

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
CURSO DE DIREITO**

**ALISSON VINÍCIUS CAMPOS DOS SANTOS
JOSÉ LUCAS ROMANO DA LUZ
PETRÚCIO DE LIMA MACEDO**

**INCENTIVOS FISCAIS E ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO:
uma análise econômica das políticas de incentivo e suas consequências para
o desenvolvimento econômico regional.**

CARUARU

2022

ALISSON VINÍCIUS CAMPOS DOS SANTOS

JOSÉ LUCAS ROMANO DA LUZ

PETRÚCIO DE LIMA MACEDO

**INCENTIVOS FISCAIS E ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO:
uma análise econômica das políticas de incentivo e suas consequências para
o desenvolvimento econômico**

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de Bacharelado de Direito da Associação Caruaruense de Ensino Superior do Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA), como requisito para obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Msc. Rogério Cannizzaro Almeida.

CARUARU

2022

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo seu Amor por nós, pelas graças alcançadas e pela sua infinita misericórdia, pois tudo é dEle, tudo vem dEle e tudo é para Ele.

Em segundo, à mulher mais corajosa que conheço, Mainha, que trabalhou com afinco para que pudesse dar o melhor aos seus filhos, que ensinou o valor do trabalho duro e de uma educação libertadora e que sempre se doou por inteiro como um gesto incansável de amor; e a Painho, que sentava ao meu lado e me ajudava em todas as atividades da escola, àquele que ensinou sobre tantas coisas da vida e que, pelo exemplo, mostrou que sou capaz de construir o que quiser com minhas próprias mãos, àquele que me inspira a querer ser um pai como ele.

Ao meu irmão; aos meus tantos avós, que, modéstia à parte, são avós que qualquer pessoa ia querer ter; à minha Gigi, que é minha segunda mãe, que também me criou e para sempre será minha confidente e amiga fiel; à Fátima, Rosilda, Ronny, Júnior, Lúcia de Biu, Jajá, Leilinha, Rafinha, Fannynha, que sempre foram muito mais que tios e primos e me ajudaram em tudo que precisei; a todos os demais tios e primos; aos amigos da vida e da faculdade, em especial a Eduarda, Edgar, Lucas, Petrócio e ao Professor Orientador Rogério Cannizzaro, que foram meus grandes parceiros nessa caminhada; e à Vanessa, minha companheira de tantas lutas, todas vencidas, que me incentivava a ser uma pessoa melhor e a nunca desistir dos meus sonhos, sejam eles quais forem.

A todos vocês devo quem sou, todos vocês fazem parte de mim e, a todos vocês, sou grato.

Alisson dos Santos

Gostaria de agradecer, primeiramente, a minha mãe, Cícera, a quem eu devo tudo que sou, pelo seu amor incondicional, sua coragem e sua presteza. Agradeço a minha irmã, Luciana, que nunca deixou de acreditar em mim não permitiu que me escapasse o ânimo frente as adversidades. Ao meu pai, Amaro, a quem dedico meu esforço neste trabalho, que sei que se o fosse permitido, estaria orgulhoso.

Sou grato também a Eduarda, minha namorada, a quem tive a felicidade de conhecer durante a faculdade e com quem compartilho todos os momentos, por seu apoio e carinho.

Agradeço, também, aos companheiros com quem compartilhei o empenho desta obra, Alisson e Petrócio, e ao Professor Rogério Cannizzaro, sem quem este trabalho não seria possível, pelas imprescindíveis sugestões e esclarecimentos.

José Lucas

Agradeço e dedico, as humildes letras que aqui escrevi, a minha avó, Ana, e a minha mãe, Ivanice, que mesmo em suas enfermidades não deixaram de sonhar comigo esta realização e me deram o suporte necessário em todas as adversidades. Ainda mais, dedico ao meu irmão Álison, o primeiro de nós que subiu ao título de Mestre, e a minha irmã, pela presteza e companhia de sempre.

Dedico e serei eternamente grato aos meus amigos, a família que nos é permitido escolher, por transmutarem os dias ruins em bons e tornarem ainda melhores os dias felizes. Jamais os esquecerei.

Alfim, e não menos importante, dedico e agradeço aos meus companheiros nesta obra, Alisson, Lucas e ao nosso solícito Professor Rogério Cannizzaro, por somarem os esforços necessários em pensar um país mais justo, digno e desenvolvido.

Petrúcio Macedo

RESUMO

Este trabalho tem como objeto a análise econômica da atuação dos incentivos fiscais no desenvolvimento econômico e a proposição de alternativas à essa política. Ao apresentar o conceito e a natureza dos tributos, busca-se discutir a intervenção estatal na economia por meio das isenções fiscais que objetivam a redução dos custos de transação. A partir de dados coletados por outros autores, por meio de um método indutivo e quantitativo, objetiva-se sintetizar os resultados e consequências dessas políticas para compreender, num sentido mais amplo, o papel concreto dos incentivos fiscais e a relação entre direito e desenvolvimento econômico. Os Estados concedentes, historicamente endividados, não possuem aporte financeiro para arcar com o financiamento do desenvolvimento econômico, então, objetivando a redução das deficiências regionais, renunciam à arrecadação da tributação ordinária como forma de compensação. Contudo, a isenção da carga tributária não acarreta numa diminuição substancial dos custos de transação. Mesmo com os incentivos, as empresas continuam a se instalar em regiões mais desenvolvidas, onde encontram a infraestrutura necessária para o seu crescimento. Tendo em vista a omissão do Estado quanto à infraestrutura de regiões subdesenvolvidas e a impossibilidade financeira de suprir essa omissão, chega-se à conclusão de que incentivos fiscais são medidas de emergência que têm o objetivo de suprir os descasos do próprio Estado que geraram uma economia precarizada. Conclui-se, dessa forma, que incentivos fiscais, por si só, não são eficazes para fomentar o desenvolvimento, fazendo-se necessário investimentos, por parte do próprio Estado, em soluções mais eficazes que acarretem numa redução dos custos de transação, como educação e pesquisa, infraestrutura de serviços, logística e instituições jurídicas adequadas.

Palavras-chave: tributos; custos de transação; incentivos fiscais; desenvolvimento regional.

ABSTRACT

This work has as its object the economic analysis of the performance of tax incentives in economic development and the proposition of alternatives to this policy. By presenting the concept and nature of taxes, it seeks to discuss state intervention in the economy through tax exemptions that aim to reduce transaction costs. Based on data collected by other authors, through an inductive and quantitative method, the objective is to synthesize the results and consequences of these policies to understand, in a broader sense, the concrete role of tax incentives and the relationship between law and economic development. Granting States, historically indebted, do not have the financial support to pay for the financing of economic development, so, in order to reduce regional deficiencies, they renounce the collection of ordinary taxation as a form of compensation. However, the exemption from the tax burden does not lead to a substantial decrease in transaction costs. Even with the incentives, companies continue to settle in more developed regions, where they find the necessary infrastructure for their growth. In view of the State's omission regarding the infrastructure of underdeveloped regions and the financial impossibility of filling this omission, it is concluded that tax incentives are emergency measures that aim to make up for the negligence of the State itself that generated an economy precarious. It is concluded, therefore, that tax incentives, by themselves, are not effective to promote development, requiring investments, by the State itself, in more effective solutions that result in an effective reduction of transaction costs, such as education and research, service infrastructure, logistics and appropriate legal institutions.

Keywords: taxes; transaction costs; tax breaks; regional development.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. TRIBUTOS COMO CUSTOS DE TRANSAÇÃO	10
3. O PAPEL DO DIREITO NA ECONOMIA	11
3.1. Incentivos fiscais e efeitos extrafiscais dos tributos	13
3.2. O princípio da neutralidade tributária e a livre concorrência	14
3.3. Incentivos fiscais como forma de financiamento	17
4. O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO.....	19
4.1. Um breve panorama histórico brasileiro e os objetivos das políticas de incentivos fiscais.....	19
4.2. A aplicação de políticas fiscais e seus efeitos	20
4.2.1. O Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE)	21
4.2.2. A Zona Franca de Manaus	23
4.3. Os custos de transação como elementos do desenvolvimento regional e seu impacto nas políticas de incentivos e benefícios fiscais.	25
5. ALÉM DAS ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS: ATIVISMO ESTATAL E O EXEMPLO DAS ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS.....	27
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
7. REFERÊNCIAS	33

1. INTRODUÇÃO

O termo “desenvolvimento”, por sua diversidade de acepções, comporta uma pluralidade de significados a depender do contexto em que é empregado. De maneira geral, a polissemia da palavra se encontra dentro dos limites de ideias como aperfeiçoamento e aprimoramento no decorrer do tempo, evolução, progresso e crescimento etc. Em outras palavras, a ideia de desenvolvimento, independentemente do contexto, está associada a algo essencialmente bom e desejável.

Dentro das ciências sociais, o termo serve para exprimir a ideia de progresso de uma dada sociedade em direção a algum objetivo que, caso alcançado, eleve seus integrantes a uma posição substancialmente melhor em comparação àquela em que antes se encontravam, dizendo respeito quase sempre à situação econômica e social.

A relação entre direito e desenvolvimento econômico, a princípio, pode não parecer clara. Todavia, tendo em vista que é por meio do direito que são estruturadas as regras que incidem sobre as relações entre os indivíduos, garantindo-se, por meio da lei, por exemplo, a segurança contratual, os institutos da propriedade privada e da livre concorrência, a redistribuição de renda etc., torna-se nítida a relação entre a estruturação do arcabouço jurídico de uma sociedade e o seu desenvolvimento econômico e social. É por meio do ambiente institucional – entendido aqui como o conjunto de regras políticas, sociais e legais das sociedades – que se estruturam as políticas necessárias para o desenvolvimento.

No conjunto das diversas políticas públicas que estruturam as instituições em prol do desenvolvimento, as que fazem um desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos estão entre as mais populares. Nesse conjunto estão as leis de incentivos fiscais, responsáveis pela estruturação de ambientes favoráveis a certas práticas, preestabelecendo recompensas para os agentes que as praticam. No entanto, apesar das popularidades entre os agentes políticos legitimados para a elaboração e promulgação dessas leis, o resultado prático, na maioria dos casos, está longe de ser o idealizado, levando-se a questionar de que modo as leis de incentivos fiscais interferem no desenvolvimento econômico.

Este trabalho concentrar-se-á nos mercados e na interferência do Estado, por meio de políticas fiscais de incentivo, no equilíbrio desses mercados, visando sempre os objetivos fixados na Constituição Federal, em especial o desenvolvimento econômico.

O estudo das leis de incentivos fiscais sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito é útil para entender a disparidade entre os resultados almejados por tais políticas e os resultados concretos. Assim, por meio da análise econômica dessas leis e de seus resultados,

faz-se uma aproximação da realidade social e de outras ciências (principalmente das ciências econômicas) às normas jurídicas em um método consequencialista de compreensão, buscando entender as leis de incentivos a partir da estrutura de estímulos por elas estabelecidas e as mudanças comportamentais decorrentes.

Nesse sentido, abordagem extrapola os limites do paradigma tradicional da ciência do direito tributário, que se atém aos estritos limites do direito positivado, em que indaga sobre questões ligadas à semântica da norma e às relações entre normas dentro complexo intronormativo, apresentando-se, dessa forma, uma possível alternativa para o aperfeiçoamento do arcabouço jurídico.

A partir de dados coletados por outros autores, referentes aos resultados de políticas públicas de incentivos fiscais (o PRODEPE e a Zona Franca de Manaus), por meio de um método indutivo e quantitativo, objetiva-se sintetizar os resultados e consequências dessas políticas para compreender, num sentido mais amplo, o papel concreto dos incentivos fiscais e a relação entre direito e desenvolvimento econômico.

Como será visto, as políticas de incentivos surtem pouco efeito na indução do comportamento dos agentes econômicos, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de sociedades empresárias e indústrias em áreas onde não existe a infraestrutura necessária, isto é, em espaços distantes dos grandes centros e, necessariamente, mais pobres e mais afetados pela desigualdade. Exatamente os problemas que as políticas de incentivos fiscais visam resolver.

Diante disso, são apresentados exemplos de políticas indutoras que apresentam resultados efetivos e, de maneira similar ao método dispensado às políticas de incentivos fiscais, mas, agora, em sentido contrário, são sintetizados os principais fatores que explicam esta efetividade, distinguindo-se o papel do Estado na coordenação e fomento do desenvolvimento.

Portanto, o objetivo desta pesquisa é, por um lado, entender porque as leis de incentivos fiscais, como ferramentas jurídicas em prol do desenvolvimento econômico não funcionam da maneira que os formuladores de políticas públicas idealizaram durante sua concepção; por outro lado, objetiva-se apresentar caminhos possíveis a serem trilhados pelos formuladores de políticas na consecução do desenvolvimento regional e, num âmbito mais amplo, do próprio desenvolvimento nacional, acentuando-se a necessidade, diante das características de país em desenvolvimento inerentes ao Brasil, de uma atuação mais ativa do Estado no papel de fomentador e articulador da atividade econômica.

2. TRIBUTOS COMO CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A função do tributo é, primeiramente, o financiamento do exercício da atividade do Estado, que se apropria de parte da riqueza gerada pelo particular para fazer frente aos gastos inerentes às políticas públicas. Nesse sentido, a função mais óbvia do tributo é a arrecadação, sendo “praticamente certo em termos econômicos que nenhuma economia pode operar sem a existência de uma base mínima de organização institucional e que, por sua vez, esta base requer ser financiada”. (CALIENDO, 2009, p. 16)

Para além da função arrecadatória, o tributo também tem, a depender da forma como é manejado, função indutora, em que, partindo do pressuposto de que a tributação não é neutra sobre a economia, visa-se influenciar a forma como os recursos naturalmente escassos são divididos para utilização nos diversos setores públicos e privados da sociedade. Isto posto, ainda é possível falar em funções distributivas do tributo, em que, por meio da tributação, objetiva-se uma redistribuição de renda, e funções estabilizadoras, em que se busca um grau satisfatório de emprego, estabilidade de preços, equilíbrio na balança de pagamentos, crescimento econômico etc. Trata-se, nesses casos, de funções extrafiscais do tributo.

A concepção de que a tributação deve ser neutra, consubstanciada no princípio da neutralidade tributária, de onde se extrai que a apropriação de riquezas por parte do Estado deve ser de tal maneira que inexista influência no comportamento dos agentes econômicos, carece de sentido, uma vez que todo tributo interfere na tomada de decisões desses agentes. Dessa forma, na sociedade moderna, o efeito extrafiscal é inerente a todo e qualquer espécie tributária, seja em maior ou menor grau.

Essa influência dos tributos na tomada de decisões se traduz no processo de enxergar a carga tributária como um custo de transação. De maneira geral, é possível definir custos de transação como os “custos de se organizar a atividade produtiva da economia” (FIANI, 2011, p. 61). Coase (1937) foi o primeiro a demonstrar que empresas (*firms*), no exercício de suas atividades, devem arcar não só com os custos de produção e transporte, por exemplo, que sempre eram levados em consideração em análises microeconômicas tradicionais, mas também com os custos de celebração de contratos em ambientes de incerteza, levantamento de preços de produtos, obtenção de informações etc.

Para Coase, custos de transação seriam os “custos de se recorrer ao sistema de preços” (Apud FIANI, 2011, p. 62). De outro modo, significa dizer que sempre que um agente recorrer ao mercado para realizar uma transação, ele incorrerá em custos. No entanto, Wang (Apud FIANI, 2011, p. 62) nota que a definição dada por Coase é limitada, uma vez que apenas

considera os custos que resultam da coordenação da atividade econômica pelo mercado, desprezando simplesmente os que resultam de outras formas de se organizar a economia, tanto é que, para Coase, em sociedades que inexistem mercados, como em uma economia socialista, os custos de transação seriam nulos.

A realidade é que qualquer forma de estrutura social de produção moderna, em que a divisão do trabalho é importante, envolve custos para sua organização e operação, seja qual for seu regime, já que a divisão do trabalho tende a aumentar com o desenvolvimento econômico, num contexto em que novas atividades econômicas surgem, diversificam-se ou tornam-se mais complexas, exigindo um maior grau de especialização. Por esse ângulo, os custos de transação podem ser vistos como os custos que resultam da divisão do trabalho.

Conforme a relação entre os agentes econômicas torna-se mais complexa, dada a especialização das suas atividades e a necessária interdependência entre eles, passa-se a exigir mais das instituições sociais e jurídicas, responsáveis pela coordenação das atividades econômicas privadas e dos negócios jurídicos realizados pelos agentes.

Nesse sentido, a tributação, como notado por Caliendo (2009, p. 22), pode ser entendida como um custo de transação, na medida em que o tributo se constitui com um custo (adicional) para a formalização de um negócio jurídico, exercendo influência fundamental na escolha dos possíveis arranjos contratuais entre os particulares. Políticas públicas que concedem incentivos fiscais, por exemplo, utilizam-se justamente dessa característica - a influência nas escolhas dos particulares - para coordenar a atividade econômica em determinada direção.

Portanto, uma vez que os agentes econômicos, durante suas atividades, visam sempre a uma atuação que acarrete nos menores custos de transação possíveis, buscando a maximização dos recursos, aqueles atos que são incentivados por meio de isenções tributárias ou por uma carga tributária substancialmente menor são os que, pelo menos em tese, serão praticados por eles na consecução dos seus objetivos.

3. O PAPEL DO DIREITO NA ECONOMIA

Como apontado anteriormente, a divisão social do trabalho exige do aparato jurídico-institucional uma maior robustez, dada a complexidade das relações econômicas. Ao direito, como a ferramenta responsável pelo ordenamento e organização das relações entre os indivíduos, é reservado o papel principal, instrumentalizando o ambiente institucional onde essas relações se dão.

Nesse sentido, ambiente institucional é, segundo North e Davis (Apud FIANI, 2011, p. 4) “o conjunto de regras fundamentais de natureza política, social e legal, que estabelece a base para a produção, a troca e a distribuição”. Fazem parte do ambiente institucional de uma sociedade, por exemplo, o regime político, o direito civil, o direito tributário, as normas de regulação da atividade econômica, a constituição nacional etc. Um ambiente institucional é, como o próprio termo o define, formado por instituições, que no conceito dado por North (2010, p. 16) são entendidas da seguinte forma:

[instituições são as] restrições humanamente concebidas que estruturam a interação humana. Elas são feitas de restrições formais (regras, leis, constituições), de restrições informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) e de suas respectivas características impositivas. Juntas, elas definem a estrutura de incentivos das sociedades e, especificamente, das economias.

Na perspectiva de North, o ambiente institucional é o conjunto de “regras do jogo”, servindo de quadro para o comportamento dos indivíduos que, a partir daí, estabelecem entre si os chamados arranjos institucionais, que são as relações econômicas e jurídicas particulares, tais como os contratos, as sociedades empresariais, as organizações sem fins lucrativos etc. O objetivo principal desses arranjos, ao estruturar as relações entre os indivíduos, é a redução de incertezas durante as atividades empreendidas por eles.

O próprio mercado, entendido aqui como princípio de organização social, também é uma instituição jurídica. Grau (2015, p. 35) define-o como um conjunto de operações econômicas e modelos de trocas ou, ainda, um conjunto de contratos, convenções e transações relativas a bens ou operações. É, dessa forma, o lugar onde os arranjos institucionais brotam e se desenvolvem. A incidência de tributos sobre determinadas práticas é um dos principais fatores que influenciam a forma de um determinado arranjo institucional. Existe, por exemplo, o preceito de que ninguém é obrigado a estruturar seus negócios de um modo tributariamente mais oneroso (SCHOUERI, 2021, p. 416), salientando a importância da carga tributária nos arranjos institucionais.

Caliendo (2009, p. 77) entende que as instituições jurídicas são instrumentos para encorajar ou manter um ambiente de eficiência econômica. O autor, ao indagar de quais formas o arcabouço jurídico incentiva a eficiência nas transações econômicas, aponta que o direito corrige e previne falhas de mercado, garante previsibilidade e o cumprimento de promessas negociais, assim como regula as eventuais externalidades consequentes da atividade econômica.

Grau (2015, p. 20) identifica que o Estado, como produtor das normas jurídicas, tem, entre outras funções, a de *construir e preservar* o sistema de produção. Para isso, os requisitos

de existência do capitalismo devem necessariamente ser satisfeitos. O Estado, nesse sentido, garante o sistema de Direito Civil, abrangendo as instituições básicas da propriedade privada e da liberdade de contratar, protege o sistema de mercado, por meio da estabilização do sistema monetário, da legislação antitruste, das normas sobre jornada de trabalho etc., contra efeitos secundários e autodestrutíveis, assegura as premissas da produção dentro da economia globalizada, como a educação, transportes e comunicações, promove a capacidade da economia nacional competir no âmbito internacional, a exemplo, por meio da política comercial e aduaneira, assim como assegura a conservação da integridade nacional. Além disso, é de salientar que o arcabouço jurídico estabelece e cria novas formas de organização empresarial, de concorrência e de financiamento, exemplificadamente através da criação de novas instituições no Direito Bancário e Empresarial e da manipulação do sistema fiscal.

Desse modo, é possível concluir que existe uma estrutura jurídica do mercado, que estabelece as formas e os limites das relações e das transações entre os agentes econômicos.

3.1. Incentivos fiscais e efeitos extrafiscais dos tributos

Ao falar-se em tributação, esta pode ter um aspecto diferente do recolhimento de tributos em si, e o legislador pode usar a legislação tributária para incentivar ou desestimular algum comportamento com vistas ao bem-estar social amplo. Tal maneira de agir do Estado, influenciando sobre a economia, pode ser compreendida como o aspecto extrafiscal das normas tributárias, voltado a diminuir desigualdades e regular determinados mercados, pressupondo uma intervenção Estatal na ordem econômica, devendo-se, em tudo, observar-se a razoabilidade e a proporcionalidade da intervenção, de forma que não desfalque, de maneira alguma, o equilíbrio de mercado (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013).

Sendo a norma um direcionador de comportamentos humanos, as funções fiscal e extrafiscal das normas tributárias se sustentam nessa premissa para que possam induzir aos cidadãos os comportamentos desejados pelo Estado, é o que ensina Bomfim (2014):

[...] as funções das normas tributárias têm de ser apreendidas primeiramente no contexto de regência do comportamento humano. Apenas por uma questão de simplificação, é admissível dizer que a função fiscal da norma é a arrecadação de fundos. Em verdade, a função da norma, neste caso, é prescrever comportamentos humanos que gerem a arrecadação de fundos. Do mesmo modo, exercerá a função extrafiscal a norma tributária que "regule" comportamentos humanos com finalidades não arrecadatórias.

Desta forma, o papel dos tributos, no que diz respeito à manutenção ou incentivo da eficiência econômica, é fundamental. Por meio de normas tributárias indutoras, o Estado

intervém no domínio econômico, seja corrigindo falhas de mercado, seja implementando objetivos cristalizados na Constituição Federal (SCHOUERI, 2021, p. 215). Ao intervir nos custos de transação decorrentes da carga fiscal, tornando-os maiores ou menores, o Estado interfere na liberdade de escolha dos agentes econômicos, indo contra alguns preceitos do Direito Tributário. Para Silva (2009):

O incentivo fiscal é um caso típico de norma de Direito Econômico que se choca com institutos do Direito Tributário como o interesse fiscal, que, por sua vez, não pode ser a comodidade do Fisco, nem o arbítrio, nem a falta de razoabilidade. Essa tipicidade se verifica quando por uma decisão político-econômica, o Estado decide que o contribuinte, em lugar do pagamento total do imposto, possa destinar uma parte desse total a investimento na área ou atividade considerada necessitada e merecedora desse tratamento.

Há de se salientar, todavia, que há limites ao poder de tributar, de forma que a intervenção estatal nos custos de transação e na liberdade de escolha dos indivíduos tem que se dar, necessariamente, dentro desses limites. Dada a natureza da tributação, que consiste num poder exercido pelo Estado, os princípios tributários exprimem, primeiramente, a intenção de circunscrever a atuação do Estado dentro de certos limites. Busca-se alcançar, por meio dos princípios tributários, uma justiça fiscal, já que "a fiscalidade sem reservas, sem limitações, sem respeito a princípios básicos, não é aplicação da justiça, mas sua violação" (CALIENDO, 2009, p. 109). Dessa forma, a intervenção do Estado na economia por meio de normas tributárias se dá considerando os princípios da legalidade, previsibilidade, capacidade contributiva, da irretroatividade, da neutralidade, isonomia, entre outros. Existem, todavia, hipóteses em que esses princípios, dadas as circunstâncias econômicas, podem ser mitigados pelo próprio Estado por meio de instrumentos ágeis para intervir no mercado, sendo indispensável, também, a previsão legal desses instrumentos.

Nesse contexto, insta apontar e diferenciar os tipos de incentivos fiscais que vislumbramos no Brasil. Estes são: isenção (desobriga, total ou parcialmente, o recolhimento de imposto); dedução (deduz determinada parcela de imposto condicionada à aplicação de recursos na política econômica); e tributação discriminatória, que faz uma incidência maior ou menor de tributos em uma área econômica que deseja estimular ou desestimular (LYRA, 1995).

3.2. O princípio da neutralidade tributária e a livre concorrência

A Constituição Federal de 1988 dispõe, no artigo 151, que é vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, em detrimento do outro.

Assim sendo, a referida norma constitucional atende à necessidade de se ter um sistema fiscal neutro, em que se pressupõe a existência de um equilíbrio geral na economia.

A tributação, dessa forma, não deveria, em regra, interferir nos mercados e nas decisões de seus agentes, isto é, no equilíbrio econômico. Para Caliendo (2009, p. 101), o princípio da neutralidade fiscal representa, no âmbito jurídico, a tentativa de ponderar equidade e eficiência, dois interesses a princípio distintos. Apesar disso, o mesmo dispositivo constitucional admite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

Com essa exceção, o constituinte mitigou o princípio da neutralidade fiscal frente ao princípio que direciona a ordem econômica para um estado que acarrete uma redução das desigualdades regionais e sociais, também previsto na Constituição Federal. Dado, como já referido anteriormente, que todo tributo em si possui uma carga de eficácia extrafiscal, os incentivos fiscais servem como ferramenta jurídica para alcançar os objetivos definidos na Constituição Federal por meio da indução e direcionamento do comportamento dos agentes econômicos.

O objetivo da concessão de incentivos fiscais, pressupondo o equilíbrio da economia, é a busca por um equilíbrio diverso que mais se coadune com os interesses do Estado. Nesse sentido, os incentivos fiscais devem ser entendidos como um conjunto (existente dentro um conjunto ainda maior) de recursos de que dispõe o Estado para a consecução das suas finalidades. Isenções, reduções de alíquotas ou bases de cálculo, anistia, moratória, remissão, concessão de créditos tributários, diferimento do pagamento de tributos, créditos presumidos, alíquotas zero, entre outras diversas formas, são as possíveis roupagens que os incentivos fiscais podem assumir. De maneira geral, qualquer instrumento de caráter tributário ou financeiro que colabore no processo de alcançar os objetivos constitucionais através da intervenção estatal pode ser considerado incentivo fiscal (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013).

A livre concorrência é um dos princípios norteiam a Ordem Econômica brasileira, disposto no inciso IV do artigo 170 da Constituição Federal. É, naturalmente, um desdobramento da liberdade. O referido princípio consubstancia a ideia de que a competição entre os agentes econômicos travada no mercado deve se dar em igualdade de condições. Dessa forma, o princípio não se limita somente à proteção ao direito de competir de maneira justa, mas também abrange à satisfação das condições para que esse direito seja assegurado.

Portanto, em regra, o Estado não deveria interferir nas condições gerais e no equilíbrio do mercado, seja por meio da manipulação do sistema fiscal, seja por qualquer outro meio. Fortes e Bassoli (2010) sugerem, nesse sentido, que a neutralidade tributária é verificável sob

três perspectivas: enquanto igualdade de condições no jogo de mercado; enquanto ausência de barreiras estatais de ingresso e permanência no mercado; e enquanto interferência nula ou mínima do Estado no jogo de mercado. Como se nota, a ideia de um equilíbrio geral do mercado é pressuposta e a perturbação desse equilíbrio, a princípio, deve sempre ser evitada.

Apesar do ideal da livre concorrência, o artigo 146-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2013, dispõe da possibilidade de Lei Complementar estabelecer *critérios especiais de tributação*, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência da União, por meio de lei, estabelecer normas de igual objetivo. A Constituição, dessa forma, elenca a manipulação do sistema fiscal como ferramenta para a proteção do regime de concorrência.

A utilização de critérios especiais de tributação que objetivem a prevenção de eventuais desequilíbrios se justifica pela impossibilidade de se obter ou uma concorrência perfeita ou uma estrutura de mercado que acarrete numa concorrência que seja almejada pelo Estado. Nesse sentido, Rossetti (2016, p. 508) afirma que "as condições requeridas para a definição de um mercado sob concorrência perfeita são tão rigorosas que, dificilmente, se encontrarão na realidade exemplos que as preencham satisfatoriamente". Os requisitos, dificilmente alcançados, para um mercado perfeitamente competitivo são: *a)* número de compradores e de vendedores deve ser tão grande que nenhum teria expressão suficiente para modificar a situação de equilíbrio prevalecente, dessa forma todos se submeteriam às condições estabelecidas pelo mercado, sem poder alterá-las; *b)* os produtos transacionais devem ser homogêneos, substituindo-se tão perfeitamente entre si que nenhum participante do mercado poderia diferenciar seu produto dos demais; *c)* o mercado deve ser totalmente permeável, inexistindo barreiras de entrada e saída; *d)* não deve haver quaisquer formas de coalizões entre produtores e compradores, de forma que todas atuariam independentemente, inclusive em relação ao governo; *e)* o preço deve ser estabelecido pelo próprio mercado, resultando de transações transparentes e voluntárias, de modo que a modificação do preço seria em resposta à modificação de uma ou mais variáveis que definem, de forma despersonalizada e através de milhares de transações continuamente realizadas, as funções da oferta e da procura; *f)* todos os vendedores e compradores teriam que submetem aos preços definidos pelo mercado.

Como dito anteriormente, apesar de expressamente previsto na Constituição, o princípio da livre concorrência econômica é mitigado pela possibilidade de formulação de incentivos fiscais que alteram e interferem no equilíbrio concorrencial entre os agentes econômicos. A esse respeito, o efeito dos incentivos fiscais sobre a concorrência foi tratado pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) em uma consulta (nº 038/99) acerca da

adequação, à legislação de defesa à concorrência, dos incentivos fiscais em um ambiente de guerra fiscal, em que Estados-membros e Municípios, ao concederem incentivos, competem entre si pela atração e retenção de investimentos privados em seus respectivos territórios. A consulta resultou em conclusões importantes, entre elas a de que incentivos fiscais retiram o estímulo ao aumento constante do nível geral de eficiência da economia, permitindo uso menos eficiente de recursos e afetando negativamente a capacidade de geração de riquezas do país; protegem as empresas incentivadas da concorrência, mascarando seu desempenho, permitindo, dessa forma, que mantenham práticas ineficientes e desestimulando melhorias na produção ou inovação; permitem, além disso, que essas mesmas empresas, ainda que auferindo lucros, possam, "predatoriamente", eliminar do mercado suas concorrentes não favorecidas, mesmo que estas sejam mais eficientes e inovadoras; em função do enorme colchão protetor de que dispõem, geram incertezas e insegurança para o planejamento e tomada de decisão empresarial, dado que qualquer cálculo feito pode ser drasticamente alterado, e qualquer inversão realizada pode ser drasticamente inviabilizada com a concessão de um novo incentivo. a concessão de incentivos fiscais mitiga o princípio da neutralidade tributária em prol, pelo menos em tese, da diminuição das desigualdades sociais e econômicas, conforme a própria Constituição prevê. Tais políticas são justificadas, a partir de um ponto de vista técnico, pela percepção de que em determinados setores da economia ou em áreas geográficas a concorrência entre os agentes não é perfeita, apresentando distorções graves que, em teoria, seriam corrigidas ou mitigadas por políticas que incentivassem ou desincentivassem determinadas práticas que coincidam ou não com os interesses do Estado. Por meio de incentivos, almeja-se um equilíbrio diverso daquele que resulta unicamente das forças do mercado. No entanto, os resultados práticos dessas políticas não são, na maioria das vezes, os almejados pelas pessoas que as formularam.

3.3. Incentivos fiscais como forma de financiamento

No atual ambiente econômico brasileiro, dada suas características, as companhias têm se deparado com limitações quanto as possíveis fontes de financiamento, tanto para as que optam pela expansão (investimento) quando as que buscam recurso para o financiamento de suas atividades operacionais (Capital de Giro). Nesse ambiente institucional, em que existe uma alta carga fiscal e uma complexa legislação tributária, em que é possível o desenvolvimento, entre as unidades federativas, de uma verdadeira competição tributária, é extremamente comum as companhias elaborarem técnicas de planejamento tributário.

As companhias, dessa forma, se aproveitam das possíveis isenções decorrentes das políticas fiscais como valiosas oportunidades capazes de gerar, de acordo com as conclusões de Rezende, Dalmácio e Rathke (2018), maiores margens e valor adicionado da empresa e maior fluxo de caixa das operações e de investimentos, além de diminuir o fluxo de caixa de financiamento e o índice de endividamento da companhia. É de se notar, também, que as empresas que mais usufruem de incentivos fiscais são as que mais remuneram seus acionistas.

Frente aos referidos benefícios oriundos das políticas de incentivos fiscais e às limitações quanto às possíveis fontes de financiamento, é possível supor que as empresas brasileiras têm, na verdade, incentivos para utilizarem os tributos como parte de suas estratégias de financiamento e investimentos. (REZENDE, DALMÁCIO e RATHKE, 2018). Entre as possíveis razões estão: *a)* a captação de recursos junto às instituições financeiras tem custos altos devido às elevadíssimas taxas de juros reais praticadas no Brasil, de modo que tornam o crédito de curto prazo praticamente inviável para as companhias, especialmente para aquelas de pequeno e médio porte, que são em geral menos capitalizadas; *b)* não há mercado privado de crédito tão abundante, em comparação com outros países; *c)* cabe ao BNDES fomentar o desenvolvimento das empresas através da concessão de empréstimos com taxas de juros subsidiadas (menores do que as praticadas no mercado), todavia a concessão de crédito para as companhias realizarem investimentos depende de garantias, de forma que não é uma opção tão acessível para muitas empresas, além de não haver crédito disponível para atender todas as demandas; *d)* não é, em si, fácil a obtenção de recursos para atender às necessidades de capitais de empresas, uma vez que o Brasil é caracterizado como um país onde o investidor externo à firma é pouco protegido pelo arcabouço jurídico contra expropriações do controlador, havendo, assim, maiores riscos associados ao processo de investimento; *e)* os governos federal, estadual e municipal têm institucionalizado, no mercado, uma prática política que consiste em programas de parcelamento de tributos (REFIS), que normalmente têm custos inferiores aos custos dos recursos obtidos no mercado privado, além de promoverem uma dilatação nos prazos de pagamento e de oferecerem perdão dos juros e multas; *f)* o governo federal tem instituído diversas políticas de desoneração fiscal; *g)* não há, atualmente, incentivos para pequenas e médias companhias captarem recursos no mercado de capitais; *h)* além disso, a captação de recurso no mercado de capitais pode levar as empresas a incorrerem em custos, como comissões pagas aos coordenadores da oferta, custos de registro, advogados, auditores e despesas com divulgação.

Tais causas refletem, em boa medida, o atual estado do ambiente institucional econômico brasileiro, em que companhias são incentivadas a recorrerem, como forma de

financiamento de suas atividades, a isenções fiscais advindas de políticas públicas que têm pouco ou nenhum efeito sobre o desenvolvimento econômico, sobretudo por interferirem na concorrência econômica. Além disso, diante dos benefícios colhidos pelas companhias que se aproveitam dos incentivos fiscais, é possível concluir que, enquanto não houver uma mudança na estrutura do ambiente institucional econômico, especialmente nas instituições que tratam da concessão de crédito e captação de recursos, a busca por incentivos fiscais como forma de financiamento é um sistema que se retroalimentará, através de *rent seeking* e da atuação de lobistas, de forma ininterrupta enquanto o capitalismo figurar como regime econômico. O resultado dessa espécie de financiamento é um acúmulo de capital nas mãos das maiores companhias, que, como já referido, normalmente são as que mais se beneficiam dessas políticas, enquanto empresas menores, por outro lado, têm que lidar com um ambiente de concorrência econômica desequilibrada.

4. O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

4.1. Um breve panorama histórico brasileiro e os objetivos das políticas de incentivos fiscais

O Estado brasileiro é marcado pela tentativa de interiorização da economia e pelo alto endividamento contínuo desde antes do Império (1822-1889). Como exemplo à época, pode-se citar a incursão dos Bandeirantes (Séculos XVI e XVII) e como exemplo mais recente, a construção de Brasília (1957-1960). É fato que nem sempre os objetivos foram alcançados. Uma das tentativas de deslanche econômico, em contraponto ao conservadorismo, foi a instituição do Estado Liberal em 1831, que entregou nas mãos do mercado o controle das relações socioeconômicas e falhou drasticamente com a sociedade.

Quando da crise e do fracasso do Estado Liberal (1930), surgiu o Estado Social, que pretendeu regular o mercado e as relações socioeconômicas, assegurando os direitos sociais, como trabalho, saúde, educação, previdência etc. (CANNIZZARO, 2010, p. 32). Foi neste exato ponto que Vargas mergulhou de cabeça nessa revolução social e sindical, recebendo o título de Pai dos Pobres. A Constituição de 1934 foi a primeira do Brasil a tratar de direitos sociais.

Durante a Era Vargas (1930-1945), o Governo Kubitschek (1956-1961) e a ditadura militar (1964-1985), vários foram os artifícios utilizados para o crescimento econômico brasileiro, como o famoso plano dos 50 anos em 5 e a industrialização massiva que ocorreu nos

outros dois períodos citados, onde foram concedidas inúmeras isenções tributárias e gastos bilhões de dólares em seus projetos econômicos. Tudo isso veio com um custo: endividamento externo absurdo com juros altíssimos e nenhuma possibilidade de pagamento. Como resultado do déficit orçamentário, o Estado passou a não possuir condições de conciliar sua arrecadação com toda a sua estrutura de gastos e com os compromissos adquiridos, iniciando assim a crise fiscal do Estado Social.

Com o golpe militar de 1964, repousou sobre o país o domínio do governo federal sobre todos os outros, retirando qualquer autonomia que os Estados e Municípios possuísem, atrelando todo o país às suas decisões, controlando inclusive a tributação de todos os âmbitos, que ficou centralizada sob a égide da tributação nacional. Apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que culminou na descentralização político-fiscal do Brasil, os Estados-Membros ganharam ampla autonomia sobre sua própria governança, dando aos governadores a possibilidade de buscarem, eles mesmos, retirar seus Estados da condição de subdesenvolvidos. A partir deste ponto, autônomos em sua tributação, Estados e Municípios iniciaram a chamada guerra fiscal, disputando a instalação de empresas em seus territórios através do oferecimento do melhor incentivo. Com os estados podendo agora definir as alíquotas de seus impostos, especialmente do Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços - ICMS, sua principal fonte de receita, começaram a nascer os programas de incentivos fiscais estaduais, que visavam, sobretudo, ao desenvolvimento regional do próprio Estado. (BARBOSA, 2004).

Cannizzaro (2010, p. 107) ressalta que “a utilização da política de incentivos fiscais como instrumento de intervenção no desenvolvimento regional surgiu com a Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, objetivando minimizar os problemas nordestinos, ampliando-se para a Amazônia Legal em 1963”. Como mencionado em tópicos anteriores, a tributação perdeu sua característica de neutralidade e passou a ser utilizada como instrumento de intervenção Estatal, redirecionando as ações dos agentes econômicos conforme os planos do Estado.

4.2. A aplicação de políticas fiscais e seus efeitos

Como instrumentos estatais de desenvolvimento, os incentivos fiscais têm o desenvolvimento regional como objetivo fundamental e setores atrasados e improdutivos como alvos principais. Dando nomes, estes setores são, preponderantemente, interior da Região Nordeste, Região Norte e partes da Região Central do país. Baseados em um efeito manada de isenções, surgiram vários programas de desenvolvimento, os quais se mantêm firmes até os dias

de hoje. Neste sentido, Cannizzaro (2010, p. 108) afirma que “no Brasil, adotou-se a política de concessão indiscriminada de isenções e subsídios, com o objetivo de atrair recursos para setores atrasados e improdutivos”. Confrontando esse comportamento, Nabais (2006, p. 421) conclui que a prática de incentivos fiscais não pode perder sua característica de excepcionalidade.

Nesta realidade, tais concessões indiscriminadas de isenções fiscais desfalcam os cofres públicos todos os anos. Como exemplo, pode-se citar que, entre os anos de 2010 e 2020, apenas a empresa Coca-Cola deixou de pagar R\$ 541 milhões em ICMS ao estado da Bahia, como demonstra este levantamento feito com base na Lei de Acesso à Informação do Estado da Bahia:

ANO	INCENTIVO
2010	R\$ 13.747.877,51
2011	R\$ 39.498.803,87
2012	R\$ 48.770.795,08
2013	R\$ 50.548.123,75
2014	R\$ 60.174.150,37
2015	R\$ 59.751.835,52
2016	R\$ 61.238.887,79
2017	R\$ 48.001.409,58
2018	R\$ 43.468.337,55
2019	R\$ 56.160.421,70

Valores poupados em isenções de ICMS na Bahia entre 2010 e 2020 (soma das unidades de Vitória da Conquista e Simões Filho).

Fonte: Lei de Acesso à Informação do Estado da Bahia.

Ratifica-se que os dados acima tratam de apenas uma única espécie tributária, renunciada por um único Estado-membro, que deixou de ser paga por uma única empresa. Nesta demonstração, vê-se claramente o outro lado das políticas de isenções. Quando o Estado renuncia à colheita de impostos sob a justificativa de fomentar o desenvolvimento econômico, cria-se um ambiente que oportuniza a acumulação de capital nas mãos de empresa e organizações que, em tese, já o tem em demasia.

Seguindo esta linha, serão tratadas neste subtópico duas políticas que foram julgadas importantes: o PRODEPE, que tem, conforme a Lei Estadual nº 11.675/99, a finalidade de atrair e fomentar investimentos na atividade industrial e no comércio atacadista de Pernambuco, mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros; e a Zona Franca de Manaus, a nível federal, que visa à industrialização do interior brasileiro, incentivando a produção, a importação e a exportação de produtos.

4.2.1. O Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE)

O Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE), instituído no estado de Pernambuco pela Lei Estadual nº 11.675, de 11 de outubro de 1999 e lançado com intuito de atrair e fomentar investimentos na atividade industrial e no comércio atacadista do estado, mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros. Como afirmam Coelho e Paes (2018), “O Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco garante incentivos fiscais com finalidade de atrair novos investimentos para o Estado, além de manter os já existentes”.

O Programa é baseado em uma série de isenções fiscais, concessões e investimentos, sejam eles através da aquisição de terrenos, execução de obras de infraestrutura para distritos industriais, treinamento de mão-de-obra e a concessão de crédito presumido, incentivo fiscal que recai sobre o ICMS, principal fonte tributária estadual. Tais benefícios têm como prazo de fruição o período de 12 anos, podendo ser prorrogado uma vez pelo mesmo período até o prazo limite de 31 de dezembro de 2032 (Lei Complementar nº 160 de 07 de agosto de 2017), e são calculados com base no cumprimento de certos requisitos, como a natureza da atividade, a especificação dos produtos, a relevância da atividade para o Estado e, mais importante, a localização geográfica do empreendimento.

O PRODEPE constitui-se não somente de uma estrutura de atrativos ao estado, mas de uma política de expansão e descentralização da indústria pernambucana, visto a predominante concentração na Região Metropolitana do Recife (RMR). Uma das principais ferramentas desta descentralização é o crédito presumido sobre a tributação. Trata-se de uma renúncia fiscal e incide sobre o ICMS ou outro imposto não cumulativo como uma forma de desconto, encurtando o processo de tributação ao unificar a cobrança, que anteriormente seria feita em cada etapa da comercialização. Sobre esta cobrança se aplica uma alíquota de isenção que, no PRODEPE, varia de acordo com o agrupamento industrial e a localização geográfica do empreendimento no estado. À título demonstrativo: setores da indústria que fazem parte do agrupamento especial podem ter até 95% de crédito presumido sobre o saldo devedor de ICMS, independente da região do Estado; já o agrupamento prioritário possui taxa variável de acordo com a região, sendo 75% para a RMR, 85% para a Zona da Mata, 90% para o Agreste e 95% para o Sertão.

Como principal instrumento do Governo do Estado para interiorização do desenvolvimento econômico e social, é inegável que o PRODEPE teve e tem uma grande importância no desenvolvimento do Estado de Pernambuco. A renúncia fiscal de proporções gigantescas é compensada pelo aquecimento do mercado e pela geração de empregos, pois sem o atrativo da renúncia, não existiriam. Mas será que ele alcançou todos os seus objetivos, principalmente o de industrialização e desenvolvimento do interior do Estado?

De acordo com dados obtidos junto a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco por Oliveira e Neto (2020), do total de empresas beneficiadas pelo PRODEPE, apenas 28,5% atuam nas demais mesorregiões, sendo 8,6% no Agreste, 12,6% na Zona da Mata, 4,6% no Sertão e 2,7% no Sertão do São Francisco, enquanto os 71,5% restantes se encontram presentes na RMR. Ademais, através de dados colhidos no Portal da Lei de Acesso à Informação do Governo de Pernambuco, entre 2015 e 2020, através do PRODEPE, foram atraídos 761 empreendimentos para o estado de Pernambuco, todavia, 65% desses empreendimentos se instalaram somente na RMR:

	RMR	Interior do Estado
Empreendimentos	65% — 495	35% — 266
Investimentos	69% — R\$ 3,3 bilhões	31% — R\$ 1,5 bilhão
Empregos diretos	47% — 9.165	53% — 10.335

Percentuais referentes ao total de empreendimentos, investimentos e empregos no período 2015/2020. Fonte: Portal da Lei de Acesso à Informação do Governo de Pernambuco.

Constata-se, assim, uma concentração industrial e comercial ainda proeminente na RMR mesmo diante incentivos concedidos pelo PRODEPE, pois ainda que o incentivo fiscal seja maior no interior do estado, a capacidade comercial do polo metropolitano é extremamente superior, gerando mais atração às grandes empresas, que procuram comércio, facilidades de produção e escoamento de produto, que proporcionam um retorno maior para a empresa do que incentivos fiscais apenas um pouco maiores. Como ressaltam Oliveira e Neto (2020), “embora os incentivos fiscais tenham contribuído para instalação de novos empreendimentos, eles não foram suficientes para modificar a distribuição espacial das empresas com a interiorização dos investimentos”.

Diante dos dados apresentados, pode-se concluir que políticas fiscais, como as integrantes do PRODEPE, por si só não são suficientes para fomentar o desenvolvimento regional. É preciso, na realidade, uma estrutura jurídico-institucional mais robusta com autonomia funcional, regimento próprio, condições que sejam, de fato, e a curto, médio e longo prazo, geradoras de emprego e valores, tanto para a sociedade quanto para o estado em si, que lucrará tanto direta, como indiretamente.

4.2.2. A Zona Franca de Manaus

A criação da Zona Franca de Manaus, pelo Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, fruto da Política de Integração Nacional no governo militar, se dá num contexto histórico

e cultural extremamente emblemático: o Brasil estava em meados da guerra fria, com grande influência externa, além de estar com temores de invasão/tomada da área amazônica por nações estrangeiras, visto ao elevado grau de recursos naturais que há na localidade ainda pouco explorada e abandonada desde a época em que foi cobiçada pela produção de látex e borracha.

Tal estado de tensão foi acentuado pelas desigualdades econômicas e sociais que existiam entre a região e o restante do Brasil, somando-se a isso também o fato de a região ser um ponto estratégico-militar e afastado do restante do Brasil. Desse modo, acentuam Seráfico e Seráfico (2005):

A criação da Zona Franca de Manaus foi justificada pela ditadura militar com a necessidade de se ocupar uma região despovoada. Era necessário, portanto, dotar a região de "condições de meios de vida" e infraestrutura que atraíssem para ela a força de trabalho e o capital, nacional e estrangeiro, vistos como imprescindíveis para a dinamização das forças produtivas locais, objetivando instaurar na região condições de "rentabilidade econômica global". De fato, sua criação e desenvolvimento sempre estiveram atrelados a circunstâncias político-econômicas locais, nacionais e mundiais.

A Zona Franca de Manaus caracteriza-se por ser uma tentativa de desenvolvimento urbano e industrial local, a mais antiga do Brasil e que dura até hoje. Desse modo, tal tentativa de desenvolvimento visava à abertura local, regional e nacional, num pacto da Prefeitura de Manaus, do Governo do Estado do Amazonas e do Governo Federal, para que fosse possível criar uma área de livre comércio para importações e exportações, bem como incentivos fiscais, para a criação de centro industrial, comercial e agropecuário, conforme acentua Araújo (2009).

Segundo o marco legal que cria Zona Franca de Manaus, o Decreto-lei nº 288/67, encontra-se que o objetivo de todo aquele arcabouço regulatório foi criar uma: área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.

E, para este fim, segundo o mesmo Decreto-lei, os incentivos fiscais devem facilitar a entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação, será isenta dos impostos de importação, e sobre produtos industrializados.

Observe-se que o plano era realmente grandioso e que para isso foi usado um arcabouço jurídico, político e institucional visando a um pacto gigantesco que poderia realmente tornar a região extraordinariamente atrativa, como, de fato, o fez. Nesse contexto, os dados do resultado

da Zona Franca de Manaus nos mostram marcas veementemente extraordinárias desse processo de industrialização e abertura comercial da área. Assim dispõe Holland et al (2019):

Dados históricos mostram uma forte expansão da renda per capita do estado do Amazonas após 1970, depois de um ciclo de crescimento mais suave desde 1940. Em 1970, no começo da ZFM, a renda per capita de São Paulo (R\$17,4 mil) era 7 vezes maior do que a do Amazonas (R\$2,4 mil). Em 2010, a renda per capita de São Paulo (R\$30 mil) passou a ser apenas 1,8 vezes maior do que a do Amazonas (R\$17 mil).

Para que esse resultado fosse possível, muito houve que se renunciar a impostos e taxas, de forma que se tornasse atrativa a incitativa econômica, a geração de renda, a distribuição de renda, a instalação de indústrias e a criação de polos comerciais.

Mas, o que se pergunta, olhando do passado até os dias de hoje, é se o custo econômico-fiscal é compensatório e se o modelo deve perdurar no mundo atual e pós-pandêmico, onde volta-se para a posição de que o modelo está saturado e deve melhorar para ser útil à nação, conforme os ensinamentos de Rey e Júnior (2019):

Os incentivos fiscais, se não acompanhados da retomada de investimentos maciços em infraestrutura, alternativas logísticas, desburocratização, capacitação técnica da mão de obra local e geração de tecnologia – juntos capazes de levar a produção da Zona Franca de Manaus, como um todo, ao patamar necessário para ingressar na quarta revolução industrial –, tendem a se tornar insuficientes com o passar dos anos, sendo neutralizados pelos custos relativos aos gargalos apresentados pela região e pela falta de tecnologia competitiva.

Assim sendo, modelos econômicos regionais, tais quais a Zona Franca de Manaus e o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco, sejam do século passado ou atual, devem, por obrigação política e econômica, estar em periódica reavaliação, sendo testados para se ter noção do cumprimento de suas funções e objetivos, de forma que se não estão conseguindo o resultado esperado ou se há déficit na geração de benefícios às populações regionais, precisam, com urgência, serem reformulados, sob pena de custar aos cofres públicos o valor que poderia ser convertido em outros benefícios diretos.

4.3. Os custos de transação como elementos do desenvolvimento regional e seu impacto nas políticas de incentivos e benefícios fiscais.

A vida do empreendedor está calcada em diversas formas de avaliar o risco, calcular as possibilidades e os lucros que advém destas oportunidades sob a ótica da Análise Econômica do Direito que permeia o “dever-ser” do funcionamento econômico, de forma a se ter uma visão preditiva, causando estabilidade e segurança jurídica.

Neste contexto, ao se determinar os custos de transação definidos como “custos de se organizar a atividade produtiva da economia” (FIANI, p. 61, 2021), ou seja, o investimento, o retorno, gastos, possibilidade de volatilidade, a carga tributária, as isenções, as renúncias, os incentivos fiscais etc., são todos também colocados nas planilhas de cálculos dos empreendimentos e na quantidade de investimentos que farão em algumas áreas, ou regiões, como no caso do Norte e Nordeste.

Nessa quadratura, carece esclarecer que nem sempre tais políticas de desenvolvimento regional são abraçadas pelo empreendedor com o mesmo objetivo para que foram propostas. Ao tratar do PRODEPE do ano de 2007 a 2014, por exemplo, Tavares (2019, p. 22) conclui que:

Todavia, a despeito da distribuição geográfica, apesar do programa em análise buscar a interiorização do desenvolvimento ao conceder maiores percentuais de incentivo para o interior do estado, 57% dos projetos aprovados está concentrado na região Metropolitana do Recife, enquanto que 45% dos estabelecimentos industriais do estado também estão localizados nessa região.

Tal resultado descrito acima pode ser compreendido pela ação de uma política de concessão de benefícios sem acompanhamentos por parte dos órgãos estatais concedentes e, portanto, a falta de gestão fiscal pode ser elemento desestruturante de qualquer política de benefícios ou incentivos fiscais, devendo as organizações terem sentido crítico para que a redução de carga tributária não seja elemento de fraude fiscal (GUIMARÃES, 2021, p.44).

Em vista disso, é possível deduzir que embora haja benefícios maiores para as empresas que atuam no interior do Estado de Pernambuco, os custos de se instalar a empresa, deslocar-se insumos, qualificar-se e manter-se locais e pessoas em áreas menos desenvolvidas é fator que desestimula o aporte de capital e sua interiorização.

Tais custos, reitera-se, são “custos de se organizar a atividade produtiva da economia” (FIANI, 2011, p. 61), de forma que os impactos dos benefícios fiscais como custos que equilibram ou desequilibram a economia podem ser vistos de dois modos: *i.* positivamente, quando incentivam o desenvolvimento regional, impulsionando certas atividades essenciais ao desenvolvimento socioeconômico regional; e *ii.* negativamente, quando visam a desestimular certa atividade econômica socialmente não interessante em um determinado mercado.

Assim sendo, pressupondo que não se pode intervir no domínio econômico sem que seja para reequilibrar determinadas irregularidades, como para evitar a criação de monopólios ou a quebra de determinado setor fundamental para economia, sob a óptica do princípio da neutralidade tributária consagrada no art. 146-A da Constituição Federal de 1988, urge mencionar a importância de tributação justa e estimulante ao equilíbrio de mercado, sob pena

de agir o próprio Estado como fomentador de desigualdades regionais e de produção, contrariando a Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.847/2019), ou mesmo a própria Lei Magna da Nação.

Desse modo, a solução, para além de reformas estruturantes, é que toda a legislação tributária e fiscal, inclusive as reformates, sejam calcadas na:

neutralidade tributária [que] deve ser observada para que o tributo não se torne um elemento fundamental nas decisões adotadas pelos agentes econômicos no que tange à alocação de investimentos, ou se traduza em um fator de desequilíbrio para o sistema econômico. (FARO; ROCHA, 2012)

Portanto, a garantia de liberdades e direitos no mercado econômico deve ser preservada para uma competição saudável, sem que os benefícios e custos fiscais sejam elementos decisórios importantes na tomada de decisões do investidor, que levem a outro mal maior, qual seja, a guerra fiscal.

5. ALÉM DAS ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS: ATIVISMO ESTATAL E O EXEMPLO DAS ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS

A relação entre direito e economia torna possível vislumbrar uma gama de caminhos viáveis e ferramentas capazes de fomentar certas práticas que acarretem no desenvolvimento econômico. É por meio do direito que são criadas as instituições legais que incentivam, desincentivam ou proíbem certos comportamentos entre os agentes econômicos. O manuseio do sistema fiscal com o objetivo de diminuir os custos de transação oriundos da legislação tributária, apesar de amplamente utilizado, é, na maioria dos casos, inefetivo e problemático se o objetivo for o desenvolvimento econômico. Como já referido, há outros fatores mais importantes que tornam determinada área mais atraente para possíveis investimentos, como os custos de transação relacionados à produção e ao trabalho.

A conclusão que se chega é que a conduta notadamente passiva do ente estatal no bojo de políticas de incentivos fiscais, em que este se limita, somente, a abrir mão do recolhimento de tributos e deixa a critério do agente econômico as decisões relativas aos investimentos e governança é insuficiente para fomentar o desenvolvimento econômico, fazendo-se necessário uma maior atuação do Estado. No Brasil, apesar da atual popularidade dos incentivos fiscais entre os formuladores de políticas, observou-se durante os primeiros anos do século XXI a criação de um novo discurso desenvolvimentista e a formação de novas políticas nesse sentido. Em tais políticas, chamadas de “novo desenvolvimentismo”, o Estado tinha um papel ativo na mobilização de recursos, no estímulo aos investimentos e na promoção de inovações. O Estado

empregava uma política econômica capaz de reestruturar a indústria e aumentar a competitividade internacional, além de se utilizar de uma política social ativa para eliminar a pobreza, reduzir a desigualdade e estimular a demanda doméstica. Desse modo, o Estado desenvolvimentista brasileiro do início do século XXI buscava beneficiar-se da participação na economia global ao mesmo tempo que evitava os perigos do livre-comércio fundamentalista (TRUBEK, 2013, p. 3-4).

Atualmente, no entanto, as políticas que objetivam estimular a economia, principalmente aquelas pregadas por organizações internacionais (como a OMC ou o FMI) ou praticadas em sede de países já desenvolvidos, possuem caráter predominantemente neoliberal, em que a intervenção do Estado é indesejável e deve ser evitada sempre que possível. O Brasil hoje, embora ainda seja um país em desenvolvimento, tenta reproduzir, no seu ambiente institucional, políticas semelhantes, de modo que a utilização muitas vezes indiscriminada de incentivos fiscais pode ser vista, de certa forma, como consequência e reflexo dessas políticas pouco intervencionistas.

Nesse contexto, ressalta-se o papel que de fato as instituições neoliberais tiveram no processo de desenvolvimento dos países que hoje já são desenvolvidos. Chang (2004, p. 13) sugere que as políticas e instituições recomendadas aos países em desenvolvimento não foram adotadas por países já desenvolvidos quando ainda se encontravam no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, o autor afirma que durante o processo de desenvolvimento desses países, o Estado teve um papel muito mais intervencionista do que liberal, com a adoção de práticas incoerentemente condenadas pela OMC, como a proteção à indústria nascente e subsídios à exportação. Assim, uma análise histórica demonstra que a intervenção estatal eficaz foi fator essencial para o desenvolvimento econômico das potências econômicas atuais. Ressaltando-se que somente após alcançarem o desenvolvimento pleno é que esses países estabelecem um ambiente econômico mais liberalizado.

O fator mencionado, isto é, o ativismo estatal com o intuito de fomentar a economia interna, converge com ideias defendidas pelos teóricos do desenvolvimentismo. Bresser-Pereira (2017) aduz que o desenvolvimentismo e o liberalismo são duas formas de capitalismo. Enquanto o liberalismo econômico dá primazia para o mercado, o desenvolvimentismo combina Estado e mercado de forma equilibrada, tratando-se de uma alternativa ao primeiro e sendo o resultado de um planejamento político em que os mercados têm um papel importante, mas a vontade dos cidadãos é a variável crucial.

O autor ainda ressalta que políticas fiscais expansionistas, em que há uma diminuição dos impostos, são necessárias apenas anticíclicamente, e não cronicamente. Isto quer dizer que

a diminuição de impostos, inclusive por meio de isenções fiscais, é necessária somente em períodos em que a economia nacional está atravessando uma recessão e, devido a isso, é essencial a utilização de mecanismo capazes expandir a demanda agregada. Impostos mais baixos, nesse sentido, aumentam os rendimentos disponíveis ao consumidor e ao investidor, causando um aumento no consumo. No entanto, a utilização crônica desses mecanismos, inclusive durante períodos em que a economia está em expansão excessiva, pode causar déficit e inflação.

O papel do Estado no planejamento econômico e, dessa forma, também no desenvolvimento, quando equilibrado com as forças do mercado, são essenciais. Atualmente, a China é um dos países que mais cresce economicamente e seu crescimento é reflexo do fomento e da intervenção estatal moderada, embora eficaz, no mercado. De acordo com dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2021), o PIB do país é cerca de 7,8 vezes maior que o brasileiro. Embora seja necessário levar em consideração, para explicar essa diferença, outros fatores, como o crescimento populacional, é interessante notar que entre 1960 e 1980, os PIBs do Brasil e da China se mantiveram relativamente próximos, havendo anos em que o PIB brasileiro foi maior que o da China, e anos em que o PIB da China foi superior ao do Brasil. Todavia, a partir de 1997 o PIB chinês iniciou uma ascensão sem volta, deixando o PIB nacional para trás, estabelecendo uma tendência que se mantém até hoje. Além disso, durante o período de 1990 a 2019, o IDH brasileiro subiu em média 0,77% ao ano, nesse período o Brasil perdeu duas posições no *ranking* elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, refletindo um crescimento abaixo da média; por outro lado, durante esse mesmo período, a China obteve um crescimento médio anual de 1,47%, subindo 12 posições no *ranking* do IDH (UNDP, 2020).

O rápido progresso da China é fruto da sua abertura econômica, um processo que se deu entre 1976 e o final da década de 1990. Entre as políticas adotadas pelo país na sua agenda para o desenvolvimento, destaca-se a criação das chamadas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), que mais tarde foram emuladas por outros países com graus de sucesso variados. Tais zonas são, em essência, áreas geográficas dentro do território do país delimitadas pelo governo e regidas por uma legislação excepcional, diferente da legislação do país, principalmente no tocante à assuntos econômicos. O objetivo explícito dessas zonas é atrair investidores, tanto domésticos quanto estrangeiros, em um esforço para aumentar a produção, a exportação e o emprego (MOBERG, 2017, p. 1). No entanto, conforme afirmado por Coase e Wang (2016, p. 62), essas zonas eram mais do que parques industriais para empresas de exportação, na realidade, elas proviam todos os serviços educacionais, comerciais, legais e governamentais

necessários para apoiar a produção e as operações dentro dessas áreas. Uma Zona Econômica Especial seria o resultado da união de um distrito de pesquisa e ciência, de um distrito residencial, de um distrito comercial e de um distrito governamental a um parque industrial. O planejamento e construção desses distritos, via de regra, seria de responsabilidade tanto do Estado quanto de agentes econômicos privados, que, por meio parcerias público-privadas, tinham a tarefa de criar um ambiente atrativo ao investimento. Uma vez finalizada, cada zona especial seria uma entidade econômica totalmente equipada e autossuficiente.

É importante ressaltar que, para o governo chinês, as ZEEs tinham o objetivo de “se apropriarem do capitalismo para o bem do socialismo” (COASE; WANG, 2016, p. 62). Eram, dessa forma, reflexo de uma política desenvolvimentista levada a cabo pelo governo daquele país que, apesar de não descartar as vantagens de uma economia de mercado aberta, não abria mão de intervir sempre que necessário. Além disso, dado o arcabouço jurídico existente no resultante de um regime socialista, as ZEEs também tinham a função de servirem como um laboratório para se experimentar instituições jurídicas diversas, havendo a possibilidade de serem incorporadas, quando se entendesse necessário e vantajoso, ao arcabouço jurídico interno. Desse modo, as ZEEs também eram reflexo de uma mudança no ambiente institucional, que pelo menos dentro de determinadas áreas geográficas, era composto por regras que seguiam princípios como a proteção à propriedade privada, a segurança dos contratos e a proteção ao investidor. O resultado foi um crescimento econômico em proporções não registradas antes na história da China. No entanto, as novas instituições capitalistas, por si só, não foram os únicos fatores importantes para esse crescimento. A política desenvolvimentista e o papel das parcerias público-privadas desempenharam papel crucial.

Apesar de tais políticas se utilizarem de incentivos fiscais e tarifas menores como forma de atração de investimentos, deve-se levar em consideração que tais benefícios geralmente são temporárias e se restringem somente aos primeiros anos de atividade. Moberg e Morris (Apud MOBERG, 2015) ainda aduzem que recursos naturais, ambiente estável e boas instituições são mais importantes que incentivos fiscais quando o objetivo é atrair empreendimentos para uma determinada região. Moberg (2015) nota, além disso, que para as políticas de incentivos fiscais serem efetivas, os formuladores dessas políticas necessitariam de mais clareza do que os próprios agentes econômicos privados sobre qual seria a melhor forma de alocar os recursos. O resultado, caso inexista esse tipo de conhecimento nas mãos dos formuladores, poderia ser em uma alocação ineficiente da atividade econômica.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo de políticas de incentivos fiscais é, em suma, a redução dos custos de transação associados à carga tributária, o que, pelo menos em tese, serviria como atrativo para empreendimentos e investimentos em regiões menos desenvolvidas economicamente. No entanto, é preciso levar em consideração os efeitos negativos de tais políticas, como a interferência nas relações entre agentes públicos, na concorrência entre os agentes privados e na própria função redistributiva dos tributos.

Além disso, dados demonstram que incentivos fiscais, por si só, são pouco efetivos. No caso do PRODEPE, por exemplo, entre 2015 e 2020, mais da metade dos investimentos e dos empreendimentos atribuídos ao programa se deu na Região Metropolitana do Recife, mesmo quando os estímulos fiscais para empreendimentos no interior do estado eram maiores e mais atraentes. Caso o objetivo de programas dessa natureza seja de fato o desenvolvimento regional, seus resultados concretos são questionáveis.

A conclusão que se chega é que incentivos fiscais, por si só, não reduzem suficientemente os custos de transação envolvidos em operações comerciais em áreas menos desenvolvidas. Na realidade, mesmo que a carga tributária nessas regiões seja atenuada, os custos de transação resultantes de fricções relacionadas às distâncias geográficas, transportes, falta de infraestrutura e logística continuam altos, causando maiores óbices à produção, troca e distribuição e, dessa forma, atravancando o processo de integração com os grandes centros. Além disso, há de se levar em consideração a escassez de educação e treinamento profissional nessas regiões, o que acarreta na falta de mão de obra qualificada. É precisamente por tais motivos que, no caso do PRODEPE, os investimentos e empreendimentos atribuídos ao programa se concentram em grande maioria na Região Metropolitana do Recife, onde os custos de transação são menores devido à melhor infraestrutura e maior integração econômica. Nesse caso, os incentivos fiscais surtem pouco ou quase nenhum efeito na decisão do agente sobre onde investir.

Além disso, observa-se que entre os fatores que incentivam empresas a se beneficiarem de programas de estímulo fiscal é precisamente o próprio ambiente institucional em que estão inseridas. As altas taxas de juros que as instituições financeiras exigem para a concessão de crédito de curto prazo, a inexistência de um mercado de crédito privado abundante e um arcabouço jurídico que parcamente protege o investidor contra expropriação são fatores que dificultam a captação de recursos através do sistema financeiro, que, para o desenvolvimento econômico, seria o ideal. Dessa forma, as inúmeras políticas de incentivos fiscais acabam

servindo como fonte de financiamento para as empresas que delas se favorecem. Para os beneficiados, trata-se de um ótimo negócio, mas para a economia nacional nem tanto, pelos motivos já discutidos. Diante disso, é possível concluir que políticas de incentivos fiscais continuarão sendo utilizadas cronicamente, além de propagadas por lobistas mal-intencionados, enquanto o atual ambiente institucional se mantiver.

Sugere-se, a partir da experiência do Brasil e de outros países, como a China, que, para alcançar o desenvolvimento, é necessária uma atuação maior por parte do Estado como fomentador do crescimento econômico, desde que essa atuação esteja em equilíbrio com as forças do mercado. O desempenho da China é fruto de uma política desenvolvimentista de âmbito nacional e serve de exemplo para o Brasil, não no sentido de que o modelo chinês deva ser reproduzido, mas no sentido de que as soluções chinesas se basearam em experimentos institucionais inovadores e conhecimento acumulado, levando sempre em consideração as particularidades do local em onde se dariam.

Nesse contexto, em que deve ser levado em consideração as particularidades de cada local, primeiramente, deve ser papel do Estado a criação de um ambiente institucional capaz de comportar as complexas relações e os negócios jurídicos inerentes ao sistema capitalista e que se dão entre os agentes econômicos de determinada região, objetivando precipuamente a diminuição dos custos decorrentes dessas relações e, conseqüentemente, a integração econômica. Nesse sentido, os custos decorrentes da tributação são apenas parte dos custos totais, de forma que a referida atenuação não deve se basear somente na carga tributária, mas sobretudo nos custos relativos aos processos de produção, troca e distribuição, amenizando, assim, gargalos que emperram o progresso. Segundamente, deve ser atribuído ao Estado o papel de articulador e coordenador da alocação de recursos, que deve ser desempenhado da forma mais eficiente possível ao mesmo tempo que se deve reprimir fenômenos como o lobismo nocivo e o *rent seeking*. Nesse sentido, o Estado deve se utilizar de parcerias público-privadas de modo que faça convergir seus interesses com os dos agentes privados de forma produtiva e acima de tudo útil.

7. REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Emauelle Silva. **Desenvolvimento Urbano local: o caso da Zona Franca de Manaus**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 33-42, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/download/4255/4177>. Acesso em: 30 ago. 2021.
- BOMFIM, Diego Marcel Costa. **Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle**. São Paulo (tese de doutorado), USP, 2014.
- BRASIL. **Decreto-Lei 288/1967**, publicado em 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.html. Acesso em: 30 ago. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **The two forms of capitalism: developmentalism and economic liberalism**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 37, p. 680-703, 2017.
- CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário e a análise econômica do Direito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CANNIZZARO, Rogério; FEITOSA, Raymundo. **Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados**. 2010. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.
- CARTA CAPITAL. **Coca-Cola economizou R\$ 500 milhões com incentivos fiscais na Bahia na última década**. O joio e o trigo, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/coca-cola-economizou-r-500-milhoes-com-incentivos-fiscais-na-bahia-na-ultima-decada/>. Acesso em: 17 nov. 2021.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Unesp, 2004.
- COELHO, Andre; PAES, Nelson. **Impactos fiscais e econômicos do aumento da alíquota do ICMS e da extinção do PRODEPE no estado de Pernambuco**. Econ. NE, Fortaleza, v. 49, n. 4, p. 89-101, out./dez., 2018. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/855>. Acesso em: 27 nov. 2021.
- COASE, Ronald; WANG, Ning. **How China became capitalist**. Springer, 2016.
- FARO, Maurício Pereira; ROCHA, Sergio André. **Neutralidade tributária para consolidar a concorrência**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-ago-21/neutralidade-tributaria-fator-fundamental-livre-concorrenca>. Acesso em: 22 nov. 2021.
- FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- KEMPFER BASSOLI, Marlene; FORTES, Fellipe Cianca. **Análise econômica do direito tributário: livre iniciativa, livre concorrência e neutralidade fiscal**. Scientia iuris, v. 14, p. 235-253, 2010.

GUIMARÃES, André de Oliveira Cardona. **A importância da auditoria na atribuição de benefícios fiscais associados ao investimento.** Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto Politécnico do Porto. Disponível em: https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/18430/1/Andr%c3%a9_Guimaraes_MA_2021.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021.

GONÇALVES, Okandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. **Incentivos Fiscais: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito.** Brasília: Economic Analysis of Law Review, v. 4, n. 1, p. 79-102, 2013.

HOLLAND ET AL.; **Zona Franca de Manaus: impactos, efetividade e oportunidades.** FGV, publicado em 2019. Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

LAI. **Quais os incentivos fiscais do Governo do Estado para o desenvolvimento de cidades do Interior?** 2021. Disponível em: <https://www.lai.pe.gov.br/sdec/perguntas-frequentes/>. Acesso em: 01 nov. 2021.

LYRA ET AL. **Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: Uma Avaliação (Relatório Final),** maio de 1995. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1712/1/td_0371.pdf. Acesso em: 25 set. 2021.

MOBERG, Lotta. **The political economy of Special Economic Zones: concentrating economic development.** Routledge, 2017.

MOBERG, Lotta. **The Political Economy of Special Economic Zones.** Journal of institutional economics, v. 11, n. 1, p. 167-190, 2015.

NABAIS, José Casalta. **Direito fiscal.** 4 ed. Coimbra: Almedina, 2006.

NORTH, Douglass Cecil. **Desempenho econômico através do tempo.** Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 255, p. 13–30, 2010. DOI: 10.12660/rda.v255.2010.8428. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8428>. Acesso em: 28 set. 2021.

OLIVEIRA, Tássia; NETO, Raul. **Incentivos Fiscais Territoriais ao Desenvolvimento Local: uma Avaliação do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco - Prodepe.** 2020. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i10-6e085ef14e572ae31584b89245cd922e.pdf. Acesso em: 27 nov. 2021.

PERNAMBUCO. **Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco.** Recife, PE, 1999. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1999/Lei11675_99.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

REZENDE, Amaury José; DALMÁCIO, Flávia Zóboli; RATHKE, Alex Augusto Timm. Avaliação do impacto dos incentivos fiscais sobre os retornos e as políticas de investimento e financiamento das empresas. **Revista Universo Contábil**, v. 14, n. 4, p. 28-49, 2019.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário / Luis Eduardo Schoueri**. – 10. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. **A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil**. SciElo, 25 de agosto de 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/6rH7ry46DBDFHWNQ3b8bsFh/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2021.

SILVA, Lediane Rano Fernandes da. **Extrafiscalidade, incentivos fiscais: ausência de igualdade e justiça no desenvolvimento regional**. Revista Argumentum, n. 10, p. 227-244, 2009.

THE WORLD BANK. **World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files**. GDP (current US\$) - Brazil, China. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR-CN>. Acesso em: 27 nov. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **A política industrial da Era Vargas e a Constituição de 1988**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz (coord.). Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 263.

TRUBEK, David M. Law, State, and the New Developmentalism: An Introduction. In: TRUBEK, David M.; GARCÍA, Helena Alviar; COUTINHO, Diogo R.; SANTOS, Alvaro. (Ed.) **Law and the New Developmental State: the Brazilian experience in Latin American context**. Cambridge University Press, 2013. p. 3-27.

UNDP. **Human Development Report 2020. The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene**. Nova York, 2020. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2020>. Acesso em: 17 de março de 2021.