, conforme indicado pela Tabela 1. Esse dado é corroborado por Carvalho (2012, p. 114), que afirma: “[...] os recursos oriundos dos incentivos fiscais da Sudam não foram os únicos usados para financiar os grandes projetos pecuários, o crédito bancário dos bancos públicos, Basa e do Banco do Brasil, também teve o mesmo destino”. Esta citação destaca a relevância do financiamento público no apoio aos grandes projetos pecuários na Amazônia, indicando que os incentivos fiscais da Sudam foram complementados por créditos bancários de instituições públicas como o Basa e o Banco do Brasil.

Esse financiamento maciço à pecuária pelo Basa reflete uma política de desenvolvimento regional que priorizou a expansão agropecuária na Amazônia. Embora tenha contribuído para o crescimento econômico da região, essa política

também trouxe consigo desafios ambientais e sociais significativos. A conversão de vastas áreas de floresta em pastagens resultou em desmatamento e perda de biodiversidade, além de conflitos fundiários e a marginalização de comunidades tradicionais.

A análise de Carvalho (2012) sublinha a interdependência entre diferentes fontes de financiamento público e incentivos fiscais no fomento dos projetos pecuários. Isso demonstra uma estratégia coordenada do governo para incentivar a ocupação econômica da Amazônia, utilizando múltiplos instrumentos financeiros. No entanto, essa abordagem também levanta questões sobre a sustentabilidade e os impactos de longo prazo dessas políticas.

O foco na pecuária, incentivado por créditos bancários e incentivos fiscais, alinhou-se com a visão de desenvolvimento da época, que priorizava a exploração intensiva dos recursos naturais da Amazônia. Essa visão, no entanto, não considerou adequadamente os efeitos negativos sobre o meio ambiente e as populações locais, resultando em uma expansão econômica que muitas vezes negligenciou a sustentabilidade e a equidade social.

3.6 Amazônia Brasileira e os Grandes Projetos Econômicos

Notadamente, a Amazônia, ao longo dos anos, sempre foi palco para a promoção de políticas de povoamento e desenvolvimento econômico, sempre tendo como ponto de partida a necessidade de explorar, estratégica e economicamente, seu potencial natural.

Tanto é assim que Furtado (2007) chama a atenção para o fato de que, durante o Período Colonial, a necessidade de ocupação dos territórios amazônicos se deu em virtude da necessidade de proteger a região das invasões europeias e da defesa da economia do açúcar, até então predominante no litoral.

Desse modo, em virtude de sua localização estratégica, foram designadas colônias para o povoamento da região amazônica, que em pouco tempo perderam o apoio europeu e passaram a ter que se desenvolver com base nos recursos disponíveis, de tal forma que se criou uma cultura essencialmente extrativista alicerçada na mão de obra de índios escravizados (Furtado, 2007).

Apesar do grande potencial natural a ser explorado pelos colonos por meio do extrativismo florestal, em especial na região que atualmente compreende o Estado

do Pará, o Norte do país se tornou um núcleo econômico isolado, que apesar da autonomia não era capaz de alcançar considerável expressividade econômica, mantendo-se às margens de outras regiões mais desenvolvidas socioeconomicamente.

Contudo, esse ciclo de subdesenvolvimento foi quebrado a partir da ascensão da borracha como matéria-prima imprescindível para a sobrevivência da indústria mundial, impulsionada pelo crescimento e expansão da produção automobilística. Nesse momento, a cultura extrativista local do látex da floresta passou a ser uma demanda mundial e como consequência, a região Amazônica experimentou momentos ímpares de crescimento e desenvolvimento socioeconômico (Furtado, 2007).

No entanto, tendo em vista as características naturais (regiões de mata densa e de difícil acesso) e sociais (baixa densidade populacional) da região, o atendimento à enorme demanda por látex obrigou à criação de atrativos a fim de captar mão de obra não aproveitada pela indústria açucareira do Nordeste, já em crise devido à baixa procura do produto pelos mercados europeus. Como consequência, houve intenso processo de povoamento da região e maior processo de expansão para o interior da floresta em busca de áreas até então não exploradas e com potencial econômico relevante.

Considerando a dinâmica da economia na Amazônia e visando incentivar e mesmo exercer certo controle sobre a região, o Estado passou a intervir através da criação e implementação de projetos que visavam não apenas atestar que a região era amparada pelo Governo, mas também incentivar o povoamento e criar meios de integrar a Amazônia às demais regiões do país. Um dos exemplos de tal conjuntura sociopolítica foi a construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, que serviu para ajudar no processo de escoamento da produção e também no deslocamento de pessoas entre os estados da região Norte.

Todavia, o monopólio da produção da borracha permaneceu na Amazônia até os anos de 1920, período em que, em virtude de um caso de biopirataria, mudas da seringueira foram traficadas para Londres, que em seguida as exportou para produção sistemática na China, suplantando o monopólio brasileiro que era baseado em uma extração extrativista (Drummond, 2009).

A produção em massa fez com que a oferta de borracha se tornasse maior que a procura, levando à crise e futura quebra da economia amazônica, baseada na exploração do látex (Grandin, 2009).

Segundo Grandin (2009), Henry Ford, um dos maiores interessados na produção da borracha a partir do látex da Amazônia, passou a viabilizar, junto ao governo federal, formas de retomar a economia até então em vias de decadência. Nesse contexto, articulou junto ao governo de Getúlio Vargas incentivos fiscais e a concessão de terras para a produção de látex na região.

O projeto foi levado em diante, sendo iniciada a produção regional de látex, mas em 1942 toda a plantação de seringueiras de Ford foi atacada por uma praga, acabando com as perspectivas de produção de borracha a curto prazo e, em virtude disso, em 1945 Henry Ford deixa o Brasil e seus planos de impulsionar a indústria no país (Grandin, 2009).

Desse modo, de acordo com Drummond (2009), no pós-guerra o mercado brasileiro da borracha entrou definitivamente em decadência, motivado pela retomada da produção chinesa e pela introdução da borracha sintética no mercado.

A decadência da economia da borracha na Amazônia coincide com o esquecimento da região pelo Estado, haja vista que deixou de ser destinatária de projetos durante algumas décadas, o que contribuiu para a formação de uma população pobre e marginalizada que, remanescente da economia da borracha, não tinha meios para se manter de forma digna diante dos desafios de viver em uma região naturalmente desafiadora.

Fearnside (2005) destaca o fato de que, mesmo tendo sido duramente explorada durante o período da extração do látex, os impactos ambientais dessa economia não se comparam com os promovidos em virtude das políticas de integração, sobretudo, o desmatamento decorrente da abertura de estradas, a exemplo da Rodovia Transamazônica.

Isso se dá em consequência do afã do governo em reaver o controle sobre a região por meio de projetos de integração de uma região cuja história tem sido de exclusão, apesar do potencial econômico que detém. Tanto é assim que foi criado o Plano de Integração Nacional (PIN) visando integrar a Região Norte ao restante do Brasil através da construção de estradas e do incentivo ao povoamento baseado na concessão de benefícios para o desenvolvimento de atividades agrícolas, além de incentivos fiscais para atrair investidores.

É justamente nesse momento em que se iniciam as discussões acerca da necessidade de conciliação entre ações que visam à preservação do meio ambiente e o desenvolvimento da região, carente de investimentos em políticas públicas que realmente socorressem a população local.

No entanto, segundo Margulis (2003), o avanço do Estado sobre a região trouxe consigo problemas que perduram até os dias atuais, especialmente em relação ao manejo dos recursos naturais no que concerne ao desenvolvimento sustentável. Dessa forma, o cerne de tal problemática está justamente na formação do perfil de exploração econômica da Amazônia, baseado em um ciclo que se inicia na abertura de estradas, passa pela valorização das áreas adjacentes e acaba na especulação de terras, que somada aos incentivos fiscais do governo acabaram por caracterizar a Amazônia como uma região cuja economia está baseada em grandes latifúndios cujas principais atividades são a mineração, a criação de gado, agricultura mecanizada e exploração madeireira, ou seja, atividades que essencialmente relegam a segundo plano questões relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

Por isso, é importante apresentar o pensamento de Becker (2005) que, em uma análise acerca do perfil socioeconômico da Amazônia a partir de sua abertura para a economia no final do século XIX até a modernidade, ressalta que se trata de uma região eminentemente produtora de riqueza, mas que não usufrui da riqueza que produz, de tal modo que os grandes projetos desenvolvimentistas implantados na região servem, essencialmente, para atender às necessidades de interesses que não os locais, resultando na formação de uma região cuja população padece de políticas públicas socioambientais capazes de, verdadeiramente, conciliar crescimento econômico e desenvolvimento sustentável.

No aspecto estritamente econômico, a estratégia de desenvolvimento na Amazônia seguia as diretrizes de “seleção de polos de desenvolvimento e de integração”, bem como a definição de “prioridades setoriais” e a colonização dos novos corredores de penetração demográfica. Essa orientação visava à concentração de investimentos nos setores dinâmicos prioritários e nas atividades de exportação para a Amazônia. Conforme Carvalho (2021, p. 66), isso abrangeu a industrialização das principais metrópoles e o aproveitamento racional dos “produtos básicos da região em áreas selecionadas”, visando a exportação, particularmente, de madeira, minérios e carne bovina (pecuária).

Essa política de desenvolvimento regional focada na Amazônia teve um impacto significativo na economia paraense, refletindo um padrão histórico de exploração e integração econômica. De acordo com Petit (2018, p. 96), a história econômica do Estado do Pará desde meados do século XIX pode ser subdividida em quatro períodos principais:

- Ciclo da borracha (1850-1912): Este período foi marcado pela intensa exploração e exportação da borracha, que trouxe grande prosperidade econômica para a região. Fase de declínio econômico e estagnação demográfica (1913-1940)

- Após o colapso do ciclo da borracha, a região experimentou um período de declínio econômico e estagnação populacional, crescimento econômico moderado (1940-1969). Durante esta fase, a economia do Pará começou a se recuperar gradualmente, com um crescimento econômico moderado.

Houve a expansão das atividades de mineração, agrícolas, pecuárias, extração de madeira, construção de hidrelétricas e desmatamento da floresta nativa (a partir de 1970). A partir dos anos 1970, houve uma intensificação das atividades de mineração, agricultura, pecuária, extração de madeira, construção de hidrelétricas e desmatamento, influenciada pela crescente demanda internacional por matérias-primas e pela integração da economia regional ao mercado nacional.

Esses períodos ilustram como a economia do Pará e da Amazônia, em geral, foi moldada por forças externas e políticas internas que incentivaram a exploração dos recursos naturais. A última fase, em particular, destaca a complexa relação entre o desenvolvimento econômico e os desafios ambientais e sociais, com a expansão das atividades econômicas levando ao desmatamento e à transformação da paisagem amazônica.

A estratégia econômica de concentrar investimentos em setores dinâmicos e de exportação na Amazônia, conforme observado por Carvalho (2021), teve como objetivo integrar a região ao mercado nacional e internacional. No entanto, essa abordagem também levantou questões sobre a sustentabilidade e os impactos de longo prazo dessas políticas, refletindo uma tensão constante entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

4 A S11D EM CANAÃ DOS CARAJÁS E O CONTEXTO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO AMAZÔNICO

4.1 Ações Desenvolvimentistas e Organização do Território

A região Amazônica é detentora de uma riqueza natural que atrai muitos olhares, o poder de seus recursos a torna a maior floresta tropical e a principal reserva biogenética do planeta, que possui a maior província mineral, encontrando-se minérios que contribuem acentuadamente na exportação nacional.

A chamada Amazônia Legal brasileira corresponde a 61% do território brasileiro e é composta pelos estados do Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima Tocantins, abrangendo também o Mato Grosso e parte ocidental do Maranhão.

O processo de ocupação da Amazônia brasileira começou quando a Amazônia despertou grandes interesses da metrópole portuguesa. Após a chegada dos lusitanos no Brasil, a decisão de ocupar a Amazônia pelos portugueses foi de contrapor as relações comerciais existentes entre os ingleses e holandeses com os indígenas. Por conta disso, um marco nesse processo foi a fundação da cidade de Belém, em 1616, que, com fortes traços de feudalismo, sustentou-se no extrativismo e na escravidão, pois nos primeiros séculos a economia fragilizada era baseada na exploração das drogas do sertão.

A situação mudou quando ocorreu a grande procura internacional pela borracha extrativa, que aconteceu na segunda metade do século XIX, foi então que se iniciou o primeiro grande período de contribuição da Amazônia para a acumulação mundial, gerando mudanças bastante significativas para a região.

A Amazônia deixa de ser um mercado de produtos de consumo e passa a ser considerada um empório de matéria-prima, aumentando o fluxo de ocupação, delineando as últimas fronteiras nacionais. Com essas mudanças, ela consolida suas estruturas sociais, de modo que tanto o auge como o declínio efetuaram-se pela revolução industrial. Destaca-se que a grande procura pela matéria-prima principal para a indústria automobilística despertou muitos interesses, e para satisfazer a escassez de força de trabalho, ocorreu a imigração dos nordestinos para a região.

A crise da extração da borracha da Amazônia, por conta do cultivo de seringais no sudeste asiático, que provocou uma diminuição no preço da borracha sobre o mercado mundial e o interesse do poder internacional em investir na Amazônia, causou uma forte e paulatina crise, e foi então, que durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942, o governo brasileiro assinou um acordo com a indústria norte-americana de fornecer a borracha proveniente da região.

Isso exigiu do governo alguns investimentos, dentre eles, para dar apoio, foi criado o Banco de Crédito da Borracha. A partir do Acordo de Washington, firmado entre Brasil e Estados Unidos, o Decreto-Lei nº 4.451, de 09 de julho de 1942, criou o Banco de Crédito da Borracha com o desafio de revigorar os seringais nativos da região, o que foi bastante importante para a Amazônia devido à sua economia enfraquecida.

Por outro lado, a industrialização brasileira prosseguia e se desenvolvia, atraindo interesses das indústrias do sudeste brasileiro pela borracha. Foi nesse cenário, que a Constituição de 1946 aprovou o artigo de 199, determinando investimentos de 3% da renda tributária nacional para a valorização da Amazônia.

Com o contexto de internacionalização da Amazônia, o governo brasileiro criou então, em 1952, o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas (Inpa), sediado em Manaus, e em 1953 regularizou o artigo 199, que criou a Spvea, instalada em Belém com o intuito de elaborar políticas de desenvolvimento para a região amazônica.

A Spvea foi um esforço nacional de valorização para a ocupação territorial da região, no entanto, a superintendência questionou o modelo que estava sendo proposto para a região e encontrou forte resistência, tanto nos setores regionais, quanto por parte do governo federal, e também da burguesia do Sudeste que não queria perder o seu mercado consumidor (Pinto, 2011; Marques; SPVEA, 2013).

Durante o período de existência da Spvea, foi construída uma importante rodovia, a Belém-Brasília, objetivando a integração com outras regiões. Através do plano de metas de Juscelino Kubitschek, essa rodovia atraiu uma corrida pelas terras amazônicas, devido à grande transferência de terras públicas para propriedades privadas.

Em 1966, foi efetivada a “Operação Amazônia”, um conjunto de leis e instrumentos institucionais que significaram uma nova política de ocupação na Amazônia, que teve como base a criação de importantes órgãos federais, como o

Basa, através da Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966, que assumiu o papel de agente financeiro da política do Governo Federal para o desenvolvimento da Amazônia Legal, tornando-se depositário dos recursos provenientes dos incentivos fiscais, substituindo o Banco de Crédito da Borracha, e ampliando o financiamento para outras áreas produtivas.

Outra mudança foi a substituição da Spvea (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) pela Sudam, em 14 de setembro de 1966, através do Grupo de Trabalho da Amazônia, que encaminhou ao presidente Castelo Branco, o projeto de lei votado pelo Congresso Nacional, que resultara na Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, extinguindo a Spvea e criando a Sudam, como ferramenta para agilizar a sua atuação. No mês seguinte, após a sua implementação, o Presidente Castelo Branco sancionou a Lei nº 5.174, dispondo sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica.

A Lei foi marcada pela liberalidade que conferia às pessoas jurídicas, pois além da isenção de impostos de renda, taxas federais, atividades industriais, agrícolas, pecuárias e de serviços básicos, dava isenção de impostos e taxas para importação de máquinas e equipamentos, bem como para bens doados por entidades estrangeiras. A Sudam tinha como finalidade, planejar, coordenar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia Legal, tendo em vista o desenvolvimento regional.

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi outra entidade que contribuiu para o desenvolvimento regional, na verdade potencializada, pois ela já existia Lei Nº 3.173 de 06 de junho de 1957, como Porto Livre, no entanto, através do Decreto-Lei Nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, foi ampliada essa legislação e reformulado o modelo, estabelecendo incentivos fiscais por 30 anos para a implantação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia; posteriormente, em 1989, foi administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Como foi exposto anteriormente, os militares queriam a ocupação da Amazônia e deram como prioridade a reforma agrária. O Presidente Castelo Branco, após aprovação pelo Congresso Nacional, sancionou a lei nº. 4.504, que criava o "Estatuto da Terra" e, a partir de 1970, o governo federal criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com o objetivo de implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural.

Assim sendo, de acordo com Marques (2014), o governo queria atrair capital nacional e estrangeiro e, com isso, buscou fortalecer a acumulação do capital industrial e no centro mais industrializado no país, o governo brasileiro implantou um esquema de incentivos fiscais.

Carvalho (2021) destaca que, na região Norte, a Spvea teve como principal política de desenvolvimento regional a realização de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social. Esses investimentos incluíram energia, estradas, saneamento básico, saúde e educação, com o objetivo de promover a valorização da Amazônia e atrair investimentos produtivos da iniciativa privada. A estratégia visava criar um ambiente propício para o desenvolvimento econômico sustentável, garantindo que a infraestrutura necessária estivesse disponível para suportar o crescimento e a integração da região ao restante do país.

Além disso, Carvalho menciona dois planos cruciais para a Amazônia: o Pin e o Plano Amazônia, sendo o primeiro implementado no período de 1971 a 1978. O Pin tinha como finalidade financiar o plano de obras de infraestrutura nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Sudam, promovendo a integração mais rápida da região à economia nacional. Esse plano refletia a visão do governo federal de que a infraestrutura era fundamental para o desenvolvimento regional e a atração de investimentos privados.

A implementação dessas políticas e planos foi fundamental para a transformação da Amazônia. A infraestrutura econômica, como estradas e energia, facilitou o transporte de produtos e pessoas, reduzindo os custos e tempos de deslocamento. A infraestrutura social, por sua vez, melhorou as condições de vida da população local, proporcionando acesso a serviços essenciais de saúde e educação. Essas melhorias foram essenciais para criar um ambiente mais atraente para investimentos produtivos e para fomentar o crescimento econômico sustentável na região.

4.2 A Exploração do Minério de Ferro no Empreendimento S11D e Canaã dos Carajás

O município de Canaã dos Carajás fica localizado no sudeste paraense e conta com uma população estimada, em 2021, de 39.103 pessoas, segundo o IBGE

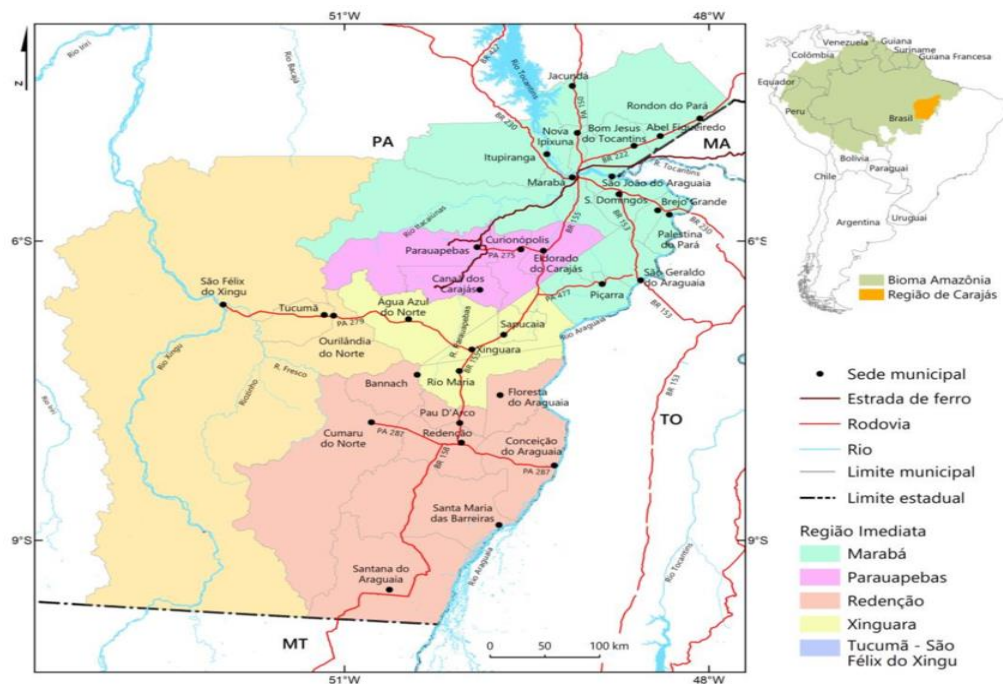
(2018). Com dados atualizados para 2023, o município recebeu R\$ 1.043.511.662,00 de Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM).

Mapa 1- localização de Canaã dos Carajás, no estado do Pará



Fonte: perfil região Carajás (2026-2019).

Mapa 2- Mapa da região de Carajás



Fonte: perfil região Carajás (2026-2019).

Segundo a Vale S.A., o empreendimento que possui a atual configuração do Projeto S11D foi iniciado em 2017. A mina e a usina do S11D estão localizadas em Canaã dos Carajás, no Sudeste do Pará, mas as obras vêm sendo executadas simultaneamente tanto naquele estado como no Maranhão. Dos US\$ 14,3 bilhões investidos no empreendimento, US\$ 6,4 bilhões foram aplicados na implantação da mina e da usina e US\$ 7,9 bilhões referem-se à construção de um ramal ferroviário de 101 quilômetros, à expansão da Estrada de Ferro Carajás (EFC) e à ampliação do Terminal Marítimo de Ponta da Madeira, em São Luís (MA).

A empresa também construiu um ramal ferroviário, que liga a mina do S11D à EFC (Estrada de Ferro-Carajás). A produção nominal de 90 milhões t por ano, que tinha previsão de ser atingida em 2020, acrescenta uma capacidade líquida de 75 T/ano ao Sistema Norte, que inclui ainda as minas do Complexo de Carajás e da Serra Leste. O principal mercado para onde é exportado o minério de ferro extraído pela Vale é a China.

Segundo a empresa, a mina S11D é um bloco do corpo e foi dividido em quatro partes: A, B, C e D. O potencial de minérios do corpo S11 é de 10 bilhões de toneladas de minério de ferro, uma vez que os blocos C e D possuem reservas de 4,24 bilhões de toneladas. O empreendimento possui uma usina de beneficiamento de minério de ferro, com três linhas de produção - cada uma com capacidade de processamento de 30 milhões t/ano. O minério é lavrado a céu aberto e levado da mina até a usina por meio de um Transportador de Correia de Longa Distância (TCLD). O empreendimento possui pátios de estocagem e regularização de minério, as pilhas de estéril e canga (minério de ferro com maior teor de contaminantes) e a área de manobra e carregamento de trens está localizada em um terreno de pastagem, fora da Floresta Nacional de Carajás.

Ainda segundo as informações da Vale, durante as obras de estabelecimento do empreendimento, foram absorvidos mais 40 mil trabalhadores, a grande maioria residente no Pará e no Maranhão e, atualmente, cerca de 15 mil pessoas continuam trabalhando na mina e na usina, entre empregos diretos e indiretos com a usina já em operação.

Segundo a empresa, o processo de extração do minério de ferro começa no alto da serra, a 400 m acima do local onde está sendo instalada a usina. A mina do S11D conta com sistemas de escavadeiras e britadores móveis operando simultaneamente. Depois de britado, o material recolhido na frente de lavra é

transportado por correias até uma casa de transferência, onde o minério de ferro, a canga e o estéril serão separados e direcionados para a usina de processamento ou para o empilhamento. O minério será enviado à usina por meio do transportador de correia e longa distância, que tem mais de 9 km de comprimento. Existem outras duas linhas, de aproximadamente 5 km cada, que levarão o estéril e a canga para a área das pilhas, também localizada fora da Floresta Nacional de Carajás.

A usina do S11D também utiliza uma rota de processamento desenvolvida pela própria Vale: o beneficiamento à umidade natural - ou a seco, como também é conhecido -, já utilizado em algumas plantas de Carajás e que permitirá reduzir em 93% o consumo de água, o equivalente ao abastecimento de uma cidade de 400 mil habitantes. Outra vantagem é a eliminação de barragens de rejeitos por conta da alta qualidade do produto a ser lavrado e do processamento a seco. O ultrafino de minério com alto teor de ferro, que iria para a barragem, não será descartado, permitindo que seja incorporado à produção.

A concentração de recursos no Estado do Pará, conforme observado por Carvalho (2021), deve-se à natureza e magnitude dos projetos implementados nos polos de Carajás e Trombetas. Esses polos representavam as condições básicas necessárias para a implantação de grandes projetos na área de mineração, absorvendo uma parte considerável do total de recursos destinados ao estado. Essa estratégia de alocação de recursos foi justificada pela presença de ricas jazidas minerais, que prometiam grandes retornos econômicos.

A forte concentração de investimentos nos polos de Carajás e Trombetas teve um impacto significativo no desenvolvimento econômico da região. Esses projetos de mineração, pela sua escala e importância, atraíram grandes volumes de capital e infraestrutura, transformando a dinâmica econômica local e regional. A infraestrutura desenvolvida para esses projetos também facilitou a integração da região ao mercado nacional e internacional, ampliando as oportunidades econômicas.

No entanto, essa concentração de recursos e o foco em grandes projetos de mineração também levantaram questões sobre a sustentabilidade e os efeitos sociais e ambientais a longo prazo. A dependência de um modelo de desenvolvimento baseado na exploração intensiva de recursos naturais trouxe desafios como desmatamento, deslocamento de comunidades locais e impactos sobre a biodiversidade. Além disso, houve críticas sobre a distribuição desigual dos benefícios econômicos gerados por esses projetos, com grande parte dos lucros

sendo direcionada para fora da região, enquanto as comunidades locais enfrentavam as consequências negativas (Carvalho, 2021, p. 64).

A política de incentivos fiscais e a concentração de recursos nos polos de Carajás e Trombetas refletiram uma estratégia de desenvolvimento regional que priorizou a exploração dos recursos minerais como um caminho rápido para o crescimento econômico. Contudo, essa abordagem também destacou a necessidade de considerar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental para assegurar um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e inclusivo para a Amazônia.

4.3 Globalização e Políticas de Exportação

Quando se analisa mais detidamente o debate sobre desenvolvimento, percebe-se que os grandes projetos de investimentos econômicos não devem e nem podem ser confundidos com um projeto de desenvolvimento, seja ele local, regional e/ou nacional.

A literatura sobre o tema oferece amplos e convincentes argumentos para sustentar visões de desenvolvimento que se apoiam prioritariamente em princípios éticos e de justiça social. De acordo com Sánchez (1990), tem ganhado força a concepção de que o desenvolvimento econômico e social de um país ou região deve estar fundamentalmente dirigido a elevar a qualidade de vida da população em sua totalidade e de cada indivíduo que a integra.

Nesse sentido, se destacam esforços de algumas políticas de desenvolvimento em incluir ações que tendem a ampliar as oportunidades das pessoas para melhorar as condições de vida e alcançar a realização plena da personalidade humana.

Neste marco, se torna evidente que, para o estudo dos efeitos socioeconômicos de projetos de desenvolvimento é necessário um maior grau de concretude ou uma maior elaboração do que se entende por projeto de desenvolvimento, de modo que se deve partir do pressuposto de que ele necessariamente deve refletir algo mais que um simples projeto de inversão.

Assim, ao se analisar uma região, não se deve ter em conta somente a expansão na base material, mas também o nível de pobreza, o desemprego e a desigualdade. Segundo Sánchez (1990), se esses aspectos evidenciam uma

tendência a desaparecer, então se pode afirmar que se está conseguindo gerar um processo de desenvolvimento ou que, em determinado momento, foi alcançado um dado grau de desenvolvimento. Se a situação é inversa, se estes problemas se agravaram, independentemente do que se tenha produzido – por exemplo, um incremento no Pib per capita –, seria um equívoco falar em desenvolvimento.

Assim, os modelos de desenvolvimento adotados no país têm feito clara opção pela especialização e exportação de commodities em detrimento do crescimento econômico pautado pela industrialização, cujo ciclo econômico é tido como mais virtuoso em termos de empregabilidade e sustentabilidade.

Existe uma grande tendência dos estudos sobre desenvolvimento regional em enfatizar os resultados positivos da especialização mais do que a diversificação como um fator favorável às regiões que buscam uma inserção competitiva nos mercados.

Nesse sentido, a especialização tornou-se a palavra-chave para uma inserção competitiva no mercado mundial, virou sinônimo de progresso, sinal de bom desempenho econômico e sinal de modernidade. As economias territoriais especializadas são identificadas como regiões onde um produto ou uma cadeia produtiva dominam o tecido econômico regional. Já a diversificação pode ser um pilar importante para o desenvolvimento regional por atuar como uma alternativa em resposta às incertezas e riscos que reinam atualmente no âmbito da economia mundial.

Desse modo, regiões diversificadas estão mais aptas a reagir a riscos e incertezas que caracterizam a economia globalizada; por outro lado, uma grande especialização pode trazer uma maior vulnerabilidade à região, ficando essa à mercê das oscilações dos mercados.

Acselrad (2008) chama a atenção para uma vertente de estudos que propõe colocar a cidadania como condição do desenvolvimento e que esta cidadania esteja baseada na integração e na diversificação das economias locais.

Nesse sentido, observa-se claramente, por um lado, que há descontinuidade de políticas sociais e ambientais voltadas para a região amazônica, ao passo que, em contrapartida, há sim recorrência de uma lógica de exploração econômica desde os primeiros projetos econômicos voltados para a região.

Entretanto, Kohlhepp (2012) afirma que a Amazônia, desde o início da década de 1970, tem sido palco de experiências desenvolvimentistas e de continuados

conflitos de interesses não encarados com a devida importância, sendo muito presentes historicamente a especulação, a ilegalidade, a corrupção e a violência.

Segundo Brandão (2011), o ideal em um projeto de desenvolvimento é que ele seja transformador da realidade e que seja promovido simultaneamente em várias dimensões, por exemplo, produtiva, social, tecnológica etc., e em várias escalas espaciais, como a local, regional, nacional, global etc. O projeto de desenvolvimento defendido por este autor deve fortalecer a autonomia de decisão e ampliar o raio de ação dos sujeitos concretos, produtores de determinado território.

O que se percebe é que os projetos desenvolvimentistas na Amazônia vão de encontro ao mencionado por Brandão (2011), dado que as decisões estratégicas para a região, relativas aos grandes projetos de infraestrutura, ocorrem de forma a tentar limitar o poder das populações e movimentos sociais locais e regionais. Para tanto, os agentes desses projetos de desenvolvimento, que na verdade não passam de projetos de investimento, recorrem às tentativas de cooptação, manipulação de informações, manipulação das leis e até mesmo à violência física e psicológica.

4.4 Tensões Sociais e as Perspectivas do Desenvolvimento Sustentável

Em um primeiro momento, é importante destacar que o termo desenvolvimento sustentável surgiu a partir dos estudos realizados pela Organização das Nações Unidas (Onu) sobre as mudanças climáticas no planeta (Ferreira, 2018).

Na realidade, o desenvolvimento sustentável nasceu em meio à constatação da crise socioambiental pela qual o mundo passava a partir da segunda metade do século XX, o que deu origem ao Relatório Nosso Futuro Comum, que buscava justamente destacar a importância da preservação ambiental para a manutenção da qualidade de vida no planeta, tanto para a atual quanto para as futuras gerações.

Este relatório trouxe as informações fruto de anos de pesquisa e análise acerca das questões sociais que englobavam pontos fundamentais como o uso da terra, a ocupação, o suprimento de água, o abrigo e os serviços sociais, educativos e sanitários, a administração do crescimento urbano, dentre outros (Rodrigues, 2018).

Assim, foram expostas as mazelas socioambientais do planeta e nasceu o conceito de desenvolvimento sustentável, entendido como aquele que atende às

necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.

Em outras palavras, a partir da observação da realidade socioambiental, tornou-se imperioso buscar um mecanismo de controle e recuperação, não apenas para ser aplicado e obter resultados imediatos, mas que tenha reflexos positivos no futuro. É importante ressaltar que o desenvolvimento sustentável apresentado como uma possível e promissora solução às mazelas socioambientais do planeta extrapola a simples noção de preservação ambiental, refletindo, especialmente, no aspecto social que rege a vida no planeta.

Nesse sentido é que o relatório Nosso Futuro Comum assegura que a pobreza é uma das mazelas sociais mais presentes, contudo, não deve ser tida como algo inevitável, especialmente quando a equidade se torna um pressuposto imprescindível para o desenvolvimento social (Ferreira, 2018).

Assim, a partir dos efeitos causados pela atividade humana no meio ambiente, tem-se que a pobreza já é considerada um problema ambiental e, por isso, um tópico fundamental para a busca da sustentabilidade. Há que se ressaltar que o conceito de desenvolvimento sustentável só foi firmado efetivamente na Agenda 21, na qual passou a ter relevância mundial, tanto para o desenvolvimento social quanto para os direitos humanos.

Contudo, não se pode perder a noção de que o conceito de desenvolvimento sustentável é dinâmico e interdisciplinar, portanto, em constante construção e evolução. Há quem diga, porém, que o conceito de desenvolvimento sustentável é um conceito questionável justamente por não definir quais seriam as necessidades do presente nem quais serão as do futuro, por isso é que é um conceito em construção, pois abrange diversos aspectos da vida social, inclusive o desenvolvimento socioeconômico (Rodrigues, 2018).

Isso é corroborado pelos princípios básicos que devem ser cumpridos para que o desenvolvimento sustentável seja, de fato, implementado, quais sejam o princípio do desenvolvimento econômico, da proteção ambiental e da equidade social. Assim, são requisitos para se alcançar o desenvolvimento sustentável:

- a) Integração da conservação e do desenvolvimento;
- b) Satisfação das necessidades básicas humanas;
- c) Alcance de equidade e justiça social;

- d) Provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural;
- e) Manutenção da integração ecológica.

E ainda, os objetivos que advêm do conceito de desenvolvimento sustentável estão relacionados com o uso racional dos recursos naturais incorporados às atividades produtivas, tais como:

- a) Crescimento renovável;
- b) Mudança de qualidade do crescimento;
- c) Satisfação das necessidades essenciais por emprego, água, energia, alimento;
- d) Saneamento básico;
- e) Garantia de um nível sustentável da população;
- f) Conservação e proteção da base de recursos;
- g) Reorientação da tecnologia e do gerenciamento de risco;
- h) Reorientação das relações econômicas internacionais.

Neste contexto, tem-se que o padrão de produção e consumo que caracteriza o atual estilo de desenvolvimento tende a consolidar-se no espaço das cidades e estas se tornam cada vez mais o foco principal na definição de estratégias e políticas de desenvolvimento (Ferreira, 2018).

Com isso, se torna importante a busca de alternativas sustentáveis e que esquadrihem qualidade de vida para a dinâmica urbana, consolidando uma referência para o desenvolvimento social.

Assim, o desenvolvimento sustentável é considerado um enigma que pode ser dissecado, mesmo que ainda não resolvido, posto que por muitos é considerado uma utopia para o século XXI, apesar de defender a necessidade de se buscar um novo paradigma científico capaz de substituir os paradigmas do globalismo (Rodrigues, 2018).

O desenvolvimento sustentável deve ser, de fato, uma consequência do desenvolvimento social, econômico e da preservação ambiental. Expresso no artigo 225 da Constituição Federal, o desenvolvimento sustentável é um direito fundamental dos cidadãos, que detém o meio ambiente e seus recursos como bens de uso comum e também essenciais à manutenção da vida, sendo dever do Estado

criar meios para salvaguardar a qualidade do meio ambiente de modo a proporcionar a todos uma vida equilibrada, no presente e no futuro (Brasil, 1988, não paginado).

A partir da inteligência do artigo 225 da Carta Magna, se tem que a base desse princípio é, de fato, a manutenção do alicerce da produção e reprodução do homem e de suas atividades para que se possa garantir a harmonia entre o homem e a natureza e, conseqüentemente, garantir que as futuras gerações também tenham oportunidade de usufruir a mesma qualidade de vida e recursos disponíveis atualmente. Com isso, não se pode negar que o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente possam estar interligados de modo pacífico (Rodrigues, 2018).

Nesse contexto, o direito a um meio ambiente equilibrado e sadio é tido como um direito fundamental, pois desempenha um papel essencial para o desenvolvimento humano, emparelhando-se com outros direitos fundamentais do homem, como o direito à vida e à saúde, por exemplo. Por isso é que o Brasil positivou constitucionalmente o direito ao meio ambiente, de modo que a Carta de 1988 contém um capítulo amplo destinado a tratar o meio ambiente, contemplando princípios e conceitos claros e suficientes a nortear a formulação de uma política ambiental coerente e adequada ao país.

Assim é que o princípio do desenvolvimento sustentável está ligado com o direito à vida, expresso tanto no artigo 5º, *caput* de nossa Constituição quanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 3º (Rodrigues, 2018).

Em outras palavras, pode-se traduzir tal princípio como sendo o direito à sadia qualidade de vida como um dos requisitos indispensáveis à existência digna do ser humano.

Dessa forma, por ser um direito fundamental, a proteção da natureza deve ser coletiva, comunitária, garantindo a proteção do meio ambiente em todo o mundo e para todos os seres vivos, de modo que não haja riscos de degradação ambiental pela devastação e poluição em busca de um crescimento, sobretudo, econômico, desordenado (Canepa, 2016).

E ainda, não se deve perder de vista a noção de que o bem ambiental deve ser tratado como um bem indisponível, posto que há a presença do interesse público na conservação, na proteção e na promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Canepa, 2016).

Por isso é que assegurar o princípio do desenvolvimento sustentável é imprescindível, haja vista que o ambiente é um bem de uso comum do povo, e esse direito decorre de um direito natural do homem, um direito à preservação da vida, por isso a natureza desse direito deve ser de garantia constitucional e fundamental.

De outro modo, pode-se afirmar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é desdobramento da proteção do direito à vida, pois a salvaguarda das condições ambientais adequadas à vida é, logicamente, da proteção dos valores ambientais (Gomes, 2019).

Assim é que os princípios constitucionais – princípios estes fundamentais, colocados no âmbito do direito ambiental, como o princípio do desenvolvimento sustentável, por exemplo – têm um papel importante para assegurar a intervenção do poder público como uma forma de proteção da natureza. O resultado esperado, então, é a possibilidade de prevenir danos, possibilitando a participação da sociedade, ao desenvolvimento sustentável e assim ao planejamento do desenvolvimento econômico.

Tanto é assim que os princípios também devem existir para que a sociedade possa se educar acerca das necessidades do meio ambiente, se conscientizar dos direitos, deveres e responsabilidades do homem segundo as normas jurídicas da constituição e do direito ambiental.

É fato que, ao definir o desenvolvimento sustentável, também se deve discutir a questão da sustentabilidade que para alguns autores é a possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema (Cavalcanti, 2019).

A partir dessa noção, é possível perceber que o desenvolvimento sustentável engloba em si, inclusive, a ideia de se estabelecer limite para o progresso material e para o consumo, antes visto como ilimitado, criticando a ideia de crescimento constante sem preocupação com o futuro (Cavalcanti, 2019). Nesse contexto, há alguns pontos que devem ser discutidos em relação à noção de sustentabilidade, são eles:

A eficiência, antagônica ao desperdício da base material do desenvolvimento, com reflexos da racionalidade econômica sobre o espaço não-mercantil planetário; A escala, determinante de limites quantitativos para o crescimento econômico e suas respectivas pressões sobre os recursos ambientais; A equidade, articuladora analítica entre princípios de justiça e ecologia; A autossuficiência, desvinculada de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos de mercado mundial, como estratégia

apropriada para a capacidade de autorregulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento; A ética, que evidência das interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida do planeta (Gomes, 2019, p. 57).

É por isso que, para facilitar a compreensão do conceito de sustentabilidade, Sachs (2013) o divide em cinco classificações, quais sejam, a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade ecológica, a sustentabilidade social e a sustentabilidade política. Mas, não se pode deixar de salientar que essa divisão encontra resistência, uma das mais relevantes é a de que o conceito de sustentabilidade está atrelado apenas às noções de sustentabilidade ambiental, econômica e pessoal.

No entanto, nos documentos que visam a definição de sustentabilidade prevalece o conceito de que ela engloba em si a sustentabilidade ecológica, que é a base física do processo de crescimento e tem como objetivo a manutenção de estoques dos recursos naturais, incorporados às atividades produtivas; a sustentabilidade ambiental, que é a manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas, o que implica a capacidade de absorção e recomposição dos ecossistemas em face das agressões antrópicas e, por fim, a sustentabilidade social, que se refere ao desenvolvimento e tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida da população (Sachs, 2013).

Assim é que, especialmente, quando inserido no contexto da exploração mineral e suas implicações ambientais, o desenvolvimento sustentável não deve ser visualizado como um estado fixo de harmonia, mas sim como um processo de mudanças, no qual deve se compatibilizar a exploração de recursos, o gerenciamento de investimento tecnológico e as mudanças institucionais com o presente e o futuro (Canepa, 2016).

O desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade devem ser considerados processos de aprendizagem social de longo prazo, direcionados por políticas públicas orientadas por um plano de desenvolvimento regional. É justamente neste sentido que o desenvolvimento social pode ser atrelado ao conceito de sustentabilidade e, conseqüentemente, à efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável, ou seja, quando compreendido, de forma geral, como a execução de políticas que visem reduzir a exclusão social, caracterizada, sobretudo, pela pobreza e pela desigualdade (Freitas, 2014).

Assim, para que isto ocorra, no entanto, é imprescindível que políticas de desenvolvimento social sejam implementadas de modo a favorecer as populações mais carentes, de forma contínua e permanente. Nas palavras de Costa (2012, p. 9), “a economia é dita a ciência da atribuição de recursos escassos dentre fins alternativos que se destinam à produção de bens e serviços”.

Considerando essa informação, percebemos que os problemas ambientais, ou mais precisamente a escassez de recursos naturais, tornam-se objeto intrínseco da análise econômica.

Os recursos naturais, além de mercadorias, se constituem em ativos essenciais à preservação da vida de todos os seres, sendo importante compreender o valor que tem o meio ambiente para a sobrevivência das espécies da terra, a análise do meio ambiente assume interesse fundamental, pois os recursos ambientais não têm preços nos mercados convencionais.

Neste contexto, é de suma importância o conhecimento e a compreensão do assunto para que se possa administrar os recursos com o intuito de não suprimir o meio ambiente. Na verdade, a extração mineral e demais explorações dos recursos naturais são rotuladas e contabilizadas como produção da atividade econômica sem, no entanto, considerar a depreciação do capital natural, tendo visto que para a economia, o meio ambiente era visto apenas como fonte de matéria-prima e receptor do lixo proveniente dos processos de produção e consumo, pois os serviços naturais eram tratados como gratuitos e abundantes na natureza, e diferentemente desse aspecto podemos refletir que, de fato, isso não ocorre. A degradação ambiental é percebida da seguinte forma:

Considerando que a sociedade tem necessidades ilimitadas e que essas requerem uma oferta cada vez maior de bens, então, para perpetuar o padrão de crescimento econômico, os agentes tendem a se apropriar dos insumos produtivos de maneira crescente e, no caso dos recursos naturais, sua utilização passa a ser intensificada; em consequência, esses vão, paulatinamente, sendo degradados ou exauridos, a ponto de não mais responderem, integralmente, aos anseios da sociedade. Isso requer dizer que a conduta econômica do homem em busca de suprir necessidades ilimitadas está tornando os recursos naturais escassos (Conti, 2013, p. 26).

A Amazônia é uma das regiões do mundo com maiores índices de biodiversidade, sendo declarada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) como Patrimônio da Humanidade e

Patrimônio Nacional pelo governo brasileiro, sendo também uma das florestas mais ameaçadas do planeta.

Por isso, os impactos da exploração mineral têm destaque, justamente por se tratar de impactos causados pela sociedade capitalista, a qual apenas se preocupa principalmente com o seu “lucro”, esquecendo de preservar a natureza para as gerações futuras, como fruto de um processo de desaparecimento completo ou incompleto dos recursos minerais, causado em sua maior parte por atividades humanas.

Intrinsecamente, percebe-se que essa discussão de crise socioambiental passou a ser percebida e denunciada pelas organizações e pessoas pelos impactos destruidores e poluidores do meio ambiente. No entanto, são necessários os esforços das instituições públicas e da sociedade em busca de interesses comuns, que resultem em melhor qualidade de vida, redução de injustiças e desenvolvimento com menos degradação ambiental.

A dimensão da formulação de políticas públicas está embasada na sustentabilidade de uso de recursos naturais na perspectiva do eco desenvolvimento e de desenvolvimento sustentável a partir das seis dimensões de sustentabilidade.

O conceito de eco desenvolvimento surgia assim como um novo paradigma de desenvolvimento sustentável que, em cada eco região, insistiria em soluções específicas de problemas particulares, levando em conta não só os dados econômicos, mas também os dados sociais, culturais e tecnológicos para solucionar os problemas das necessidades humanas (Carvalho, 2012, p. 155).

A questão da sustentabilidade dos recursos naturais esteve em destaque nas principais conferências sobre o meio ambiente. Castro (2012) pondera que as conferências passaram uma mensagem bastante otimista sobre a necessidade e a possibilidade de se planejar e implementar estratégias ambientalmente adequadas a um novo padrão ou estilo de desenvolvimento econômico, com justiça social e prudência ecológica.

Essa nova estratégia oferece mecanismos de gestão que, de acordo com Gomes (2019), trazem as expressões ‘Governança’ ou ‘Gestão’ como termos contemporâneos, utilizados como sinônimo de administração ou gerência, que engloba as ações pertinentes à obtenção e utilização dos recursos necessários e ao estabelecimento de relações demandadas. Com isso, se percebe que o governo tem em mãos os instrumentos capazes de executar uma estratégia para combater ou

minimizar a degradação ambiental, proteger os ecossistemas naturais e contribuir para o desenvolvimento regional.

4.5 Impactos Socioeconômicos da Mineração na Amazônia

Segundo o Sindicato das Indústrias Minerárias do Estado do Pará (SIMINERAL, 2022), a atividade mineral contribui com a geração de emprego e renda, não só com a extração, mas principalmente a partir da transformação mineral, e salienta que o processo de verticalização pode melhorar a transformação social de um território se atrelado ao valor agregado dos produtos para exportação (SIMINERAL, 2022).

Em face dessa constatação, percebe-se que a atividade minerária na Amazônia exerce grande influência sobre seu desenvolvimento socioeconômico, posto que, desde seus primórdios, esta atividade vem sendo utilizada como fonte de recursos econômicos principalmente.

No entanto, durante anos, a atividade mineradora desenvolvida na região não foi a fonte de recursos e desenvolvimento social que deveria ser, ou que pelo menos se esperava. Isto se deve, em muito, à edição da Lei Kandir que, ao regular a incidência do ICMS sobre os produtos exportados, inclusive os oriundos da atividade mineradora, o Estado passou a sofrer inúmeras e sucessivas perdas de receitas.

Nesse processo de implantação de uma mina em uma determinada região, há transformações estruturais no qual o perfil de finanças públicas acaba se alterando. Geralmente, há o aumento do benefício da Cfem, que retorna 65% do valor recolhido para o município e que no município de Canaã dos Carajás, corresponde a 23% do total das receitas (Cabral; Enríquez; Santos, 2011).

A Lei Kandir trouxe ao ordenamento jurídico pátrio algumas modificações no que diz respeito à incidência e ao recolhimento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), previsto no artigo 155, II da Constituição Federal e que, até a edição da Lei era considerado o principal tributo de competência estadual (Soares, 2007).

Com isso, tem-se que, a partir de sua inserção no ordenamento jurídico pátrio, em 13 de setembro de 1996, a Lei Complementar nº 87 acarretou significativas alterações na legislação do ICMS, determinando, inclusive, a completa

desoneração das operações que destinassem mercadorias ao exterior, alcançando também produtos primários e produtos industrializados semielaborados.

Em vista disso, Kume e Piani (2017, p. 17) consideram que esse diploma legal implementou uma espécie de “desvalorização fiscal, com o objetivo de restabelecer o equilíbrio de longo prazo das contas externas, em alternativa à desvalorização nominal da taxa de câmbio”.

Diante disso, o Pará, como Estado exportador de minérios, figura como um dos mais prejudicados a partir dos mandamentos contidos na Lei Kandir, especialmente porque a Lei que regulamentaria a compensação das perdas acumuladas ainda não foi apreciada pelo Congresso Nacional.

A partir das considerações expostas, não se pode deixar de citar a criação da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais (TFRM) que ingressa no cenário legal estadual como uma situação fática que materializa a resposta à desoneração trazida pela Lei Kandir, e ainda traz à tona a necessidade de lançar mão de discussões acerca da natureza controversa da criação da taxa, ensejando, inclusive discussões sobre a validade jurídica deste tributo.

Nesse contexto, a atividade minerária impacta, sobremaneira, a vida da população na Amazônia, posto que os reflexos da arrecadação dos impostos, dos incentivos fiscais e do desenvolvimento sustentável esbarram na discussão da relevância estratégica da mineração para o desenvolvimento socioeconômico da região.

A mineração é uma atividade que vem se consolidando ao longo dos anos como de fundamental importância socioeconômica no mundo inteiro. Tanto é assim que, na Conferência das Nações Unidas Rio-92, ela foi debatida no sentido de que “os minerais e os metais são importantes para o desenvolvimento econômico e social de muitos países, sendo essenciais para a vida moderna” (Lobato *et al.*, 2012, p. 16).

Este fato é corroborado por Gandara (2011) ao assegurar que é quase impossível imaginar a vida sem minerais, metais e compostos metálicos. Dos 92 elementos que ocorrem na natureza, 70 são metais, muitos são essenciais para a vida das plantas, dos animais e dos seres humanos.

Dessa forma, tais substâncias fazem parte da atividade humana desde que pequenos pedaços de cobre foram martelados pela primeira vez e transformados em ferramentas simples, ao redor do ano 6000 a. C.

Tanto é assim que, atualmente, a sociedade precisa de minerais e metais para cada vez mais finalidades. Minerais industriais, como a mica, são componentes essenciais de materiais industriais avançados. A agricultura necessita de fertilizantes à base de minerais. A indústria necessita dos metais para seus maquinários e de concreto para as fábricas necessárias à industrialização. Nenhuma aeronave, automóvel, computador ou aparelho elétrico funcionaria sem metais. O fornecimento de energia elétrica depende do cobre e do alumínio. O titânio é fundamental para motores de aeronaves. Um mundo sem o chip de silício, hoje, é inimaginável.

Com isso, se torna inquestionável que os metais continuarão a atender às necessidades das gerações futuras, através de novas aplicações nos setores eletrônicos, telecomunicações e aeroespacial (Gandara, 2011).

O Estado do Pará, então, devido à riqueza mineral encontrada em seu subsolo, ocupa lugar de destaque quando o assunto é a exploração mineral. Deveria, portanto, motivado pela abundância de minérios e, ainda pelo crescimento da indústria de mineração, ser agente promotor de uma vida digna a seus cidadãos, por meio da segurança da ordem econômica e financeira, definida nos exatos termos do artigo 170², caput da CF.

Assim, usufruir dos benefícios do fomento à indústria mineradora implicaria em promover políticas públicas que visassem, dentre outros aspectos, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais, competindo para os objetivos fundamentais da República fossem, de fato, alcançados.

Para exemplificar a importância da mineração para a economia paraense, cita-se uma manifestação do Sindicato das Indústrias Minerais do Estado do Pará, na qual se estima que, em 2018, 88% das exportações do Pará correspondiam às Indústrias de Mineração e Transformação Mineral. O ferro continua sendo o principal produto exportado pela indústria de mineração do Pará, representando US\$ 9,196 bilhões, seguido por cobre, com US\$ 2,064 Bilhões, manganês, US\$ 276 Milhões, bauxita, níquel, caulim, ouro, silício (SIMERAL, 2022).

Até 2024, a indústria mineral pretende investir R\$ 22,013 bilhões no Pará, outros R\$ 18,863 bilhões serão investidos em infraestrutura, transformação mineral e outros negócios, como a produção de biodiesel. Em números, gera 266 mil

² A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...].

empregos diretos e indiretos na cadeia produtiva local e responde por 20% do PIB paraense (SIMINERAL, 2022).

E mais, em relação à geração de emprego e renda, a cadeia mineral responde por 192 mil postos de trabalho, entre empregos diretos e indiretos, sendo ainda, a indústria que mais investia no Pará, com expectativa de ganhos superiores US\$ 60 bilhões em investimentos no setor, com aportes destinados à indústria extrativa, transformação mineral, infraestrutura e novos negócios.

Sabe-se também que os efeitos da atividade mineradora no estado é um debate, pois o desenvolvimento dessas regiões sempre esteve atrelado às repercussões macro dessa atividade industrial, ou conhecidos como impactos passivos sociais e ambientais (Enriquez, 2007). Tem-se observado uma tendência por parte das empresas de minério, onde consideram os impactos ambientais causados pela mineradora somente sob as formas de poluição (poluição do ar e das águas, vibrações e ruídos) que são regulamentadas pelo poder público (Farias, 2002, p.12).

Diante disso, verifica-se que a produção de riqueza mineral é, indiscutivelmente, de grande relevância estratégica para o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia e para o Estado do Pará.

Especialmente, quando não é ignorado o fato de que os recursos minerais são, de fato, esgotáveis e, justamente por esta razão, deve-se exigir uma atuação mais latente do Poder Público, de modo a permitir a realização de tal potencial.

Com isso, verifica-se que a atuação do Estado como indutor da economia, através da viabilização de incentivos fiscais, deve considerar a atividade de mineração como uma atividade estruturada, de modo que possibilita a criação das condições para o pleno desenvolvimento da mineração local e para o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Pará.

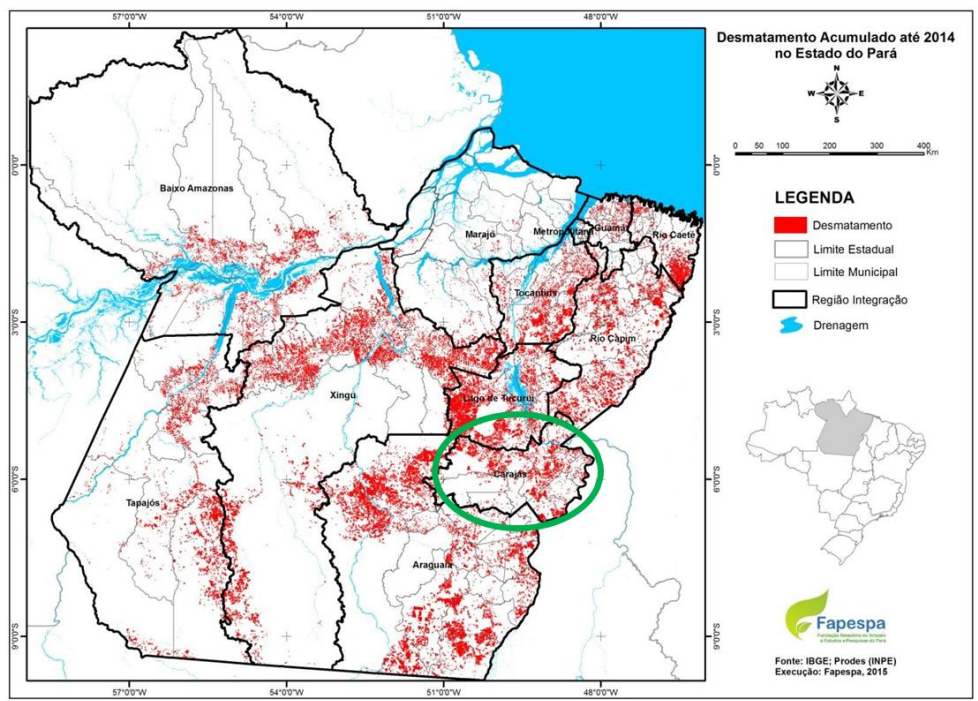
Assim, o que se vislumbra é a necessidade de haver uma resposta aos prejuízos socioambientais que a atividade mineradora tem legado ao Estado e a comunidade durante os anos, apesar de que o Estado do Pará possui a maior parte de sua receita oriunda da exploração mineral e, conseqüentemente, é importante reconhecer a importância estratégica da atividade mineradora para o Estado a partir do viés da viabilização do desenvolvimento socioeconômico da população.

4.5.1 Impactos socioeconômicos dos empreendimentos estabelecidos em Canaã dos Carajás através da mineração

Em relação aos impactos socioeconômicos, há expressividade tanto de impactos positivos quanto negativos. Se, por um lado, há crescimento na economia, geração de empregos e desenvolvimento local, por outro lado, também há determinados impactos negativos, principalmente ambientais, que afetam o entorno dos empreendimentos, trazendo possíveis prejuízos. Quando a sociedade é protegida de maneira desigual desses efeitos adversos, há um processo conhecido como injustiça ambiental Acserald, M. *et al.* (2008), resultado de processos políticos e sociais deliberados sem a participação efetiva da população que será afetada pelos mesmos.

4.5.2 Desmatamento e impacto na biodiversidade local

Mapa 3- Mapa: desmatamento na região de Carajás



Fonte: Fapespa, IBGE (2015).

Segundo estudos da Fapespa, em 2013, a área total desmatada no estado do Pará era de 255.250km², equivalente a 33,65% do desmatamento da Amazônia Legal e 20,42% em relação à área total do estado. Já a região de Carajás possuía

área total desmatada de 27.525 km² no mesmo ano, o equivalente a 11% do desmatamento do estado do Pará e 61% em relação à área total da Região.

Portanto, como toda exploração de recurso natural, a atividade de mineração resulta em diversos impactos para o meio ambiente (Silva, 2007). Embora a mineração possa apresentar grande relevância no Produto Interno Bruto (Pib) do Brasil, a extração de minério também é responsável por perdas na biodiversidade, na fecundidade natural do solo e na interferência nos recursos hídricos (Patricio, 2009). Essas perdas estão associadas às etapas de exploração mineral, abertura de cava, uso de explosivos, ruídos e vibrações, transporte e beneficiamento do minério (Bonfim 2017).

E importante, os estudos sobre os impacto ambientais no setor da mineração são considerados de suma importância para a promoção da gestão ambiental, pois caso a atividade seja realizada de maneira incorreta, pode resultar em graves consequências ao meio ambiente, como no solo, rios e lençóis freáticos, além de interferir negativamente na comunidade local (Bonfim, 2017). Com relação ao impacto no desmatamento, é possível verificar que, mesmo antes do empreendimento S11D, já havia no município de Canaã dos Carajás grande percentual de área desmatada.

Tabela 1— Comparação de desmatamento por município

Município	Área Km ²	Desmatado 2013	(%)
Pará	1.247.780	255.250	21
Carajás	44.920	27.525	61
Bom Jesus do Tocantins	2.827	1.750	62
Brejo Grande do Araguaia	1.292	1.062	82
Canaã dos Carajás	3.156	1.737	55
Curionópolis	2.375	2.058	87
Eldorado dos Carajás	2.968	2.729	92
Marabá	15.161	8.449	56
Palestina do Pará	985	820	83
Parauapebas	6.968	1.313	19
Piçarra	3.322	2.910	88
São Domingos do Araguaia	1.397	1.287	92

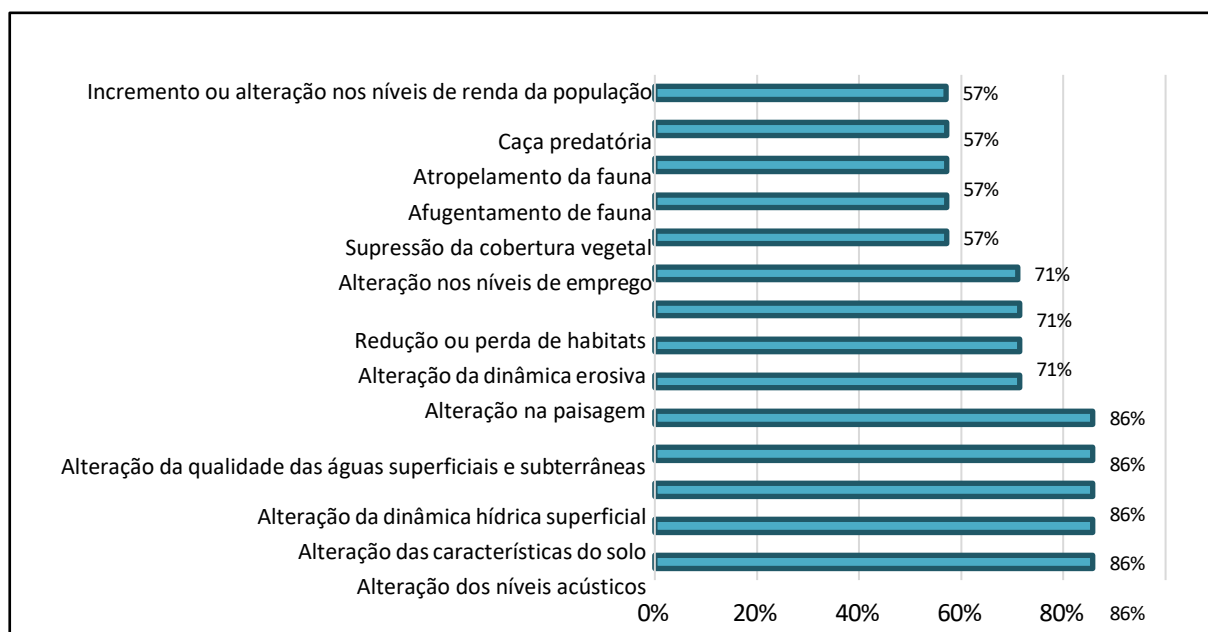
São Geraldo do Araguaia	3.181	2.495	78
São João do Araguaia	1.288	915	71

Fonte: INPE/PRODES (2013). Elaboração: FAPESPA. Adaptada pelo autor.

Em relação ao desmatamento na região de Carajás, podemos observar que, em 2013, o município de Canaã dos Carajás possuía uma taxa de desmatamento menor em relação aos municípios de Brejo Grande do Araguaia, Curionópolis, São Domingos do Araguaia, Palestina do Pará e Piçarra que demostram um maior índice de desmatamento na região de Carajás.

Ribeiro (2019) mostra os principais impactos na região de Carajás, demonstrando os impactos ambientais mais frequentes. Com 86% de ocorrência, alteração na qualidade da água, alteração da dinâmica hídrica, alteração das características do solo, alteração dos níveis acústicos e alteração da qualidade do ar. Os impactos na alteração nos níveis de emprego, redução ou perda de habitats, alteração da paisagem, alteração da dinâmica erosiva também foram muito expressivos e constam em 71% das ocorrências verificadas em estudos de impactos ambientais (Eia's).

Gráfico 1– Porcentagem de ocorrência dos impactos ambientais de acordo com o total de Eia's analisados



Fonte: Ribeiro et al. (2019) adaptado.

Considerando que a atividade de mineração resulta em grandes interferências ambientais, a predominância dos impactos mais frequentes nos Estudos de Impactos Ambientais (Eia's) analisados são considerados negativos, visto que resultam em efeitos adversos ao meio ambiente (meios físico e biótico) e à sociedade (meio socioeconômico). Os impactos relacionados à atmosfera têm como principal fonte as partículas dispersadas pelo vento durante as escavações, explosões, jateamento, transporte de material e rejeitos, erosão eólica (em mineração a céu aberto) e emissão de gases que são gerados durante a combustão de substâncias combustíveis, explosões e processamento mineral, conforme Bonfim (2017).

Como se sabe, o processamento mineral necessita de um consumo elevado de água, há deterioração da qualidade das águas superficiais e subterrâneas, conforme foi apresentado em 86% dos Eias analisados. A má qualidade ou a redução da disponibilidade de água pode afetar o ambiente através da contaminação e, conseqüentemente, a saúde humana, principalmente quando se trata de comunidades que utilizam essa água para o seu consumo (Ribeiro, 2019).

4.6 Dados Socioeconômicos de Canaã dos Carajás

A economia do município de Canaã dos Carajás tem como destaque a atividade industrial (com o foco em recursos minerais), registrada desde o ano de 2004, contribuindo em 2019 com 81,12% do valor adicionado (VA) local (IBGE, 2019). Essa economia tem um destaque ainda no setor agropecuário, que teve um declínio após a expansão do setor de minério, em que no ano de 2002, 51,7% eram advindos do setor agropecuário. Atualmente, este contribui com menos de 1% do VA do município.

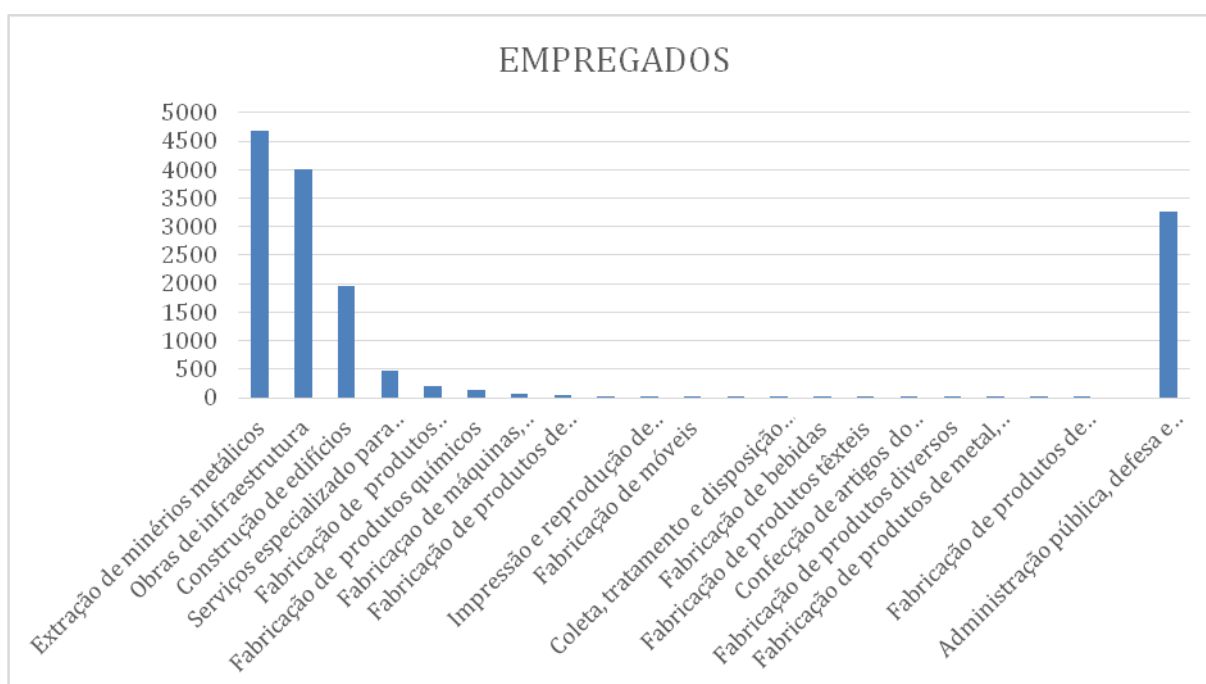
Historicamente, antes do início da mineração, o município tinha uma diversidade agropecuária com grande atividade de pecuária de corte e leiteira, produção de abacaxi, arroz, feijão, dentre outras lavouras que foram perdendo espaço ao longo do tempo. A instalação dessas grandes mineradoras causou diversas alterações socioeconômicas, ambientais, regionais, pois demandam uma vasta mão de obra (Contente, 2018; Mancini; Sala, 2018).

De acordo com o balanço da Vale + Canaã dos Carajás (2021), o projeto da mina Serra Sul (S11D) de extração de minério e ferro e a mina Sossego e extração de cobre movimentaram, em 2020, em torno de R\$ 719 milhões em Compensação Financeira pela Exploração Mineral (Cfem), que envolveu 4 mil pessoas com emprego direto nas operações.

E o processo de desenvolvimento do município tem como base econômica a extração de minério, que requer maior diversificação de suas atividades econômicas, além da modernização e fortalecimento (Loureiro *et al.*, 2023)

Abaixo, o gráfico que mostra o índice de empregados por setor na área da indústria e área administrativa no ano de 2022 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Empregados por setor econômico na área industrial e administrativa no ano de 2022



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Os setores econômicos que mais se destacaram no ano de 2022 foram as áreas de extração de metálicos, com 4,692 empregados, as obras de infraestrutura, seguida por 4,003, e Administração pública, Defesa e Seguridade social, com 3,259 pessoas empregadas.

Esse crescente aumento de empregos no setor de extração de minérios metálicos se dá devido ao trabalho de mineração ter grande potencial para o desenvolvimento local do município, e quando este é adequadamente tributado, os seus recursos que vêm dessa tributação serão aplicados em prol da comunidade.

Essa melhoria foi evidenciada em um estudo feito por Matlaba *et al.* (2019) na análise de um conjunto de dados secundários no qual foram entrevistadas 253 pessoas do município de Canaã, onde apresentou diversas evidências onde constatou que a mineração teve um papel importante na dinâmica econômica e social recente, o que levou à melhoria dos indicadores de renda e exportação.

A extração de minérios é o principal fator de atração populacional no sudeste paraense, a maior parte das pessoas que se mudam para o município é devido à busca de oportunidade no setor de mineração. Em meio a isto, com o aumento da população, vários problemas sociais aparecem nessa região, devido à demanda por serviços públicos, principalmente na área da saúde e educação, maiores custos de infraestrutura local, como o saneamento básico e na malha rodoviária que cabe ao poder público administrar (Ribeiro, 2019).

A arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) tem uma relação com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineradores paraenses, e a Agência Nacional de Mineração (ANM) é o órgão federal encarregado de fiscalizar e fazer essa arrecadação, no qual o grande desafio para esses municípios seria atingir o alto estágio de desenvolvimento em todas as áreas, focando principalmente na área de emprego e renda (Brasil, 2017; Mota; Barcelos, 2018).

No ano de 2018, com a contribuição do setor mineral, o Brasil arrecadou cerca de US\$ 750 milhões e, em 2020, a arrecadação da Cfem foi de US\$ 1.100 milhões, havendo um aumento significativo de 46% de arrecadação da Cfem nos dois últimos anos, devido principalmente a mudança de taxação (IBRAM, 2018; IBRAM, 2021).

A Cfem usa o pagamento pelo uso de um bem que pertence ao Estado, ou seja, é uma contraprestação e não pode ser caracterizada como um tributo. Esses valores devem ser investidos pelos estados e pelos municípios, em projetos que revertam em benefícios da comunidade local, aplicados na melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde ou educação (Enriquez, 2007).

A aplicação da Cfem tem grande influência no crescimento socioeconômico dos principais municípios produtores de minérios, pois são eles que têm que receber 60% do valor montante recolhido pela União. É de extrema importância que o governo tenha essa qualificação e capacidade para criar estratégias para essas receitas, na recuperação do meio ambiente e em ações que possam promover o

desenvolvimento local, como a implementação de novas atividades econômicas no município (Caitano; Morales, 2022; IBRAM, 2018).

Abaixo, a tabela 2 mostra o crescimento populacional do município de Canaã de Carajás de acordo com o IBGE.

Tabela 2 - Crescimento populacional do município de Canaã de Carajás

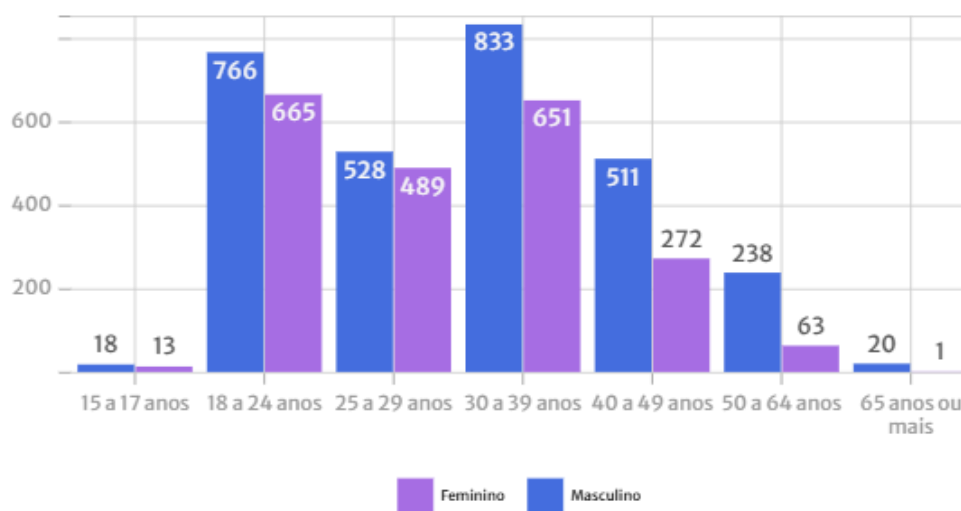
Município	Área	Densidade demográfica (2022)	População (2022)	População estimada (2024)
Canaã de Carajás	3.147 km ²	24.49 Hb. Por km ²	77.079	86.629

Fonte: Censo demográfico, estimativa populacional do IBGE (2024).

No ano de 2022, a população era de 77.079 habitantes e a densidade demográfica era de 24.49 habitantes por quilômetro quadrado. Esses resultados, quando comparados com outros municípios do estado, Canaã dos Carajás ficava no ranking nas posições 19 e 43 de um total de 144 municípios. Já quando comparado com os municípios de todo o país, ficava nas posições de 416 e 2766 de 5570.

Há que considerar que a base pública tem uma parcela importante no processo de desenvolvimento das comunidades e município, o que não pode ser assumido apenas pelas corporações. Dessa forma, o relacionamento entre as mineradoras e as comunidades é um trabalho constante, que deve acompanhar toda a vida do projeto, desde o início até o encerramento da atividade mineral.

O gráfico de diversidade de emprego mostra a distribuição dos empregados na cidade de Canaã dos Carajás por faixa etária, onde, no ano de 2022, trabalhadores do sexo feminino eram de 8,064 empregados representando um percentual de 33,9%, sendo a remuneração média entre os trabalhadores deste sexo de R\$ 3.397,90, enquanto que os empregados do sexo masculino foram de 15.70 que contabilizou um percentual de 66.1%, com uma remuneração média por pessoa de R\$ 5.334,60.

Gráfico 3 – Empregados por sexo e faixa etária, 2022 (Canaã dos Carajás)

Fonte: Censo demográfico (2020).

O maior índice de empregabilidade de acordo com o sexo foi de 833 pessoas que eram do sexo masculino, com idade que variava entre 30 a 39 anos. Já o segundo maior número de empregados, também para o sexo masculino, foi de 766, com idade entre 18 a 24 anos, respectivamente.

Enquanto que no mesmo ano para o sexo feminino, o maior número registrado de mulheres empregadas foi de 665 que pertenciam a uma faixa etária entre 18 a 24 anos, e a segunda maior empregabilidade para esse mesmo sexo foi de 651 para mulheres entre 30 a 39 anos. Importante ressaltar que a faixa etária com menor contratação registrada para homens de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) foi para adolescentes que tinham entre 15 a 17 anos, que contabilizou apenas 18 contratações, e para mulheres houve apenas uma contratação, que se encontrava na faixa etária de 65 anos ou mais.

Como era de se esperar, houve um grande destaque dos jovens na quantidade de empregos obtidos. Esse interesse pode ser devido à sucessão do trabalho, o que leva à permanência e continuidade das atividades. Quando comparado com a atividade rural, existe uma grande demanda de trabalho por parte das mineradoras o que acaba ocasionando o êxodo rural de diversos jovens que se deslocam como a mão de obra do campo, gerando um desequilíbrio, assim explicaria o fato de o percentual de filhos não contribuírem na atividade rural (Monteiro; Mujica, 2022; Mancini; Sala, 2018).

Outro ponto social que se tem observado com frequência é que o município de Canaã acaba atraindo uma população com baixa escolaridade, servindo de mão de obra barata, o que ocasiona um certo comodismo entre os trabalhadores que não vão em busca de qualificação.

Para a área de agricultura no município de Canaã dos Carajás, os entrevistados em uma pesquisa se identificaram como sendo do gênero masculino, com 83,33%, enquanto que 16,67% se identificaram como sendo do gênero feminino. E, apesar do baixo quantitativo para o número de mulheres, houve uma participação ativa da atividade produtiva, pois 64,76% dos entrevistados masculinos afirmaram trabalhar junto com duas parceiras em atividades diárias de produção. Dessa forma, as mulheres ocupam um papel fundamental para a manutenção da atividade rural (Chagas *et al.*, 2024).

Outros estudos também já relataram um baixo percentual de participação das mulheres na unidade de produção familiar, sobretudo na região sul e sudeste do Pará, com 17% (Rodrigues *et al.*, 2021).

Ao avaliar algumas características dos indivíduos, existem algumas variáveis importantes que são essenciais para analisar as demandas de saneamento básico das famílias, como, por exemplo, renda per capita, escolaridade, número de pessoas na família, localidade (urbano ou rural) e presença de outros serviços sanitários (Verson; Jacinto; Sbicca, 2019).

Essas variáveis são importantes pois agregam para a formação de políticas públicas para melhorar o acesso a esse serviço, principalmente a famílias que têm dificuldade a esse acesso.

Abaixo, os dados de saneamento básico do município de Canaã de Carajás.

Quadro 1 - Dados de saneamento do município de Canaã dos Carajás

Município	Canaã dos Carajás
Abastecimento de água	98,97
Coleta de esgoto	55,41
Tratamento de esgoto	41,60
Coleta de resíduos sólidos	77,58
Destinação adequada	0,00
Pontuação total	273,56
Taxa de internações	66,6
Plano de saneamento	Não

Fonte: Adaptado de Cad único (2020).

O município apresenta pontuação zero quando se trata da destinação dos resíduos sólidos, o que indica que os seus resíduos estão sendo totalmente destinados de forma errada em lugares como aterros controlados e lixões ou queimados em fornos. Com isso, as taxas de internações por Doenças que têm Relação com o Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI) são expressivas em ambos os municípios. Portanto, a ausência do saneamento básico adequado tem afetado a saúde da população em geral.

Além dessas intercorrências, o município não tem um plano efetivo de saneamento básico, que é um instrumento fundamental para as políticas públicas de saneamento no país e condição para obtenção de recursos da União para esses serviços.

Vale destacar que o acesso aos serviços de saneamento básico afeta as famílias mais pobres, e se faz necessário analisar como as características Socioeconômicas dessas famílias se relacionam com a escolha do esgotamento sanitário (Verson; Jacinto; Sbicca, 2019).

Segundo o relatório de conjuntura dos Recursos Hídricos do Brasil (Ana, 2020). A Região Norte detém cerca de 80% dos recursos hídricos do país, mas a rede de abastecimento alcança pouco mais da metade da população, deixando mais de seis milhões de pessoas sem acesso à água. Quando se trata da coleta de esgoto, esses números pioram, visto que 89,5% da população não tem coleta de esgoto, o que impacta, de forma direta, a saúde das pessoas. Segundo dados do DataSus, no ano de 2018, foi registrado que mais de quarenta mil pessoas foram internadas vítimas de doenças de veiculação hídrica.

A relação entre a água e a saúde está diretamente correlacionada, e é possível perceber um aumento entre essas variáveis. As doenças infecciosas que são causadas pela água estão entre os principais índices de mortalidade infantil, sendo este um dos principais motivos para a diminuição da expectativa de vida ao redor do mundo (Cutler, *et al.*, 2005).

Isso evidencia a vulnerabilidade das famílias. De acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2007), as pessoas em situação de pobreza encontram dificuldades no acesso à água, devido os seus direitos terem sido reduzidos ou pela falta de políticas públicas, e por conta disso são excluídas do acesso ao serviço de abastecimento.

Abaixo, a principal forma de abastecimento de água, sendo que 67,33% da população recebe água potável por rede geral de distribuição, geralmente vinculada aos serviços públicos de abastecimento. 1,672 habitantes não possuem água encanada em seus domicílios e precisam se abastecer com o uso de baldes e outros recursos.

Tabela 3- Dados da principal forma de abastecimento de água, censo 2022

	Habitantes	%
Rede geral de distribuição	51.734	67,33
Poço profundo ou artesiano	11.211	14,59
Poço raso, freático ou cacimba	13.161	17,13
Outros	306	0,4

Fonte: Aguasaneamento.org

A maioria dos habitantes, 51.734 pessoas, tem acesso à água por meio da rede pública. Esse dado sugere que existe uma infraestrutura considerável de abastecimento, porém, também pode indicar desafios como possíveis interrupções no fornecimento ou qualidade da água, dependendo da eficiência do serviço público.

Para análise de poço profundo ou artesiano, cerca de 11.211 pessoas utilizam poços artesianos, o que pode indicar que a rede pública não atende plenamente a toda a população ou que essa alternativa é mais viável em algumas áreas. A presença desse percentual sugere uma necessidade de expansão e melhorias na rede de abastecimento público.

E para a categoria outros, um número pequeno de 306 pessoas utiliza fontes alternativas variadas, o que pode incluir caminhões-pipa, água de chuva armazenada ou outros métodos de captação.

O saneamento básico começa com a disponibilidade de água potável, que além de garantir a saúde das pessoas, também possibilita um meio ambiente urbano limpo e salubre. A falta de água e de instalações sanitárias, devido a doenças, já ocasionou um impacto na vida da população. Com a perda de 443 milhões de dias nas escolas, levou milhares de mulheres a recolher água durante várias horas por dia nos rios, inclusive meninas, que deixaram oportunidade de educação. Assim,

entende-se que há um aumento da taxa de pobreza monetária entre os grupos que possuem maior dificuldade em acessar água (PNUD, 2006).

A falta de acesso a esses serviços básicos afeta as famílias mais pobres e se faz necessário analisar como essas características socioeconômicas das famílias se relacionam com a escolha do esgotamento sanitário para seus domicílios (Venson *et al.*, 2019).

Em lugares onde o acesso à água é limitado, as crianças do sexo feminino são as mais afetadas quando comparadas com crianças do sexo masculino, já que estas necessitam de maior parte desse recurso para os seus afazeres domésticos. Apesar de o efeito à saúde afetar diretamente crianças, independentemente do sexo, esses problemas têm mais efeito em mulheres (PNUD, 2006).

A relação entre a insegurança dos recursos hídricos, saúde e a educação permanece ao longo da vida adulta. Pesquisas apontam uma ampla evidência para uma correlação entre as dificuldades de acesso à água e a diminuição cognitiva e pouco rendimento nas escolas, ocasionando grande debilidades que podem reduzir a capacidade de inserção social de um indivíduo, prejudicando a possibilidade e oportunidade de melhores empregos e, como consequência, melhores salários.

Os dados da saúde e as desigualdades de gênero causadas pela falta ou precariedade dos serviços de saneamento básico tendem a aumentar, de forma indireta, na educação das crianças. Geralmente, são as mesmas regiões que sofrem pela falta de um saneamento adequado, também sofrem por problemas no âmbito educacional.

O que se destaca é que a maior parte das famílias nessa situação se encontra abaixo da linha da pobreza. Por isso, devemos compreender que o saneamento básico é um meio para alcançar a liberdade; assim, fica evidente que essas relações de causalidade reforçam o papel central que o saneamento desempenha no desenvolvimento humano, reforçando ou mitigando outros fatores sociais, culturais e econômicos.

4.7 Demonstrativos de Receitas e Gastos Tributário e os Seus Impactos na Lei Orçamentária Anual

Comumente, atribui-se benefício fiscal ao empobrecimento do Estado na mesma proporção em que o contribuinte beneficiado auferir maior renda, porém

essa é uma versão simplória do conceito de “benefício fiscal”. Mais abrangente e mais complexa é a classificação de gasto tributário, segundo a Receita Federal do Brasil (RFB) (RFB, 2019), sendo aqueles gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender aos objetivos econômicos e sociais, e que se constituem como uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Também podem ser entendidos como de “...caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente à população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região[...]” (RFB, 2019, p. 7).

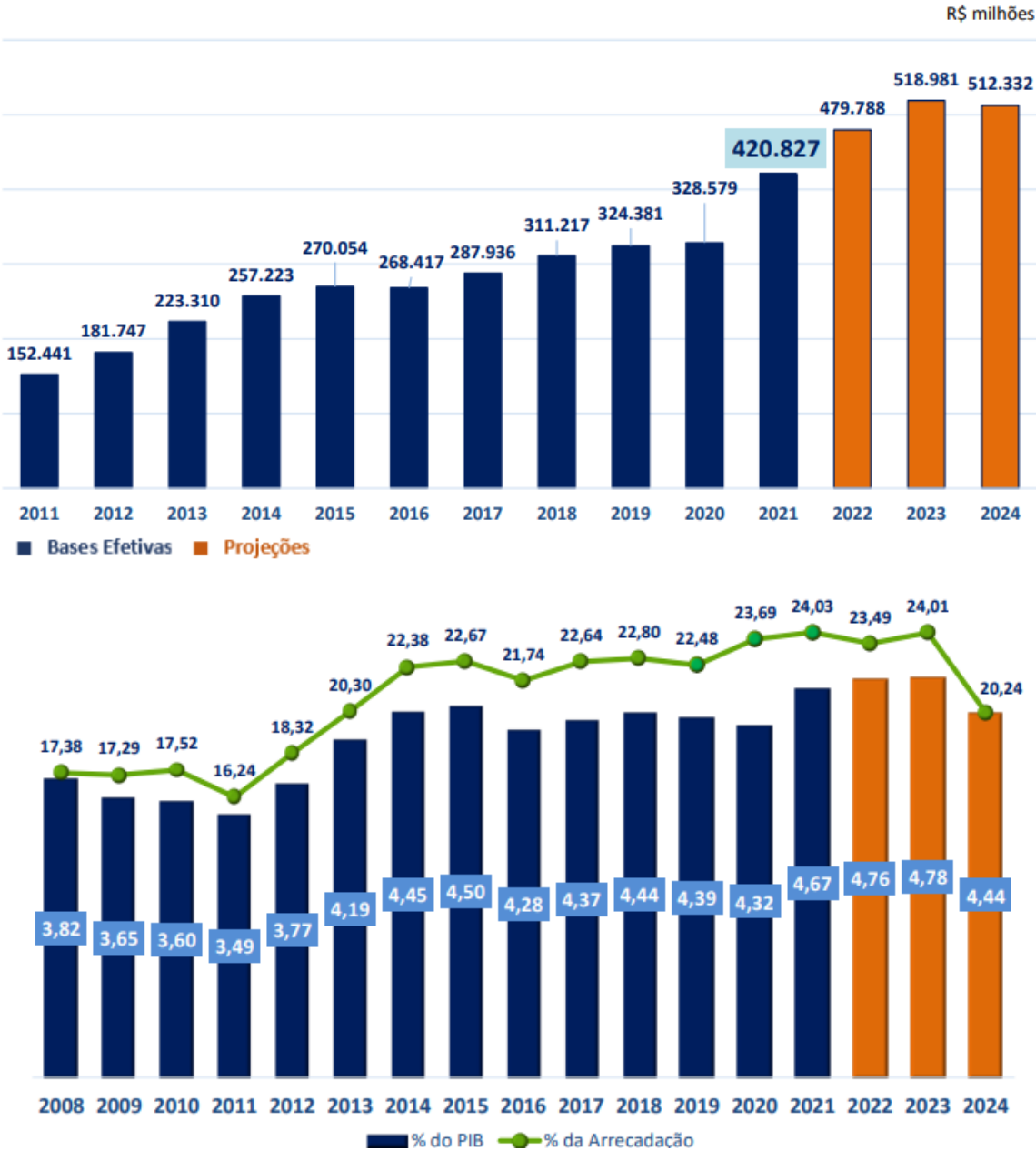
Ainda segundo a RFB (2019), as desonerações feitas, seja por incentivos fiscais ou qualquer outro tipo de benefício ao contribuinte, têm a função de:

- a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração;
- b) promover a equidade;
- c) corrigir desvios;
- d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo;
- e) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis;
- f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou,
- g) incentivar determinado setor da economia.

Basicamente, as desonerações das quais tratamos neste presente trabalho dizem respeito aos itens “f” e “g” da classificação de funções elaborada pela RFB, ou seja, o objetivo principal da atuação da Sudam na operação dessa política de desenvolvimento regional é diminuir certas disparidades regionais e incentivar os setores da economia nos quais a Amazônia tenha potencial de se desenvolver.

No Brasil como um todo, há uma tendência de elevação forte dos gastos tributários. Em 11 anos, as renúncias tributárias saltaram em mais de 180,43%, se levarmos em consideração apenas os valores consolidados pela RFB, como demonstra a figura abaixo. Quando o olhar é sobre as projeções para os anos subsequentes, especialmente para o ano de 2021, tem-se que o aumento em relação a 2009 é ainda maior, com valores de 420,827.

Gráfico 4 – Evolução dos gastos tributários no país e relação % do Pib e da Receita



Fonte: Receita Federal do Brasil (2024).

Com relação ao Pib, apesar do aumento de 0,4 ponto percentual em relação ao último valor consolidado, a tendência é de estabilidade dos gastos tributários com relação à produção total de riquezas da economia brasileira.

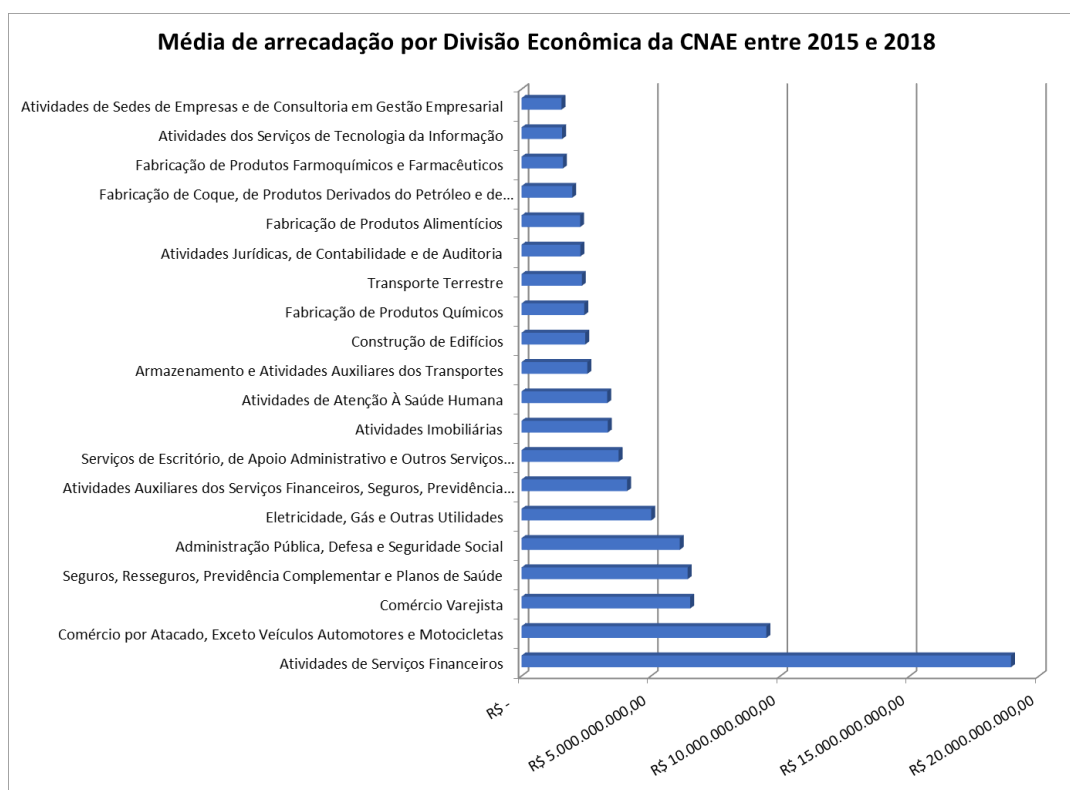
Foram analisados os relatórios da RFB que demonstram as divisões econômicas da Cnae que tiveram pessoas jurídicas que contribuíram na arrecadação de IRPJ por parte da União entre os anos de 2015 e 2018 e foi possível verificar que as oitenta e sete divisões econômicas listadas pela Comissão Nacional

de Classificação (Concla) contribuíram em pelo menos algum desses anos em imposto de renda.

O crescimento do Pib, ou das rendas individuais, pode ser muito importante como uma ferramenta para ampliar a liberdade usufruída pela sociedade. Contudo, acaba dependendo de outros motivadores, como as medidas sociais e econômicas, para que os serviços de educação e saúde, e os direitos civis, a liberdade de participação de discussão e informações públicas. E quando se fala no último PIB divulgado no ano de 2018, o setor industrial se tornou responsável por 78% do PIB municipal, ocupando o 6º lugar no ranking estadual e o 2º lugar em se tratando do PIB por renda per capita.

O Pib no estado do Pará aponta um crescimento quando comparados os valores de 2002, que representava cerca de 8,54% em três municípios do estado, e em 2017, no qual esse número teve um aumento gradativo, chegando a 20%, em que foi constatado que o crescimento da participação desses municípios foi de 135%. Provavelmente, isso se deu devido a uma perspectiva conjuntural onde alguns dos municípios tiveram um Boom das commodities que garantiu ganhos extraordinários (Milanez, 2017).

De posse desses dados, foi realizada média simples de arrecadação de cada divisão econômica nesses quatro anos e, como pode ser visualizado na figura abaixo, foram identificados os vinte setores com valores mais elevados de arrecadação em média, sendo as atividades de serviços financeiros a divisão que mais contribui com quase R\$ 19 bilhões por ano, em média, seguido pelo comércio, tanto o atacadista com arrecadação de quase R\$ 9,5 bilhões ao ano quanto o varejista que é responsável pela arrecadação em IRPJ na faixa de R\$ 6,5 bilhões/ano.

Gráfico 5 - Média de arrecadação por Divisão Econômica da CNAE entre 2015 e 2018

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Ministério da Economia (2021).

Depois de identificados esses vinte setores, foi possível constatar que cinco desses setores possuem enquadramento no Decreto nº 4.212 de 2020 e estão listados como empreendimentos prioritários ao desenvolvimento regional da Amazônia, ou seja, estão aptos a requerer incentivo fiscal de Redução de 75% de IRPJ, os quais foram listados na tabela abaixo:

Tabela 4 – Setores da Economia passíveis de obtenção de incentivo fiscal de Redução de 75% do IRPJ

Divisão Econômica	Arrecadação em Reais (R\$)				Média Simples
	2015	2016	2017	2018	
Eletricidade, Gás e Outras Utilidades	4.283.174.682,46	4.530.957.475,77	4.322.476.982,29	6.912.494.723,80	5.012.275.966,08
Fabricação de Produtos Químicos	2.200.483.278,17	2.389.751.285,30	2.097.942.459,17	3.010.045.973,16	2.424.555.748,95
Fabricação de Produtos Alimentícios	1.754.846.578,96	2.098.755.005,38	2.386.842.813,09	2.810.928.012,98	2.262.843.102,60

Fabricação de Coque, de Produtos Derivados do Petróleo e de Biocombustíveis	169.273.808,75	250.732.012,70	1.072.280.162,21	6.334.884.285,29	1.956.792.567,24
Fabricação de Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos	1.652.075.425,42	1.333.484.032,36	1.601.509.624,13	1.809.740.973,34	1.599.202.513,81

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Ministério da Economia (2021).

Identificados os setores que contribuem significativamente na arrecadação de IRPJ pela União, possuem incentivos fiscais para realizar suas atividades na Amazônia Legal e indiretamente contribuem no financiamento de políticas regionais, buscou-se verificar os valores que deixam de ser arrecadados pela União a título de incentivos fiscais da Sudam, tanto no seu caráter de previsão de renúncia que acompanha os projetos de Lei Orçamentária Anual (tabela 2) quanto os demonstrativos calculados com bases efetivas (tabela 3).

Tabela 5 – Previsões de Renúncia de Incentivos Fiscais administrados pela Sudam entre 2015 e 2018

TRIBUTOS / GASTOS TRIBUTÁRIOS (DGT)	VALOR	PIB	PART. % ARRECAÇÃO	GASTOS TRIBUTÁRIOS
2015	R\$ 1.825.515.892,00	0,03	0,14	0,65
2016	R\$ 2.185.696.754,00	0,03	0,17	0,81
2017	R\$ 2.266.740.487,00	0,03	0,17	0,80
2018	R\$ 2.351.957.720,00	0,03	0,17	0,83

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Ministério da Fazenda (2018).

Tabela 6 – Renúncia em bases efetivas de Incentivos Fiscais administrados pela Sudam entre 2015 e 2018

TRIBUTOS / GASTOS TRIBUTÁRIOS BASES EFETIVAS	VALOR	PIB	PART. % ARRECAÇÃO	GASTOS TRIBUTÁRIOS
2015	R\$ 1.836.897.007,00	0,03	0,15	0,68
2016	R\$ 2.861.514.373,29	0,05	0,23	1,07
2017	R\$ 3.704.359.176,30	0,06	0,29	1,29
2018	R\$ 4.047.791.826,26	0,06	0,30	1,33

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Ministério da Economia (2021).

A partir da análise das tabelas 2 e 3, pode-se perceber que apenas no ano de 2015 houve proximidade na previsão realizada, a qual é um importante aspecto na elaboração do Orçamento pelo executivo a ser apreciado posteriormente pelo Legislativo. Nos anos de 2016 a 2018, nota-se que a discrepância entre o previsto e o efetivo vem aumentando de forma preocupante, apesar de que, ao se analisar pelo viés desenvolvimentista, pode-se pressupor que maior renúncia tributária caracterize maiores lucros pelas empresas localizadas na região amazônica e consequentemente maiores estímulos à economia local.

É importante ressaltar também que os dados das duas tabelas acima se referem ao total estimado de incentivos fiscais que são administrados pela Sudam, ou seja, contemplam todos os setores considerados prioritários ao desenvolvimento regional listados no Decreto nº 4.212/2002, ou seja, apenas uma parte destes valores são absorvidos pelas divisões econômicas listadas na tabela 1: Eletricidade, Gás e Outras Utilidades, Fabricação de Produtos Químicos, Fabricação de Produtos Alimentícios, Fabricação de Coque, de Produtos Derivados do Petróleo e de Biocombustíveis, Fabricação de Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos.

Além disso, é possível inferir que nem todas as empresas destes setores são incentivadas, visto que empresas de menor porte e que trabalham no regime de lucro presumido, não podem requisitar incentivos fiscais conforme art. 129 da Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 267, de 23 de dezembro de 2002.

Outro ponto que merece destaque é que um dos setores que mais se beneficiam dos incentivos fiscais referentes ao IRPJ na Amazônia Legal é o de extração de minerais metálicos devido às inúmeras reservas localizadas na região, principalmente no estado do Pará, setor este que ficou na 25ª posição no levantamento realizado nesta pesquisa dentre os que mais contribuem em IRPJ à União, com uma média de R\$ 1,3 bilhão/ano.

Devido à ausência já esclarecida no tópico 3 dos relatórios de renúncias – bases efetivas a partir do ano de 2019, o referido ano não foi objeto da análise ampla, porém, a título exemplificativo, resalta-se que a arrecadação de imposto sobre a renda do setor de extração de minerais metálicos saltou para R\$ 5 bilhões.

Na Amazônia, esses incentivos são particularmente relevantes, uma vez que a região enfrenta desafios significativos, como a pobreza, a falta de infraestrutura e a necessidade de diversificação econômica. A Sudam, como órgão responsável por

promover o desenvolvimento na Amazônia, desempenha um papel crucial na implementação de políticas que visam atrair investimentos, oferecendo benefícios fiscais e financeiros para empresas que se estabelecem na região. Esses incentivos podem incluir isenções e reduções de imposto de renda e crédito subsidiado através do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), com o objetivo de criar um ambiente mais favorável para o empreendedorismo e a geração de empregos.

O estado, ao atuar como indutor da economia, não apenas cria um ambiente propício para os negócios, mas também assume a responsabilidade de garantir que o desenvolvimento econômico ocorra de maneira sustentável. Isso implica um equilíbrio delicado entre a exploração dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. A Amazônia, com sua vasta riqueza em recursos naturais, é um campo fértil para a exploração econômica, mas também é um ecossistema vulnerável que requer proteção. Portanto, o papel do estado se torna ainda mais relevante, pois ele deve estabelecer regulamentações que assegurem que a exploração mineral e outras atividades econômicas não comprometam a integridade ambiental da região.

A Sudam, nesse contexto, tem a missão de atuar como um facilitador do desenvolvimento sustentável, promovendo projetos que não apenas visam o crescimento econômico, mas também a conservação ambiental. A Superintendência busca incentivar atividades que respeitem a biodiversidade e que promovam a inclusão social, a industrialização, a agroecologia e a bioeconomia. Através de parcerias com o setor privado e a sociedade civil, a Sudam pode implementar e manter iniciativas que gerem emprego e renda, ao mesmo tempo em que preservam os recursos naturais da Amazônia.

4.8 Incentivos Fiscais da Sudam à Empresa Vale S/A

Em uma análise de dados mais atual sobre o volume dos incentivos fiscais, eficácia dos incentivos fiscais e das políticas promovidas pelo Estado brasileiro através da Sudam, foram lançados recentemente pela Receita Federal do Brasil os dados abertos relativos a benefícios e outras renúncias fiscais (2024), em que é possível confirmar o volume de incentivos recebidos por empresas no Brasil inteiro. Esses dados são de fundamental importância para medir o volume de recursos que deveriam ser destinados a políticas públicas diversas, mas que acabam servindo como subsídios para empresas. Nesse ponto, é fundamental que haja um monitoramento rigoroso dessas renúncias fiscais e dos impactos gerados, garantindo que os benefícios econômicos sejam acompanhados de benefícios da sociedade como um todo.

Para compreender melhor o impacto dos incentivos fiscais, é essencial examinar os dados concretos. A tabela abaixo apresenta os valores de redução de imposto de renda e reinvestimento da Vale S/A que engloba tanto o empreendimento localizado na serra dos Carajás quanto o projeto S11D em Canaã dos Carajás, oferecendo uma visão detalhada da aplicação dessa política destinada à empresa.

Tabela 7 - Valores de incentivos fiscais da VALE S/A de 2016 a 2023

Ano	Mineradora	Redução de 75% - Sudam (R\$)	Valores de Reinvestimento (R\$)
2016	VALE S/A	726.244.744,44	45.387.084,51
2017	VALE S/A	909.242.512,39	137.841.766,98
2018	VALE S/A	1.112.175.705,96	0
2019	VALE S/A	0	0
2020	VALE S/A	0	0
2021	VALE S/A	12.797.802.649,97	946.566.158,69
2022	VALE S/A	5.372.312.262,82	458.427.889,40
2023	VALE S/A	4.138192.719,24	351.532.361,63
Total		25.065.970.593,82	1.939.755.261,21

Fonte: RFB (2024).

Os incentivos fiscais concedidos à Vale S/A para a produção de minérios no Pará entre 2016 e 2023 apresentam uma relação direta com a dinâmica econômica e produtiva do setor mineral no estado do Pará e da própria região amazônica, conforme demonstrado pelos dados fornecidos e pelo RFB. Esses incentivos, representados pela redução de 75% do Imposto de Renda e pelos valores de reinvestimento, desempenham um papel estratégico na manutenção do Pará como líder nacional na produção de minérios diversos, que correspondeu a 56,5% da produção brasileira em 2023.

O crescimento da produção de minérios no estado reflete, em parte, a influência dos incentivos fiscais, que impulsionam a competitividade da mineração paraense em um mercado globalizado. Em 2021, por exemplo, o valor da redução fiscal atingiu um pico de R\$ 12,7 bilhões, coincidindo com um momento de alta demanda internacional por minério de ferro, insumo fundamental para a indústria siderúrgica. Além disso, a redução das cadeias globais de insumos, provocada pela pandemia de *Covid-19*, fez com os recursos naturais, como o minério de ferro, desse um salto significativo de valorização no mercado internacional dessa *commoditie*. Essa correlação sugere que o volume expressivo de incentivos fiscais pode ter sido influenciado pelo alto volume de comércio de minérios no mercado internacional por parte da Vale s/a.

A análise histórica dos dados evidencia oscilações nos valores de redução de IRPJ e reinvestimento ao longo dos anos. Acompanhando o aumento significativo de redução de IRPJ, os valores do benefício de reinvestimento também deram um salto, passando de 2,5 milhões de reais em 2020 para mais de 350 milhões em 2023. Isso é particularmente relevante em um contexto no qual os reinvestimentos (imposto de renda que deixa de ser pago para a União para que a empresa compre máquinas e equipamentos novos) deveriam ser direcionados para iniciativas que promovam a modernização tecnológica, o fortalecimento da infraestrutura e o desenvolvimento de tecnologias de exploração mineradora.

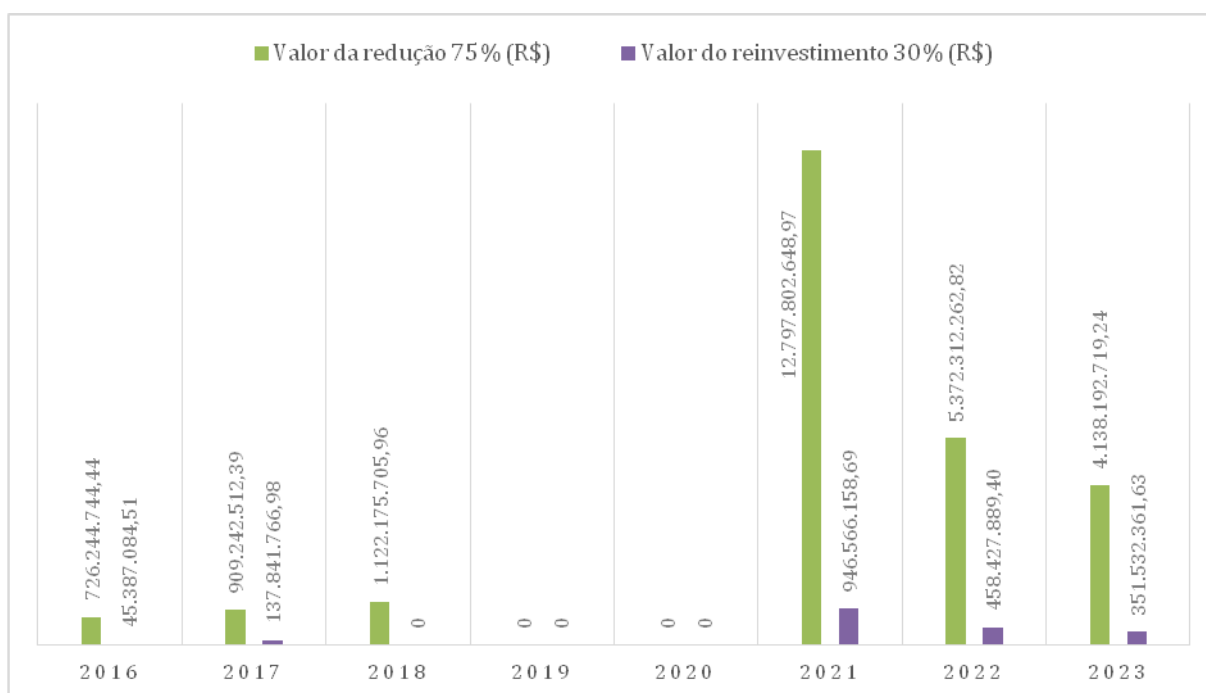
Ao longo dos últimos oito anos da série demonstrada na tabela, a empresa recebeu, de incentivos, um montante de pouco mais de 27 bilhões de reais, o que reflete não apenas a demanda do mercado, mas também o impacto das políticas públicas e dos incentivos fiscais na cadeia produtiva do minério.

Os anos de 2020 e 2021 não apresentaram valores de incentivos fiscais para a empresa. Isso pode ser explicado pelo acidente de Brumadinho-MG em 2019, que

fez com que todas as operações da empresa que utilizavam barragem de rejeitos fossem paralisadas para inspeção; além do mais, o empreendimento S11D, em Canaã dos Carajás, estava no início das operações com sua capacidade instalada de produção reduzida. O empreendimento S11D foi o maior responsável pelas receitas da Vale S/A no período até o retorno das atividades normais na serra dos Carajás.

No gráfico abaixo, é possível visualizar a distribuição dos incentivos fiscais administrados pela Sudam para a empresa Vale S/A ao longo dos últimos oito anos, segundo a RFB.

Gráfico 6 – Evolução do montante dos incentivos Fiscais destinados à Vale S/A entre 2016 e 2023



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da RFB (2024).

Como era de se esperar, houve um salto de valores de incentivos para a empresa a partir de 2021. Isso se deve em virtude de três pontos principais: a partir deste ano em questão, as operações nas demais minas da Vale S/A que usavam barragens para rejeitos voltaram a operar novamente. Segundo a mina S11D, mais eficiente e com maior capacidade produtiva, começou a operar com quase toda sua capacidade real instalada. Por fim, os preços do minério de ferro no mercado internacional aumentaram significativamente de valor, passando de uma média de US\$ 93,85, em 2019, para uma média de US\$ 161,71, em 2021. Isso representa

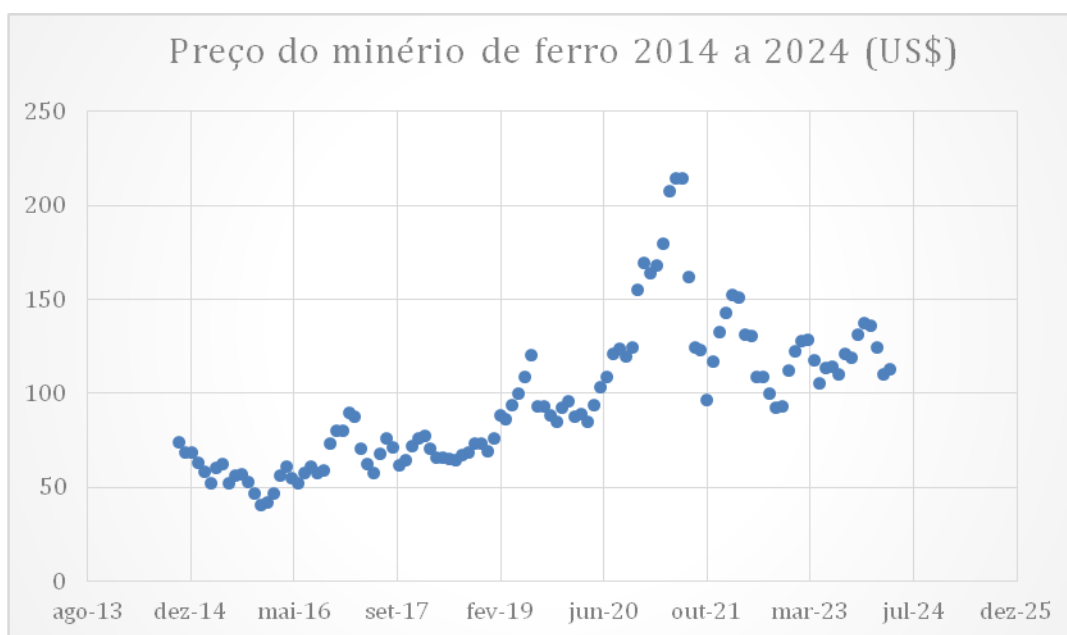
uma valorização de 72.31% quando comparadas as médias de preço nesse período de tempo (World Bank, 2024).

O órgão federal responsável por realizar a fiscalização e encarregar a Cfem das empresas mineradoras é a ANM, antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que também realiza sua distribuição aos estados e municípios.

Como os dados de produção mineral para cálculo da Cfem são fornecidos pelas empresas, é de inteira responsabilidade a ANNM fiscalizar os empreendimentos e aplicar multas em casos de infrações administrativas, como a não apresentação de documentos solicitados pela fiscalização, caso haja algumas informações contraditórias na documentação fornecida, e apuração de Cfem menor que a devida (Brasil, 2017).

No gráfico abaixo, podemos verificar a evolução do preço do minério de ferro ao longo dos anos para o período de 2014 a 2024.

Gráfico 7 – Evolução do preço do minério de ferro entre 2014 e 2024



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do *World Bank* (2024).

Para a análise do preço do minério, houve um aumento no ano de 2020. Esse aumento no preço do minério de ferro reflete no montante dos incentivos fiscais, uma vez que quanto maior o lucro tributável da empresa, mas também é o volume dos incentivos fiscais obtidos.

O minério de ferro representa o segundo lugar de produto que é mais exportado pelo Brasil, e a China é o país asiático que mais consome na balança

comercial; este recurso perde apenas para o petróleo, o principal produto mais consumido no país asiático das commodities brasileiras (Rocha; Brielschowsky, 2018).

A crescente demanda e o consequente aumento na produção dos recursos minerais implicam, não só no desenvolvimento econômico nas regiões produtoras, como também impõem o desafio de garantir que esta atividade seja exercida com responsabilidade social e ambiental, considerando que a atividade produtiva pode e deve contribuir para a melhoria da qualidade de vida da sociedade atual e futura (Almeida *et al.*, 2022).

O setor de minério se encontra inserido dentro de um contexto no qual se espera que as empresas possam contribuir de alguma forma para alavancar o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Por este motivo, existe uma cobrança para que haja uma interação das concepções do desenvolvimento sustentável nas práticas organizacionais que se conectam com a indústria mineral (Almeida *et al.*, 2022).

De acordo com os dados da Agência Nacional de Mineração (2021), a arrecadação da Cfem em Canaã dos Carajás atingiu em 2004 R\$ 5,346 milhões, o que se elevou durante os últimos anos, e alcançou no ano de 2020 R\$ 1,198 bilhão, ocupando o 2º lugar no ranking nacional.

Outra empresa do grupo Vale S/A é a Salobo Metais S.A. que explora principalmente cobre. Apesar de fazer parte do município de Marabá - Pará, a mina também faz parte do complexo de Carajás. Na tabela abaixo, observa-se o volume de incentivos concedidos à empresa ao longo dos últimos oito anos.

Tabela 8 - Valores de incentivos fiscais da SALOBO METAIS S.A. de 2016 a 2023

Ano	Mineradora		Redução de 75% - Sudam (R\$)	Valores de Reinvestimento (R\$)
2016	SALOBO S.A.	METAIS	129.423.803,72	7.793.435,81
2017	SALOBO S.A.	METAIS	367.165.960,58	22.024.985,36
2018	SALOBO S.A.	METAIS	510.773.611,93	30.647.454,78
2019	SALOBO S.A.	METAIS	479.005.298,41	19.937.642,09
2020	SALOBO	METAIS	718.175.873,08	43.091.463,24

	S.A.			
2021	SALOBO	METAIS	844.141.454,13	50.649.451,14
	S.A.			
2022	SALOBO	METAIS	494.533.183,73	29.731.490,46
	S.A.			
2023	SALOBO	METAIS	692.659.106,42	41.560.483,02
	S.A.			
Total			4.235.878.292,00	245.436.405,90

Fonte: RFB (2024).

Os dados do IRPJ para a mineradora refletem o impacto das reduções fiscais concedidas pela Sudam tanto para redução de 75% do IRPJ quanto reinvestimento, que resultam em uma carga tributária significativamente reduzida para a empresa.

A Salobo Metais S.A. obteve um total de R\$ 4.235.878.292,00 em reduções fiscais ao longo dos anos, o que implica uma redução de 75% sobre o montante de impostos a serem pagos sobre a renda da pessoa jurídica. Essa redução, combinada com os valores de reinvestimento, no valor total de R\$ 245.436.405,90, proporcionou uma considerável economia tributária de quase 4,5 bi de reais ao longo dos últimos oito anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os incentivos fiscais têm sido amplamente utilizados como estratégia para atrair investimentos para a Amazônia, com o objetivo de estimular o desenvolvimento regional. No entanto, a forma como esses benefícios são administrados e seu impacto na sociedade refletem diretamente o modelo federal adotado no país. Embora esses tributos sejam concebidos para financiar o Estado e afetem transversalmente diversos aspectos da vida social, sua aplicação na região amazônica tem evidenciado um viés extrativista, consolidando a dependência econômica de municípios em relação à exploração mineral.

A configuração do federalismo brasileiro, associada à ausência de políticas de desenvolvimento regional eficazes, tem perpetuado a Amazônia como fornecedora de recursos naturais para o restante do país, sem garantir um crescimento sustentável para a região. O caso de Canaã dos Carajás ilustra essa realidade, onde os benefícios fiscais concedidos à Vale S/A viabilizam a exploração em larga escala, garantindo competitividade global à empresa, mas levantando questionamentos sobre a equidade desse modelo. Apesar dos ganhos econômicos locais, como o aumento do PIB per capita e melhorias na infraestrutura, a excessiva dependência da mineração impõe desafios estruturais e a necessidade urgente de diversificação econômica.

Os dados referentes ao Pib não refletem a atual situação da população que vive no município, contrastando assim na realidade socioeconômica local, principalmente voltada para a população de menor poder aquisitivo, que sofre com os problemas estruturais de subdesenvolvimento, principalmente como a falta de saneamento básico. Isso indica que, mesmo que o município possua grande riqueza de minérios, há registros de que as condições de saneamento são piores a nível nacional, o que revela ser um desafio urgente para os formuladores das políticas econômicas que estejam envolvidos no desenvolvimento real do município a partir de políticas públicas.

Diante desse cenário, torna-se fundamental repensar a política de incentivos fiscais, priorizando setores que fomentem atividades produtivas sustentáveis e promovam o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia. A revisão do Decreto 4.212/2002 pode ser um passo essencial para redirecionar os benefícios a empresas

que impulsionem a bioeconomia e outras cadeias produtivas estratégicas para a região. Dessa forma, os incentivos deixariam de favorecer predominantemente grandes corporações mineradoras, passando a estimular iniciativas que contribuam para a construção de um modelo econômico mais equilibrado e duradouro para a Amazônia. A efetividade dessas medidas dependerá da implementação de políticas públicas consistentes que garantam que as riquezas geradas beneficiem de maneira ampla as comunidades locais, reduzindo desigualdades e fortalecendo a sustentabilidade econômica da região.

Os impactos econômicos, sociais e ambientais devem ser avaliados a partir dessas políticas, e propor recomendações que otimizem os benefícios e minimizem os desafios associados à atividade mineradora, promovendo um modelo de desenvolvimento mais equilibrado, inclusivo e sustentável para a região.

É fundamental que sejam estabelecidas ferramentas de controle e avaliação do programa de incentivos fiscais da Sudam com vista a otimizar recursos e melhorar gradativamente o programa. Isto posto, em anexo foi colocada como sugestão a nova legislação sobre os setores prioritários para a economia da região amazônica no sentido de atender setores industriais que mais coadunem com a realidade local.

Também foi sugerido um manual de avaliação dos incentivos fiscais a partir de indicadores de desempenho das empresas beneficiadas, em que determinados parâmetros foram estabelecidos como forma de verificação da eficiência dessa política de Estado para a Amazônia.

A partir de resultados práticos, espera-se contribuir para o melhoramento da política de incentivos fiscais da Sudam, bem como criar as condições necessárias para atração de mais investimentos e também de manutenção dos empreendimentos já existentes.

REFERÊNCIAS

Acemoglu e Robinson (2012). **Por que as nações fracassam: as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza**; tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

ACSELRAD, H. **Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro**. 2008. Disponível em: <http://www.ettern.ippur.ufrj.br/publicacoes/68/sustentabilidade-e-articulacaoterritorial-do-desenvolvimento-brasileiro>. Acesso em: 25 abr. 2022.

ACSELRAD, H; Mello, C.C.A; BEZERRA, G.N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro:Ed. Garamond: 2009. p. 160.

AFFONSO, R. B. Á. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. São Paulo: Unicamp, 2003.

AFONSO, José Roberto R. **Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada**. Brasília, DF: Escola de Direito de Brasília, 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM. **Maiores arrecadadores CFEM**. Disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/cfem/maiores_arrecadadores.aspx. Acesso em: 25 abr. 2022.

ALBUQUERQUE, J. A. G. **Montesquieu: sociedade e poder**. 6. ed. São Paulo: Ática, 2019.

Almeida, A. S., Lameira, W. J. de M., Pereira, J. G., Thalês, M. C., & Sales, G. M. **Potencial de pressão antrópica na região Nordeste Paraense**. Brasil. Ciência Florestal, 2022.

AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Arendt, H (2009). "Poder e violência no pensamento político de Hannah Arendt: uma reconsideração." In: Arendt, H. Sobre a Violência. Rio de Janeiro, 2009: Civilização Brasileira.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Maria Eugênia Lopes de Araújo. São Paulo: Escala, 2008.

ARROIO, J. C. T., SCHUCH, F. C. **Economia popular e solidária: a alavanca para um desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ATALIBA, G. **Hipótese de incidência tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BACHUR, J. P. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço**

Público, Brasília, DF, v. 56, n. 4, p. 377-401, 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/237/242>. Acesso em: 25 abr. 2022.

BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições – Regime Jurídico, Destinação e Controle**. São Paulo: Noeses, 2006.

BASTOS, C. R. **Curso de direito financeiro e direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BECKER, B. Amazônia Legal: projeto nacional, política regional e instrumentos econômicos. In: MAY, P. H.; AMARAL, C.; MILIKAN, B.; ASCHER, P. (org.). **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2005.
Bossi *et al.*, 2010

BONFIM, M.R. **Avaliação de impactos ambientais da atividade mineraria**. Cruz das Almas. Bahia: UFRB. 2017. 46 p.

BRANDÃO, C. **Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas**. Brasília, DF: ENAP, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002**. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta Sudam, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4212.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Instrução normativa nº 267, de 23 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre os incentivos fiscais decorrentes do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15148>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2018**. Brasília, DF: RFB; 2017. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária bases efetivas**: ano calendário 2015 Série 2013 a 2018. Brasília, DF: RFB; 2018. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2015-serie-2013-a-2018-pdf.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Gasto tributário**: conceito e critérios de classificação.. Brasília, DF: RFB; 2019. (Versão 1.01). Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Arrecadação das receitas administradas pela RFB**: divisão econômica: período: 2011 - 2019. Brasília, DF: RFB; 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-divisao-economica-da-cnae/arrecadacao-por-divisao-economica-cnae-2011-2019-1.pdf/view>. Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária bases efetivas**: ano calendário 2016 Série 2014 a 2019. Brasília, DF: RFB; 2019. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-bases-efetivas-2016-serie-2014-a-2019-base-conceitual-e-gerencial.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária bases efetivas**: ano calendário 2017 Série 2015 a 2020. Brasília, DF: RFB; 2020. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-bases-efetivas-2017-serie-2015-a-2020-base-conceitual-e-gerencial.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Benefícios e renúncias fiscais**: dados abertos relativos a benefícios e outras renúncias fiscais. Dispõe sobre os incentivos fiscais decorrentes do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/beneficios-e-renuncias-fiscais>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRUNI, A. L. **A administração de custos, preços e lucros**: com aplicações na HP12C e Excel. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Cabral; Enríquez; Santos. **Canaã dos Carajás – do leite ao cobre: transformações estruturais do município após a implantação de uma grande mina**, Recursos minerais & sustentabilidade territorial, 2011.

CANEPA, C. **Cidades sustentáveis**: o município como locus da sustentabilidade. São Paulo: Editora RCS, 2016.

CARNEIRO, E. R. **Microcrédito como ferramenta de combate à pobreza e instrumento de inclusão social**: o caso do Fundo Ver o Sol de Belém do Pará. Orientador: Francisco Marcelo Barone. 2010. 90 f. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2010.

CARRIERI, A. P., COUTO, F. F. Participação na avaliação de políticas públicas: a pesquisa. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 36-55, jan./dez. 2019. DOI: 10.21714/2178-8030gep.v20.5141.

CARVALHO, P. B. **Curso de direito tributário**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO, O. A.; MEDEIROS, R. M. **Migrações compulsórias, lugar e territorialidade na construção de hidrelétricas no rio Uruguai**. Tocantins: UFTO, 2012.

CARVALHO, C. A. **A dinâmica do capital e o avanço da fronteira no Pará**: uma perspectiva de compreensão histórica a partir da “Operação Amazônia” em 1966-1979. Belém: Universidade Federal do Pará, 2021.

CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, jan./abr. 2012.

CAVALCANTI, C. **Sustentabilidade da economia**: paradigmas alternativos de realização econômica. São Paulo: DPJ Editora, 2019.

CHAGAS, E. da Silva *et al.* Caracterização socioeconômica de produtores rurais do município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará. **Revista Orbis Latina**, v. 14, n. 3, p. 23-39, 2024.

COELHO, S. C. N. **Curso de direito tributário brasileiro**. 16. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

CONTENTE, S. C. O sentido do neoextrativismo: a relação entre o Estado, a Vale e o desenvolvimento social em Canaã dos Carajás – PA. **Revista IDeAS**, v. 12, n. 1, p. e018005, 2018.

CONTI, T. B. **Impactos socioambientais**. Curitiba: Juruá, 2013.

COSTA, E. J. M. **Instituições, cultura e Estado na teoria de Douglass North**. Fortaleza: XXIV Encontro Regional de Economia do Nordeste (ANPEC), 2019.

COSTA, F. **Formação agropecuária da Amazônia**: os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém: UFPA; NAEA, 2012.

Couceiro, 2011

CUTLER, D. *et al.* The determinants of mortality. **NBER Working Paper 11963**. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., 2005.

COUCEIRO, J. C. **Separação dos poderes em corrente tripartite**. 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura. Acesso em: 21 set. 2022.

DINIZ, C. C. **Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização**. Nova Economia, Belo Horizonte, 1993.

DRUMMOND, J. A. Aventuras e desventuras de um biopirata. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, Belém, v. 4, n. 3, p. 549-552, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-81222009000300012&script=sci_arttext&tlng=es. Acesso em: 21 set. 2022.

ENRIQUES, E. F. **O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro**. Orientador: Regis Fernandes de Oliveira. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2009.

ENRÍQUEZ, M. A. R. dos Santos. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. 2007. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2007.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**. Brasília, DF, 2017.

FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia Legal brasileira: história, índices e consequências. **Megadiversidade**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 113-123, 2005.

FERREIRA, L. da C. A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: **Boitempo Editorial**, 2018.

FIORIN, R. P. **Direito tributário**. São Paulo: DPJ Editora, 2011.

FREITAS, L. K. G. **Programa de microcrédito do Fundo Ver-o-Sol de Belém do Pará: crédito convencional ou solidário?** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GANDARA, L. A. **Direito minerário: estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

GRANDIN, G. **Fordlandia: the rise and fall of Henry Ford's forgotten jungle city**. Macmillan, 2009.

GOMES, L. R. Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

HARADA, Kyioshi. **Direito financeiro e tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades e Estados**. Brasília, DF: IBGE; 2022. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/canaa-dos-carajas.html>. Acesso em: 19 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO - IBRAM. **Eleições 2018**: políticas públicas para a indústria mineral. Brasília, DF: IBRAM, 2018. Disponível em: <http://portaldamineracao.com.br/ibram/wp-content/uploads/2018/11/Eleicoes-2018-PoliticasPublicas-para-a-Industria-Mineral-1.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2022.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 45, 2012.

KUME, H.; PIANI, G. **O ICMS sobre as exportações brasileiras**: uma estimativa da perda fiscal e do impacto sobre as vendas externas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

LAREDO, I. M. **A integração latino-americana no atual cenário mundial**: da Alalc, Aladi ao MercosuL. Rosário: UND Editora, 2012.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

LIMA, T. M. S. M. O federalismo brasileiro: uma forma de Estado peculiar. **Estação Científica**, Juiz de Fora, n. 5, 2008. *Online*. Disponível em: <https://portal.estacio.br/media/4351/10-o-federalismo-brasileiro-uma-forma-estado-peculiar.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

LOBATO, M.V.N. *et al.* O parecer da Procuradoria Geral do Estado do Pará. Pará: 2012.

LOPREATO, F.L. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Texto para Discussão**, Campinas, n. 388, 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

LOUREIRO, J. P. B.; SANTOS, M. A.S.; SOUZA, C. C. F.; HAMID, S. S. Mining and agriculture in municipalities with mineral-based economy in Brazil. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 21, n. 12, p. 23733-23755, 2023.

LUKIC, M. S. R. **Direito tributário e finanças públicas II**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MANCINI, L.; SALA, S. Social impact assessment in the mining sector: Review and comparison of indicators frameworks. **Resources Policy**, v. 57, p. 98-111, 2018.

MARQUES, G. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953 - 1966). **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 34, p. 163-198, fev. 2013.

MARQUES, M.R. **Dano ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARGULIS, S. **Causas do desmatamento da Amazônia Legal brasileira**. Brasília, DF: Banco Mundial, 2003.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. (Livro 1: o processo de produção capitalista).

MATLABA, V. J. et al. Socioeconomic diversity of a mining town in Amazon: a case study from Canaã dos Carajás, Brazil. **Mineral Economics**, v. 32, p. 75-90, 2019.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MILANEZ, B. **Mineração, ambiente e sociedade: impactos complexos e simplificação da legislação**, IPEA, 2017.

MINÉRIO de ferro Preço. **Dólares americanos por tonelada métrica seca**. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=min%C3%A9rio-de-ferro&meses=120>. Acesso em: 20 ago. 2024.

MOTA, L. F.; BARCELOS, T. S. A questão mineral e os índices do IDH-M e GINI nos estados do Pará e Minas Gerais: uma abordagem comparativa. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, Paraná, v. 4, n. 2, 2018.

MONTEIRO, R.; MUJICA, F. P. **A identidade sociocultural do jovem agricultor na vitivinicultura familiar e sua relação com a sucessão rural**. Revista de Economia e Sociologia Rural, 2022.

NASI, A. C. A **Globalização dos mercados e sua influência nas normas de auditoria**. Brasília, DF: RBC, 2011.

OLIVEIRA, F. A. Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro. **Escola de Governo da Fundação João Pinheiro**, Belo Horizonte, dez. 2007.

PANDOLFO, C. Amazônia brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras. Belém: Cejup, 1994.

PATRÍCIO, R. L. **Avaliação de métodos de revegetação de áreas degradadas utilizados na mineração de níquel em Niquelândia Goiás**, Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2009.

PERELMAN, C. **Ética e direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

PETIT, P. Fontes orais & história política e os estudos de história local e regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA ORAL, 14., 2018. Campinas. **Anais [...]**, Campinas, 2018. p. 1-1

PINTO, N. **Política da borracha no Brasil**: a falência da borracha vegetal. São Paulo: Hucitec/Conselho Regional de Economia, 2011.

POCHMANN, M. **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

PRAHALAD, C.K. **A riqueza na base da Pirâmide**: como erradicar a pobreza com o lucro. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

PREVIDELLI, J. J. **Mudanças organizacionais em empresas multinacionais**. São Paulo: FEA/USP, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano 2006**: a água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. Nova York, 2006.

RADBRUCH, G. **Introdução à filosofia do direito**. Tradução de Jacy de Souza Mendonça. 2010. Disponível em: <http://www.valorjustica.com.br/introducao.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

RAMALHO, E. S. **Introdução à contabilidade**. Belo Horizonte: EAD/FEAD, 2009.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3, n. 59, p. 297-310, jul. 1995.

RIBEIRO, B. L. C. (In) viabilidade jurídica na aplicação dos recursos provenientes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no custeio de despesas correntes. **Biblioteca Digital do Tribunal Jurídico de Minas Gerais**, Minas Gerais, n. 144^a edição, 2019. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/10807>. Acesso em: 20 ago. 2024.

RIBEIRO, B.A.L, ALMEIDA. J.R SANTOS, M.F, NUNES. Q.C Impactos da mineração no estado do Pará. Brasil. **3 simpósios de gestão ambiental e biodiversidade**, 20219.

Felipe, F. R, Bielschowsky, R. **China's quest for natural resources in Latin America**. CEPAL, 2018.

Rodrigues *et al*,. **Mulheres na agricultura familiar: Uma análise no estado do Pará**, Guaju, Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, 2021.

RODRIGUES, M. A. **Instituições de direito ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2018.

ROSA, P. M.; ABREU, A. F. **Informação e globalização: o impacto na função contábil**. Maringá: CRC/PR, 2010.

SABBAG, E. M. **Manual de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

SÁNCHEZ, E. B. **Efectos demográficos de proyectos de desarrollo**: aproximación al problema. San José: Imprensa Nacional, 1990.

SANTOS, D. G. **Globalização e competitividade**. Uberlândia: TELECO, 2010.

SCURO NETO, P. Justiça e sociedade. *In*: SCURO NETO, P. **Manual de sociologia geral e jurídica**: lógica e método do direito, problemas sociais, comportamento criminoso, controle social. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, J.P.S. Impactos ambientais causados por mineração. **Revista Espaço da Sophia** n. 8, ano 1, 2007. Disponível: <http://www.registro.unesp.br/sites/museu/basededados/arquivos/00000429.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SILVA, R. P. M. **Teoria da justiça de John Rawls**. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/377/r138-16.pdf?sequence=4>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SILVA, M. A.; ZOLANDECK, W. C. **Uma breve releitura sobre as teorias da justiça**: ordem, igualdade e liberdade. São Paulo: Saraiva, 2011.

SINDICATO DAS INDÚSTRIAS MINERAIS DO ESTADO DO PARÁ - SIMINERAL. **Mineração no Pará, Brasil e Mundo**. 2022. Disponível em: <https://simineral.org.br/mineracao/mineracao-para>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SOARES, M. R. C. **Lei Kandir: Breve Histórico**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

SOARES, M. S. A. **Mercosul e globalização**. São Paulo: Atlas, 2009.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018.

SOUSA, V. P. **As políticas e as práticas de acesso ao ensino superior nos países que integram o Mercosul**. Florianópolis: UFSC, 2008.

TEIXEIRA, A. C. S. **O Imposto Sobre o Valor Agregado (IVA) como a melhor solução para as questões fiscais no Brasil**: um imposto neutro e não cumulativo. Uberlândia, 2019.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

VALE. **Balanço Vale+ Canaã dos Carajás**, 2021. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/balanco-vale-canaa-dos-carajas.aspx>. Acesso em: 20 ago. 2024.

VENSON, A. H.; JACINTO, P. A.; SBICCA, A. Acesso ao esgotamento sanitário das famílias pobres no Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, v. 21, n. 3, p. 199-229, dez. 2019.

VIEGAS, J. C. **Contabilidade no presente e no futuro**. São Paulo: Atlas, 2007.

YAMAMOTO, M. M. **A contabilidade e o MERCOSUL**. São Paulo: FEA; USP, 2011.

APÊNDICE

APÊNDICE A- Manual de Avaliação de Incentivos Fiscais de IRPJ e Reinvestimento

1 Introdução

Os incentivos fiscais se fazem presentes no intuito de diminuir as desigualdades regionais, tornando-se um mecanismo para atrair investimentos que possam resultar em impactos positivos para a economia dos Estados e, mais especificamente, para a região amazônica. A própria Constituição Federal, em seu art. 151, admite a possibilidade de concessão de incentivos fiscais para fins de promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

Levando em consideração o normativo presente, o Estado brasileiro concede incentivos fiscais por meio da Lei nº 14.753, de 12 de dezembro de 2023, que fixa novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), cujo objetivo é atrair investimentos para a Amazônia, bem como manter os que aqui já se encontram, como uma espécie de consolidação de um processo de desenvolvimento econômico baseado na competitividade.

Os instrumentos de aplicação da Política de Incentivos englobam as seguintes modalidades:

a) Instalação: o estabelecimento de nova unidade produtora para o desenvolvimento da atividade a ser explorada em setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional na área de atuação da Sudam (considera-se como a modalidade a ser solicitada quando o empreendimento ainda não possui incentivo fiscal aprovado junto à Sudam);

b) Ampliação: o aumento da capacidade real instalada de uma ou mais linhas de produção da unidade produtora (considera-se como a modalidade a ser solicitada quando houver aumento na capacidade de produção de um produto/serviço já incentivado, sendo necessário demonstrar ampliação da capacidade instalada aprovada em pleito anterior em, no mínimo, 20% para atividades de infraestrutura e 50% para as demais atividades);

c) Diversificação: introdução de uma ou mais linhas de produção na unidade produtora já estabelecida, com ou sem exclusão das linhas de produção existentes, que resulte em produto diferente dos até então produzidos pela unidade produtora (considera-se como a modalidade a ser solicitada por empresa que já possua pleito anteriormente aprovado, e que pretendem obter incentivo para novos produtos);

d) Modernização total: introdução de novas tecnologias ou novos métodos ou meios mais racionais na linha de produção original ou ainda de alterações no produto, visando melhorias no processo produtivo ou no produto final capazes de apresentar resultados mais eficientes em relação ao processo produtivo ou à produção anterior, independentemente de alteração da capacidade real instalada do empreendimento (considera-se como a modalidade a ser solicitada, após intervenções realizadas no processo produtivo ou no produto, já incentivados pela Sudam, que comprovem que resultaram em processo mais eficiente, em relação ao processo produtivo anterior); e

e) Modernização parcial: quando houver alterações em etapa(s) do processo produtivo, pelo sucateamento de equipamentos diretamente ligados àquela etapa, com aumento da capacidade real instalada na linha de produção modernizada (considera-se como a modalidade a ser solicitada quando, após a realização de investimentos e sucateamentos de máquinas e equipamentos, houver aumento na capacidade de produção de um produto/serviço já incentivado, sendo necessário demonstrar ampliação da capacidade instalada aprovada em pleito anterior em, no mínimo, 20% para atividades de infraestrutura e 50% para as demais atividades).

As atividades econômicas pertencentes aos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional estão descritas no Decreto 4.212/2002.

A concessão de incentivos fiscais e financeiros é uma política pública classificada como renúncia fiscal, sendo necessário que, a partir da concessão, as empresas beneficiadas sejam permanentemente avaliadas e acompanhadas, de forma a identificar sua contribuição para o desenvolvimento socioeconômico da região e dos estados que as compõem.

Este manual tem como objetivo estabelecer diretrizes para a avaliação dos incentivos fiscais de IRPJ e reinvestimento concedidos às empresas, utilizando indicadores quantitativos que permitem mensurar a eficiência e a eficácia dos benefícios.

2 Indicadores de Avaliação

A análise dos incentivos fiscais será realizada por meio dos seguintes indicadores:

2.1 Volume nominal de incentivos em relação à massa salarial da empresa (IMS)

É possível avaliar, através desse indicador, a relação entre os incentivos fiscais recebidos por uma empresa e sua contribuição para a remuneração de empregados, o que garante que os benefícios fiscais estejam alinhados com a geração de emprego e renda, considerando apenas a ótica da renda.

Valor total dos incentivos fiscais **(IF)** inclui: incentivos de IRPJ e reinvestimento recebidos no período analisado.

Massa salarial (MS): soma dos salários, encargos e benefícios pagos aos empregados no mesmo período. Esses dados são obtidos a partir de Demonstrações financeiras da empresa (balanço patrimonial, DRE) ou Folha de pagamento.

Dessa forma, temos:

$$IMS = \frac{\text{Valor do Incentivo Fiscal Recebido (IF)}}{\text{Massa salarial anual da empresa (MS)}}$$

Assim, é possível calcular o indicador para diferentes empresas e setores. Também é possível comparar os resultados com empresas do mesmo segmento para avaliar discrepâncias. Há também a possibilidade de análise da tendência ao longo do tempo para entender o impacto dos incentivos na política salarial da empresa.

Faixa do Indicador (IMS)	Classificação	Interpretação/Possibilidade
IMS ≤ 10%	Muito Baixo	A empresa investe significativamente em remuneração em relação aos incentivos recebidos.
10% < IMS ≤ 30%	Moderado	Relação equilibrada entre incentivos recebidos e salários pagos.
30% < IMS ≤ 50%	Alto	Indica que a empresa recebe um volume elevado de incentivos em relação à sua folha de pagamento.

IMS > 50%	Muito Alto	Empresa altamente dependente de incentivos fiscais, podendo levantar questões sobre a sustentabilidade do benefício.
---------------------	------------	--

Então, é importante destacar que, conforme a classificação, a empresa pode apresentar determinada dependência dos incentivos para continuar a atividade econômica na região. Empresas com índice baixo ($\leq 10\%$) demonstram mais eficiência na conversão de incentivos em massa salarial e possuem eficiência no aproveitamento dos recursos, já empresas com índice elevado ($> 50\%$) provavelmente são muito dependentes de incentivos para continuidade de suas atividades econômicas.

2.2 Volume nominal de incentivos e efeito multiplicador da Empresa

É uma maneira de verificar a proporção dos incentivos fiscais em relação à riqueza gerada pela empresa, além de mensurar o impacto econômico gerado pela empresa com base nos incentivos recebidos.

2.2.1 Metodologia de avaliação do efeito multiplicador

O efeito multiplicador de um incentivo fiscal mede o impacto econômico gerado a partir do valor do incentivo concedido. Ele pode ser calculado com base no valor agregado gerado pela empresa, que representa a contribuição da empresa para a economia.

O efeito multiplicador do incentivo fiscal pode ser descrito como:

Valor Agregado Gerado pela Empresa (**VA**). O valor agregado pode ser obtido:

$$\mathbf{VA = Receita Total - Insumos e Matérias-Primas Adquiridas de Terceiros}$$

Alternativamente, pode ser obtido somando salários, impostos, lucros e depreciação.

Valor do Incentivo Fiscal Recebido (**IF**)

Esse é o montante do IRPJ que a empresa deixou de pagar (Redução ou Reinvestimento) e se tornaram incentivos fiscais.

Cálculo do Efeito Multiplicador (**EM**):

O efeito multiplicador do incentivo fiscal pode ser calculado como:

$$EM = \frac{VA}{IF}$$

Esse indicador mostra quantas vezes o incentivo se transformou em geração de riqueza.

O resultado pode ser interpretado das seguintes maneiras:

EM > 1 → Cada real de incentivo gerou mais de um real em valor agregado, indicando um impacto positivo e eficiente na economia.

EM < 1 → O incentivo fiscal gerou menos do que o valor concedido, podendo indicar baixa eficiência econômica.

Os resultados devem ser analisados levando em conta o setor de atuação da empresa, uma vez que indústrias, serviços e agro possuem diferentes impactos e relações com incentivos fiscais. O tamanho da empresa: também importa, uma vez que pequenas, médias e grandes empresas apresentam diferentes perfis de dependência dos incentivos. Além disso, a contribuição socioeconômica também deve ser levada em consideração, empresas que geram mais empregos, investem em inovação e possuem alto efeito multiplicador são mais beneficiadas na análise qualitativa, além do que o Estado brasileiro possui papel importante no incentivo de empresas que produzem e vendem produtos e serviços com base em aproveitamento da sociodiversidade regional.

3 Conclusão

A aplicação destes indicadores permite uma avaliação mais transparente e objetiva dos incentivos fiscais concedidos, garantindo que sejam utilizados de forma eficiente para fomentar o crescimento econômico e social na região amazônica. Também é importante para determinar quais tipos de atividade econômica têm mais

ou menos possibilidade de serem incentivadas e quais as prioridades setoriais devem ser elaboradas com base nos resultados, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma eficiente para fomentar o crescimento econômico e social. No contexto da SUDAM, esses indicadores são essenciais para mensurar o real impacto dos incentivos fiscais sobre o desenvolvimento regional.

Ao relacionar os incentivos fiscais à geração de empregos, à criação de valor agregado e ao efeito multiplicador econômico, é possível verificar se os recursos estão sendo aplicados de maneira eficiente e alinhados com os objetivos de crescimento sustentável da região. Esse modelo de avaliação também permite ajustes mais rápidos e assertivos nas políticas de incentivo, como mudança nos setores prioritários e critérios de evolução de produtividade para concessão de benefícios, garantindo maior transparência e retorno econômico no âmbito de atuação da Sudam.

ANEXO

ANEXO A- Novos setores prioritários para incentivos fiscais da economia amazônica (modificação do decreto nº 4.212/2002)

DECRETO Nº xxxxx, DE xx DE xxxxx DE 20__.

Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDAM, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001,
DECRETA:

Art. 1º Este Decreto define os empreendimentos prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, para fins dos benefícios de redução do imposto de renda, inclusive de reinvestimento, de que tratam os arts. 1º, 2º e 3º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001.

Art. 2º São considerados prioritários para fins dos benefícios de que trata o art. 1º, os empreendimentos nos seguintes setores:

I – De infraestrutura, representados pelos projetos de energia, telecomunicações, transportes, instalação de gasodutos, produção de gás, abastecimento de água e esgotamento sanitário;

II - De turismo, considerando os empreendimentos hoteleiros, centros de convenções e outros projetos, integrados ou não a complexos turísticos, localizados em áreas prioritárias para o ecoturismo e turismo regional;

III - Da agroindústria, vinculados à produção de fibras têxteis naturais; óleos vegetais; sucos, conservas e refrigerantes; à produção e industrialização de carne e seus derivados;

IV - Da pecuária de pequeno porte; produção de ovos, criação de pequenos animais – aves e suínos, aquicultura e piscicultura;

V - Da agricultura irrigada, para projetos localizados em polos agrícolas e agroindustriais, objetivando a produção de alimentos e matérias-primas agroindustriais;

VI - Da indústria de transformação, compreendendo os seguintes grupos:

a) têxtil, artigos do vestuário, couros e peles, calçados de couro e de plástico e seus componentes;

- b) bioindustriais, vinculados à fabricação de produtos decorrentes do aproveitamento da biodiversidade regional, nos segmentos de fármacos, fitoterápicos, cosméticos e outros produtos biotecnológicos;
- c) fabricação de máquinas e equipamentos (exclusive armas, munições e equipamentos bélicos), considerados os de uso geral, para a fabricação de máquinas-ferramenta e fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico;
- d) minerais metálicos (desde que comprovado seu processo de verticalização na região), minerais não-metálicos, metalurgia, siderurgia e mecânico;
- e) químicos (exclusive de explosivos) e petroquímico, materiais plásticos, inclusive produção de petróleo e seus derivados;
- f) de celulose e papel, desde que integrados a projetos de reflorestamento; pastas de papel e papelão;
- g) da bioeconomia, madeira, móveis e artefatos de madeira; e
- h) alimentos e bebidas;

VII - da eletro-eletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, exclusive de quatro rodas, componentes e autopeças;

VIII - indústria de componentes (microeletrônica);

IX - Fabricação de embalagem e acondicionamentos; e

X - Fabricação de produtos farmacêuticos, considerados os farmoquímicos e medicamentos para uso humano.

XI - fabricação de brinquedos; (Incluído pelo Decreto nº 6.810, de 2009).

Art. 3º O direito à redução do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas e adicionais não-restituíveis incidentes sobre o lucro da exploração, na área de atuação da SUDAM, será reconhecido pela unidade da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda a que estiver jurisdicionada a pessoa jurídica, instruído com o laudo expedido pelo Ministério da Integração Nacional.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.