



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

FABIANA PEREIRA CARNEIRO

POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS DO DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO: estudo de eficácia à luz do projeto de criação da Zona Franca do
Semiárido nordestino

João Pessoa – PB

2022

FABIANA PEREIRA CARNEIRO

**POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS DO DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO: estudo de eficácia à luz do projeto de criação da Zona Franca do
Semiárido nordestino**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas na Área de Concentração: Direito Econômico e Linha de Pesquisa: Estado, Mercado e Sujeitos Sociais: economicidade e juridicidade.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

João Pessoa – PB

2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C289p Carneiro, Fabiana Pereira.

Políticas tributárias indutoras do desenvolvimento socioeconômico : estudo de eficácia à luz do projeto de criação da Zona Franca do Semiárido nordestino / Fabiana Pereira Carneiro. - João Pessoa, 2022.
145 f. : il.

Orientação: Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Tributação. 2. Políticas tributárias - Desenvolvimento regional. 3. Direito tributário. 4. Zona Franca - Semiárido nordestino. I. Feitosa, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. II. Título.

UFPB/BC

CDU 336.221(043)

À minha família, suporte, apoio e amor diários,
sem os quais eu não conseguiria prosseguir.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal da Paraíba (UFPB), pela realização do Mestrado, respeito ao ambiente acadêmico e manutenção do curso, com exímia qualidade técnica, mesmo em um momento de difíceis resoluções sociais.

À minha orientadora, professora doutora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, pela notável dedicação, pelos ensinamentos indispensáveis para a elaboração da presente pesquisa, pela condução firme, acompanhamento e questionamentos relevantes que fizeram com que o problema de pesquisa assumisse moldes concretos e, sobretudo, por permitir aos orientandos que aprendam com o exemplo de quem dedicou a vida à construção acadêmica.

Aos Professores, mestres que tive a honra de encontrar ao longo do caminho e que engrandecem a atividade docente em cada aula no Centro de Ciências Jurídicas, notadamente àqueles que participaram da banca de qualificação, Rosa Oliveira Pontes Braga, Jailton Macena de Araújo e Geilson Salomão Leite, pelas observações e sugestões, contribuição essencial para o desenvolvimento e aprimoramento deste estudo.

Aos meus colegas de trabalho, pela partilha de experiências profissionais, pela amizade e discussões jurídicas acadêmicas diárias, que permitem o aprofundamento do conhecimento, sobretudo no âmbito tributário, e que dia a dia mostram a importância do trabalho, do estudo e de vencer desafios. Aos meus alunos, pela partilha em sala de aula, por me auxiliarem em meu crescimento pessoal e profissional e por trazer sentido a faculdade de lecionar, permitindo-me participar da sua formação profissional.

À minha família, na pessoa dos meus pais e irmãos, pelo suporte e apoio, por preservarem valores e me ensinarem sobre as significâncias da vida.

Ao meu esposo Luciano, pelo imensurável apoio, por acreditar diariamente na construção da minha carreira acadêmica e por não permitir que eu me esqueça do propósito e aprendizado inerente ao trajeto e, sobretudo, pelo companheirismo diário, sendo meu pilar de sustentação, mesmo em meus momentos de maiores ausências e/ou inseguranças.

A Deus, o maior agradecimento, pelo dom da vida.

O medo e a fé têm algo em comum: ambos nos pedem para acreditar em algo que não podemos ver.

Joel Osteen

RESUMO

Carneiro, Fabiana Pereira. **POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: estudo de eficácia à luz do projeto de criação da Zona Franca do Semiárido nordestino.** 2022. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

O estudo da indução tributária vinculada à criação de uma Zona Franca no semiárido se insere no contexto do objetivo de redução das desigualdades regionais e sociais do Brasil, previsto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, utilizando o Direito Tributário como mecanismo de efetivação desse desiderato. A presente dissertação analisa tal realidade, no objetivo de ponderar as características que devem revestir as políticas tributárias indutoras do desenvolvimento socioeconômico regional. Para tanto, o texto consiste em pesquisa exploratória, utilizando como base levantamento bibliográfico, através de estudo e revisão de leis, atos normativos, jurisprudência e literatura específica sobre o tema, no propósito de avaliar criticamente as realidades existentes, utilizando como marco teórico autores ligados às áreas temáticas da tributação e do desenvolvimento, como Gilberto Bercovici, Celso Furtado, Luís Eduardo Schoueri, Rosa Oliveira Pontes Braga e Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa. O tema é abordado em cinco capítulos, que retratam, inicialmente, os objetivos específicos, partindo da delimitação de conceitos inerentes ao enfoque, passando pelo sentido e aplicabilidade das políticas públicas decorrentes de normas tributárias indutoras. Na sequência, é trazido ao texto o conceito de extrafiscalidade no ordenamento jurídico brasileiro, seus requisitos e papel frente à busca pelo desenvolvimento socioeconômico nacional, ponderando-se a necessidade de renúncia de receitas; depois, tomando como base o caso da proposta legislativa de criação da Zona Franca do Semiárido, o problema é configurado no contexto da região escolhida, com abordagem dos seus possíveis impactos socioeconômicos; ao final, é produzida análise de eficácia jurídica, considerado o pacto federativo, para concluir, em face dos questionamentos propostos, pela pertinência da PEC nº 19/2011 para os fins de promoção do desenvolvimento sociorregional do semiárido nordestino.

Palavras-chave: Políticas tributárias indutoras; desenvolvimento sociorregional; Zona Franca do Semiárido.

ABSTRACT

Carneiro, Fabiana Pereira. **TAX POLICIES INDUCTING SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT: a due diligence study in light of the project to create the Free Zone of the Northeastern Semi-Arid Region.** 2022. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

The study of tax induction linked to the creation of a Free Zone in the semi-arid is part of the context of the objective of reducing regional and social inequalities in Brazil, provided for in Article 3, item III, of the Federal Constitution, using tax law as a mechanism for the effectiveness of this desiderate. This dissertation analyzes this reality, in order to consider the characteristics that should be the tax policies that induce regional socioeconomic development. Therefore, the text consists of exploratory research, using as a bibliographic basis, through study and review of laws, normative acts, jurisprudence and specific literature on the subject, in order to critically evaluate the existing realities, using as theoretical framework authors related to the thematic areas of taxation and development, such as Gilberto Bercovici, Celso Furtado, Luís Eduardo Schoueri, Rosa Oliveira Pontes Braga and Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa. The theme is addressed in five chapters, which initially portray the specific objectives, starting from the delimitation of concepts inherent to the approach, through the meaning and applicability of public policies resulting from inducing tax norms. Next, the concept of extrafiscality in the Brazilian legal system, its requirements and role in the search for national socioeconomic development, is brought to the text, considering the need for revenue waiver; then, based on the legislative proposal for the creation of the Semi-arid Free Zone, the problem is configured in the context of the chosen region, with an approach to its possible socioeconomic impacts; at the end, an analysis of legal efficacy is produced, considered the federative pact, to conclude, in view of the proposed questions, by the relevance of pec no. 19/2011 for the purposes of promoting the socio-regional development of the semi-arid northeast.

KEY-WORDS: Inductive tax policies; regional social development; Semi-arid Free Zone.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologia proposta por Monteiro aplicada à Zona Franca do Semiárido.....	68
Quadro 2 – Zona Franca de Manaus: benefícios aplicáveis.....	95
Quadro 3 – Elementos de análise do número de empregos associado à renúncia fiscal.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de municípios do semiárido por Estado	43
Tabela 2 – Paraíba em números 2013: evolução do IDH nos Estados nordestinos entre os anos de 1991 e 2017.....	45
Tabela 3 – Posição dos Estados nordestinos no ranking nacional do IDH de 2017	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGRAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ASA	Articulação do Semiárido Brasileiro
ATLASBR	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CTN	Código Tributário Nacional
DAS	Distrito Agropecuário da Suframa
EESP	Escola de Economia de São Paulo
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
IDH	Índices de Desenvolvimento Humano
II	Imposto de Importação
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISS	Imposto sobre Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Polo Industrial de Manaus
PIS	Programa de integração Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação

POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPGCJ	Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECOM	Secretaria Especial de Comunicação Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 FINALIDADE DO IMPOSTO EMBASADA EM OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS.....	22
2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: DELINEAMENTOS E ESPECIFICIDADES	26
2.2 MAPEAMENTO E EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS NA BUSCA DO DESENVOLVIMENTO	33
2.3 CONCEITOS DE JUSTIÇA SOCIAL E FISCAL APLICADOS ÀS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	35
2.4 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE E CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: DELINEAMENTOS E COMPATIBILIDADES COM A TRIBUTAÇÃO INDUTORA.....	38
3 SENTIDO E APLICABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONJUGADAS A NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS	51
3.1 TRIBUTAÇÃO INDUTORA E REGULAÇÃO INTERVENTIVA ESTATAL	52
3.2 BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS: MÍNIMO EXISTENCIAL VERSUS RESERVA DO POSSÍVEL.....	59
3.3 REQUISITOS E APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	65
3.4 PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS REGIONAIS NA BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO	70
3.5 EXTRAFISCALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	75
3.6 NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS: SENTIDO E APLICAÇÃO	79
4 INDUÇÃO TRIBUTÁRIA E CRIAÇÃO DA ZONA FRANCA DO SEMIÁRIDO NO NORDESTE DO BRASIL: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 19/2011.....	83
4.1 COMPARAÇÃO DA PROPOSTA COM O MODELO ADOTADO NA ZONA FRANCA DE MANAUS	89
4.2 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO SOB INTERVENÇÃO E TEORIA DOS POLOS DE DESENVOLVIMENTO: EXPOSIÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS APLICÁVEIS	102
4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E DISCUSSÃO DE UM PLANEJAMENTO AMPLO EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E NACIONAL	108

4.4 MEIOS PRÁTICOS PARA CONCRETIZAÇÃO E EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS	117
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	131

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988 exsurge no momento histórico de redemocratização do país, acompanhado do reestabelecimento de perspectivas de consolidação prática de direitos fundamentais, individuais e sociais, mediante a constitucionalização de garantias. O texto de caráter dirigente, expresso em normas programáticas unidas a finalidades específicas, interfere na atuação legislativa ordinária, na medida em que indica ao legislador infraconstitucional arquétipos a serem adotados no intuito de imprimir e estabilizar o desígnio previsto pelo constituinte.

Por meio de normas jurídicas que carregam valores alinhados aos objetivos constitucionais, as políticas públicas intervêm no campo econômico e social para cumprirem postulados legais. A feição de agente normativo e executor de políticas públicas é incluída na conceituação do Estado, que deixa de ser mero vigilante da economia ou facilitador de preceitos autorregulatórios, para agir ativamente na concretização dos objetivos constitucionais, de cunho intervencionista ou reparador.

O Estado tem como finalidade, entre outras, a busca pelo bem comum. Para concretizá-la, utiliza sua atividade financeira de modo a atender às necessidades públicas, tendo como principal fonte de custeio a receita derivada, advinda da tributação. Desse modo, o tributo é instrumento estatal de cobrança de prestação pecuniária ao contribuinte, que, por ser dotado de cidadania e praticar no mundo fenomênico condutas abstratamente previstas em lei de hipóteses de incidência tributária, obriga-se a contribuir com o poder público para a subsistência da estrutura do Estado.

Todavia, embora o tributo tenha como regra, ou principal finalidade, a atividade arrecadatória, não detém apenas essa função, atuando também como meio para redistribuir riquezas, diminuir as diferenças sociais e econômicas e promover a igualdade, fundando-se, pois, no princípio da solidariedade social. Para dar vida ao modelo constitucional de desenvolvimento pautado na superação das desigualdades regionais e sociais, ainda em âmbito tributário, é permitido ao poder público valer-se da tributação indutora, por meio da extrafiscalidade, de modo a incentivar ou desmotivar condutas dos contribuintes, seja na escolha do sujeito que deve suportar os ônus devidos por determinado programa de despesas, seja na escolha dos fatos que concretizam o nascimento da obrigação tributária.

Um exemplo dessa medida são os incentivos fiscais, usados para desonerar determinada região, no intuito de estimular o desenvolvimento socioeconômico daquela localidade. Na perspectiva de insuficiência da função meramente arrecadatória do tributo, é permitido ao poder

público valer-se da tributação para outros fins, sobressaindo-se, nesse caso, sua função extrafiscal; assim, essa tributação que se exercita como instrumento para direcionar condutas é tratada como tributação indutora, e a extrafiscalidade representa medida comumente utilizada para proporcionar interferências na economia, por meio dos chamados tributos regulatórios de mercado, ou emprego deliberado do instrumento tributário para concretizar as finalidades regulatórias e indutoras de comportamentos, conforme a exigência constitucional.

A CF/1988 adotou postura de intervencionismo, permitindo, inclusive, a concentração de riquezas em regiões estratégicas, na finalidade de materializar o princípio da isonomia. Nesse contexto, as normas tributárias indutoras podem surgir como instrumentos da atuação positiva do Estado, estimulando o desenvolvimento de determinadas regiões, de modo a fomentar a redução das desigualdades sociais e regionais. Por sua vez, dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) apoiados pelas Nações Unidas para atingir a agenda 2030, o de nº 10 menciona a redução das desigualdades no interior dos países e, entre os seus objetivos específicos, aspectos que abrangem a ampliação da renda dos 40% da população mais pobre; políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, para alcançarem mais igualdade; melhoria da regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais – ações interconectadas que visam minimizar os efeitos dos principais desafios em âmbito global.

No mesmo sentido, surge a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 19, de 3 de junho de 2011. De autoria do Deputado Wilson Filho, a medida visa alterar o artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para, ao lado da Zona Franca de Manaus, estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino, e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento socioeconômico na região do Semiárido do Nordeste do Brasil, para garantir a geração de emprego e renda aos cidadãos que habitam nessa região.

À vista da realidade e com base em estudos anteriores, esta pesquisa, parte de pressupostos teóricos, normativos e principiológicos, próprios ao Direito Constitucional e ao Direito Tributário, no contexto da promoção do objetivo constitucional de desenvolvimento nacional, relacionado às metas da redução da desigualdade social e inter-regional, para tratar o objeto de estudo, a saber, a formulação, características, avaliação e efetividade das políticas públicas tributárias indutoras, à luz da PEC nº 19/2011, sob o entendimento que, é permitido ao poder público valer-se da tributação indutora, por meio da extrafiscalidade, para incentivar ou desmotivar condutas dos contribuintes, assim, a PEC nº 19/2011 tem a possibilidade de alcançar o mencionado propósito por meio da concessão de incentivos fiscais, como medida tributária excepcional que busca a isonomia ideal prevista pela CF/1988.

No entanto, impera a necessidade de observar como são formadas as políticas públicas tributárias de fomento, os princípios que as embasam, sua forma de aplicação e efetividade, de modo a possibilitar autonomia do local favorecido. Indica-se, *a priori*, a necessidade de a política pública tributária de indução levar em consideração a realidade existente no local e ser a ela ajustada. Como toda política pública, mesmo que específica e setorial, precisará ponderar o projeto de desenvolvimento nacional e adequar-se a ele, de modo a concretizar sua efetivação, bem como estudar a necessidade de implementação de uma reforma tributária que agregue os elementos de indução para concretização dos objetivos constitucionais.

Diante desse quadro, a opção de elaborar programas e incentivos governamentais no âmbito tributário, com autorização constitucional e de acordo com as balizas delimitadas pelo ordenamento jurídico, apresenta-se como tentativa válida de melhorar a distribuição da renda e promover a estabilização econômica de regiões vulneráveis. Considerando que o Estado disciplinado pela CF/1988 não é meramente regulador, mas fomentador das normas e políticas que se pretendem dirigentes, é importante acionar o Direito Econômico, mediante estudos que tratam da intervenção no domínio econômico por políticas públicas, como corolário da necessidade de planejamento para que as medidas intervencionistas sejam efetivas.

A concretização de tais modelos exige delineamentos, objetivos e programas de desenvolvimento específicos, que envolvam a população do local no processo, agregando melhorias na sua qualidade de vida e efetivando o Direito Humano ao Desenvolvimento. Dessa forma, é necessário que o Estado, o mercado e todos os sujeitos sociais, de maneira organizada, unam forças econômicas, políticas e sociais, de maneira a postularem o desenvolvimento efetivo da região e a garantirem, conseqüentemente, os valores de justiça social e igualdade. Vem daí a relevância da PEC nº 19/2011, por mostrar a preocupação de parlamentares nordestinos com as condições de vida da população alocada no semiárido, que, como agentes sociais, após a aferição da realidade de desigualdade existente e possibilidade de promoção e fomento da economia local, poderão ser envolvidos no processo de desenvolvimento socioeconômico da região onde habitam, ao mesmo passo que dele se beneficiarão.

Apesar da dificuldade de tramitação e aprovação dessa Proposta de Emenda à Constituição, tanto que está em processo legislativo há dez anos, ainda que tenha recebido parecer favorável da comissão especial em 2015, com pedidos de inclusão do tema em pauta nos anos de 2017 e 2019, pelos parlamentares Wilson Filho, João Daniel e Gonzaga Patriota, sua proposição não foi levada a plenário. Revela-se, diante da conjuntura política atual, sua importância enquanto objeto de estudo da ciência jurídica, que se empenha na criação de bases teóricas hábeis a lastrear uma melhor distribuição de renda e das atividades econômicas no país.

Doutro norte, é função da sociedade científica, interpretar as balizas constitucionais e empenhar-se na aprovação de medidas que se vinculem aos objetivos da constituição, dentre eles, a promoção social do desenvolvimento.

Com base nisso, questiona-se: quais as características exigidas de uma norma tributária indutora direcionada a proporcionar o desenvolvimento de uma região? Em desdobramento a essa pergunta geral, indaga-se, de forma específica: como possibilitar que as referidas medidas, implementadas por meio de políticas públicas, tenham eficácia no propósito estabelecido de concretizar os objetivos constitucionais? E no que a PEC nº 19/2011 interessa como exemplo de efetivação desses desideratos constitucionais?

Com base nesses questionamentos, compreende-se que normas tributárias bem delineadas, por meio de políticas públicas estruturadas a alcançarem determinado fim, podem impetrar eficácia no propósito estabelecido de concretizar os objetivos constitucionais, inclusive o primado de desenvolvimento regional. Esta é a hipótese basilar da pesquisa, que gravita em torno do desenvolvimento socioeconômico, a ser fomentado pela implantação de políticas públicas, nos moldes de realização de um mínimo de direitos, para além dos meramente tributários ou econômicos, que proporcionem desenvolvimento real à região, com melhoria de vida para a população residente no local e para os objetivos de integração desenvolvimentista nacional.

Sobressai-se, pois, a urgência de um instrumento normativo específico no âmbito tributário, voltado para o desenvolvimento regional, em particular, do Nordeste. O tema justifica-se, assim, pela necessidade de que os objetivos expressos na CF/1988 sejam efetivados na realidade social, de modo a permitir que se concretize o preceito de redução das desigualdades regionais existentes no país. Encontra relevância na atualidade, posto que, mesmo após 33 (trinta e três) anos da promulgação da Constituição brasileira, nenhum dos programas do Governo Federal foi efetivo a ponto de erradicar a pobreza e reduzir expressivamente as desigualdades regionais, sobretudo quanto à região do semiárido nordestino.

Ressalta-se, ainda, o fato de esta pesquisa alinhar-se aos estudos desenvolvidos na Área de Concentração: Direito Econômico e Linha de Pesquisa: Estado, Mercado e Sujeitos Sociais: economicidade e juridicidade, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB).

A fim de responder o problema, tem-se como objetivo geral analisar as características que devem revestir as políticas tributárias indutoras do desenvolvimento socioeconômico, nos termos previstos pela Constituição Federal de 1988. Será usada como parâmetro a Proposta de

Emenda à Constituição nº 19/2011, que objetiva a criação de uma Zona Franca no Semiárido Nordeste brasileiro, mediante a justificativa de possibilitar estímulos ao desenvolvimento econômico e social da região, por meio da geração de empregos e renda.

O objetivo geral da dissertação desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: i. estudar o objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais, bem como os demais princípios constitucionais que embasam a busca pela igualdade e justiça social, e sua compatibilidade com a tributação indutora; ii. investigar as balizas que lastreiam as normas tributárias indutoras, seu sentido, delineamentos e formas de aplicação, bem como o funcionamento da extrafiscalidade e seu emprego no ordenamento jurídico brasileiro; iii. verificar o sentido e aplicabilidade da expressão política pública, delimitando sua conceituação, requisitos, aplicação, limitações, além da investigação de meios práticos para sua concretização.

No que diz respeito à metodologia, para alcançar esses objetivos, o presente estudo consiste em pesquisa exploratória, se valendo da abordagem qualitativa e da técnica de levantamento bibliográfico, a partir de revisão, análise e estudo da literatura específica sobre o tema, buscando, avaliar criticamente as realidades, ou concepções teóricas, existentes relacionadas ao objeto de estudo. Os dados bibliográficos obtidos serão registrados e organizados, por meio de leitura e fichamentos, enquanto os objetivos específicos serão organizados em capítulos e explicitados em subdivisões. Adota-se, ainda, a técnica de procedimento histórico-comparativa, sobretudo ao analisar os fomentos existentes em Manaus, e finalmente, no que diz respeito ao mecanismo de abordagem, utiliza-se o raciocínio dedutivo, alocando respostas aos questionamentos apresentados, com base na hipótese de estudo proposta.

A pesquisa será construída com base na legislação constitucional e infraconstitucional e em bibliografia específica sobre o assunto analisado, fontes essenciais relativas à problemática. Sobre a temática do desenvolvimento, da ordem econômica constitucional e das políticas públicas correlatas, toma-se como base as considerações de Bercovici, que, ao escrever a obra *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*, de 2005, entrega ao leitor importante visão do tema a partir do texto constitucional. De igual modo, Souza, em sua obra *Primeiras Linhas do Direito Econômico*, de 2005, escreve sobre esse ramo das ciências jurídicas, interligando-o ao desenvolvimento. Feitosa et al., por sua vez, em *Direitos humanos de solidariedade: avanços e impasses*, de 2013, abordam com segurança o chamado Direito Econômico do Desenvolvimento no cotejo com o Direito Humano ao Desenvolvimento.

De outra banda, sobre a temática da tributação indutora, toma-se como base os preceitos de Schoueri, que escreveu *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*, de 2005, e Braga, que, em sua pesquisa de doutorado intitulada *O Direito ao Desenvolvimento, o Papel do Estado e os Meios Constitucionais de Efetividade: a experiência do Estado do Amazonas*, desenvolvida em 2020, pela UNIFOR, e também em pesquisa de mestrado realizada pela UFPB, em 2011, refletiu sobre o modelo de desenvolvimento do Polo Industrial de Manaus (PIM), vinculado à discussão quanto à garantia de segurança jurídica e efetividade.

Convém ressaltar que será utilizada bibliografia complementar, no que diz respeito ao Direito Tributário e Constitucional, com o fito de analisar a viabilidade da promoção do desenvolvimento por meio de normas tributárias indutoras e sua real efetivação prática através de políticas públicas tributárias, estudando, especificamente, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que visa à criação de uma Zona Franca no Semiárido Nordeste. A título de exemplo, pode-se mencionar *Tributação e Desenvolvimento sob a Perspectiva da Criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste*, de Oliveira, Germinari e Oliveira, 2021, e *Políticas Sociais e Desenvolvimento: impactos da atuação estatal no desenvolvimento socioeconômico da população carente brasileira*, de Araújo, 2011.

O tema será abordado em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução, e o último as considerações finais. No segundo capítulo, traz-se a delimitação de conceitos básicos para o estudo do tema, iniciando com o tratamento dos objetivos previstos pela CF/1988, para, então, abordar o conceito de desenvolvimento econômico e suas especificidades, tendo em vista compreender como este pode influenciar na modificação das estruturas de determinada região, diferenciando-o ainda de crescimento econômico. Além disso, serão apresentadas distinções entre o mero fato social e o desenvolvimento como direito fundamental. No mesmo capítulo, pretende-se analisar a eficácia das normas constitucionais norteadoras da tomada de decisão de desenvolvimento, especificando-se os conceitos de justiça social e fiscal, além de delimitar a igualdade e capacidade contributiva, e sua aplicabilidade em conjunto com as normas tributárias indutoras, nos moldes da CF/1988.

Em seguida, no capítulo três, investiga-se o sentido e a aplicabilidade das políticas públicas, unidas às normas tributárias indutoras, seus requisitos e seu papel frente à busca pelo desenvolvimento socioeconômico, com enfoque no estudo da proposta de criação de uma Zona Franca no Semiárido Nordeste, elencando-se as renúncias de receitas necessárias, dificuldades, benefícios para a região, concorrência etc. De forma mais pontual, estuda-se a renúncia de receitas necessárias para concessão dos referidos benefícios, delimitando-se

aqueles que serão responsáveis pelo encargo, visto que o Estado se remunera predominantemente por receitas derivadas de tributos.

Ainda nesse capítulo, descrevem-se as normas tributárias indutoras, suas espécies e formas de aplicação como fomentadoras do desenvolvimento econômico. É trazido à colação de ideias o conceito de extrafiscalidade no ordenamento jurídico brasileiro, especificando essa função do tributo, em comparação com a função meramente fiscal, ou seja, a arrecadatória. As normas tributárias indutoras buscam direcionar a conduta do contribuinte, de acordo com o preceito estatal desejado, e, geralmente, tal direcionamento é concretizado por meio de políticas públicas, realidade que exige ponderação quanto ao sentido e à aplicabilidade desta expressão, bem como dos requisitos, formas e o papel que tais políticas ocupam na busca pelo desenvolvimento socioeconômico.

No quarto capítulo, por sua vez, é abordada a indução tributária, sob o enfoque da criação da Zona Franca do Semiárido, estabelecendo a comparação entre ela e a área de livre comércio existente no Brasil, situada em Manaus. Além da delimitação e caracterização da região sob intervenção, a análise envolve a discussão sobre os impactos socioeconômicos e, sobretudo, a eficácia da referida medida para a região a médio e longo prazo, além da necessidade de um amplo planejamento na busca do desenvolvimento, apontando, alternativas de efetivação prática para políticas tributárias indutoras do desenvolvimento econômico e social no Semiárido Nordeste.

2 FINALIDADE DO IMPOSTO EMBASADA EM OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS

O estudo de um tema jurídico parte da compreensão dos elementos teóricos que o rodeiam. Com o movimento constitucionalizador e a evolução do ordenamento jurídico, a Constituição passou a ser tida como norma suprema do Estado e a vinculação entre Constituição e justiça tornou-se inerente ao Estado Democrático de Direito, sobretudo pelo fato de a lei maior alocar-se como apta a limitar o poder político em benefício de direitos fundamentais.¹

Na concepção clássica, a finalidade do imposto bastava-se e resumia-se à obtenção de receitas, para consecução de tarefas listadas em rol taxativo, quais sejam, a defesa, a justiça e os serviços públicos insusceptíveis de gerar lucro. Postulava-se, uma neutralidade completa, sendo o imposto mínimo, geral, proporcional e exclusivamente fiscal, defendendo-se que essa era a *ordem natural* das coisas, qual seja, a garantia da “neutralidade face ao se, ao como e ao quando da produção e do consumo ou, vistas as coisas de outro ângulo, neutralidade face à repartição do rendimento e do patrimônio.”²

Ao tratar a teoria da Constituição na modernidade, Canotilho afirmou expressamente que tal norma deve ser entendida como uma “ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político”³. Em âmbito tributário, desde os primórdios, o Sistema Constitucional Brasileiro veiculou normas tributárias, assim em maior ou menor intensidade, a constituição imperial afirmava expressamente que a população não poderia se isentar da obrigatoriedade de entregar uma contribuição para arcar com as despesas do Estado.⁴

Foi dado ao Estado o poder de tolher do contribuinte uma parcela do seu patrimônio, propriedade ou renda, oferecendo-lhe, em troca, materialidades expressas em serviços públicos, bem como colaborando com a própria manutenção e operacionalização da administração pública, de modo a atender às necessidades comunitárias. Em cada uma das operações, envolvendo o poder de tributar e o dever de tributo do contribuinte, são impostos limites e ditames previstos na legislação e na Constituição Federal, em respeito às balizas do Estado Democrático de Direito, opção exposta no artigo 1º da CF/1988.

¹ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

² NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015. (Coleção Teses). p. 227-228.

³ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 52.

⁴ ATALIBA, Geraldo. Evolução do Sistema Constitucional Tributário brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 5, n. 18, p. 63-74, abr.-jun. 1968. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180777>. Acesso em: 17 jul. 2021.

Com a evolução do Estado de Direito, concretização, fortalecimento e acolhimento do ideal de justiça, inclusive justiça fiscal, a Constituição passou a fomentar o seguimento e o respeito à capacidade contributiva em âmbito tributário, bem como constitucionalizaram-se diversos princípios, configurados como direitos fundamentais que regulamentam a atuação do poder público como um todo, funcionando como cânones interpretativos das normas complementares e pressupostos de aplicação de outros direitos. Tais preceitos, configuram-se como cláusulas pétreas no sistema constitucional, posto serem alocadas como garantias fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, nesse contexto, “de agente defensor dos interesses patrimoniais, o Estado nacional evoluiu para assumir o papel de intérprete dos interesses coletivos e assegurador da efetivação dos frutos de suas vitórias”.⁵

O Estado, que se conceitua como de Direito, reúne a defesa de garantias fundamentais como liberdade, propriedade e outras. De outra banda, o Estado conceituado como Democrático, dito também social, carrega o intuito de modificar a realidade em função da isonomia, por meio de normas.⁶ Ademais, a Constituição vigente no Brasil detém normas programáticas e dirigentes que, interligadas aos mais diversos setores de âmbito econômico e social da vida cotidiana, vinculam juridicamente a proposição legislativa, denotando como deve ocorrer a implementação das medidas expostas, de modo a permitir que o texto supremo se concretize, mediante um esquema aceitável de racionalização institucional das sociedades modernas que garanta o equilíbrio social.⁷

No Estado de Direito, as imposições sociais decorrem das leis, variáveis de acordo com a conjuntura da sociedade, reclamando interação contínua entre o executivo, por meio da administração pública, e o legislativo.⁸ A Constituição, em sua expressão de normas dirigentes, funciona como entrega de fundamento jurídico para que o legislador infraconstitucional implemente políticas e projetos, de modo a efetivar, no contexto social, seus desígnios, de modo que “a pretensão de eficácia da materialidade axiológica constitucional deve ser a força

⁵ FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998, p. 23.

⁶ CARVALHO, Cristiano. A “Solidariedade Social” na Tributação: Realização da Justiça ou Ineficiência Econômica? **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, Coimbra, Ano 3, n. 2, p. 79-103, 2010, p. 82-83.

⁷ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 49, n. 193, p. 7-20, jan.-mar., 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496554/000940642.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade. **Revista de informação legislativa**, Brasília, Ano 31, n. 123, p. 219-227, jul.-set. 1994, p. 225. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176248>. Acesso em: 29 dez. 2021.

determinante para condicionar a realidade e a normatividade em torno dos principais valores abrigados no sistema jurídico”.⁹

Tais preceitos e garantias, embora não estejam integralizados em igualdade de condições no contexto social, são ponto de partida para o alcance dos objetivos fundamentais da lei maior, a exemplo do que Oliveira afirma, ao ditar que “[...] as garantias constitucionais como legalidade, vedação ao confisco, observância da capacidade contributiva, entre outras, ‘não devem ser vistas como ponto de chegada, mas ponto de partida rumo ao alcance de tais objetivos fundamentais’”.¹⁰

Entre as normas fundamentais, encontra-se o objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais. De acordo com o artigo 3º da CF/1988, erguem-se como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹¹ Sendo uno o sistema jurídico, é necessário que a interpretação dos dispositivos ocorra de maneira sistemática, desse modo, a concretização dos objetivos da República poderá ocorrer imbricada em normas de vários âmbitos do ordenamento, inclusive tributárias.

No contexto exposto, o tributo passou a relevar novos contornos. Deixou de ser percebido apenas como instrumento de arrecadação, como subsídio à manutenção da máquina estatal, passando a ser utilizado – inclusive por meio de fomento constitucional – em suas outras facetas, vocacionado à realização dos direitos (prestacionais) tão solenemente prometidos pela Constituição Cidadã, desvelando, portanto, sua genuína função social.¹²

O permissivo constitucional indutor revela-se no artigo 151, inciso I da lei maior, quando, ao tratar o princípio da uniformidade geográfica, determina ser vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique em

⁹ ARAÚJO, Jailton Macena de. Constituição, cidadania e trabalho: premissas para o reconhecimento de uma racionalidade estatal pautada na solidariedade. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 52, p. 134-158, jan.-jun. 2018, p. 139. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=371&sid=35>. Acesso em: 26 fev. 2021.

¹⁰ BASTOS, Elisio Augusto Velloso, 2006 apud OLIVEIRA, Adeilson Luz de. A função social do tributo e o (não) cumprimento dos objetivos da república: gênese da insuficiente concretização dos direitos sociais. In: FEITOSA, Raymundo Juliano Rego; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; RIBEIRO, Maria de Fátima. ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 26., 19-21 jul. 2017, Brasília. **Anais [...]**. Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: o papel do Direito nas políticas públicas. GT: Direito Tributário e Financeiro I. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 171-191, p. 174. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/v68dkh8w/R1Yt8MrjaTKufaKL.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. art. 3º, inc. I-IV.

¹² OLIVEIRA, op. cit.

distinção/preferência em relação a Estado, Distrito Federal ou Município, ao mesmo passo em que prevê expressamente importante exceção à regra, na medida em que autoriza a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País, interligando e fomentando a concretização do objetivo da República de redução das desigualdades sociais e regionais. Exemplo de utilização dessa medida são as denominadas zonas de incentivos fiscais, expressas em áreas definidas na lei, nas quais fica constitucionalmente autorizada a outorga de vantagens tributárias, visando fomentar o desenvolvimento regional.

Nesse âmbito, o presente estudo utiliza como exemplo de pesquisa a sugestão de criação de uma Zona de Livre Comércio, de exportação e importação, bem como de incentivos fiscais, pelo prazo de 30 (trinta) anos, no Semiárido Nordeste, tendo como polo a cidade de Cajazeiras, estendendo-se para o leste, até Patos, na Paraíba, ao norte, Pau dos Ferros, no Rio Grande do Norte, ao sul, Serra Pelada, em Pernambuco, como também a oeste, em Juazeiro do Norte, Ceará. Tal medida expressa na proposta de Emenda à Constituição nº 19/2011 parte do pressuposto de que a tributação pode ser utilizada com o viés indutor para elevar o desenvolvimento em tais regiões.

Nos termos da justificação da Proposta, não se impera que os investidores abdicuem das vantagens locacionais oferecidas pelas áreas mais desenvolvidas do país sem que haja um incentivo fiscal que lhes faça ponderar tal situação.¹³ A partir disso cabe ao âmbito observatório o questionamento das características exigidas de uma norma tributária indutora direcionada a proporcionar o desenvolvimento de uma região e dos novos contornos do tributo, destacando o permissivo constitucional para sua utilização, de modo a fomentar o desenvolvimento socioeconômico. Sendo assim, faz-se necessário delimitar as balizas conceituais, que lhe fundamentam, para fins do presente estudo, partindo-se do conceito de desenvolvimento e especificando-se suas distinções da concepção de crescimento econômico.

¹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste. Autor: Dep. Wilson Filho (PMDB/PB). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 maio 2011 (Data de apresentação). Situação: Pronta para Pauta no Plenário (PLEN), 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500312>. Acesso em: 22 out. 2021.

2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: delineamentos e especificidades

Considerando o objeto do presente texto, a saber, formulação, características, avaliação e efetividade das políticas públicas tributárias indutoras, à luz da PEC nº 19/2011, é necessário estabelecer os conceitos e especificidades dos fenômenos de desenvolvimento e de crescimento econômico, posto se configurarem como elementos teóricos que embasam o estudo do tema. De acordo com o Dicionário de Língua Portuguesa, em âmbito econômico, a palavra desenvolvimento significa “crescimento que, sendo social, político e econômico, pode ser observado num país, numa região, numa comunidade”¹⁴, já de acordo com as definições de Oxford Languages, o significado da palavra seria “crescimento, progresso, adiantamento”.¹⁵

Essa definição genérica e linguística, embora relevante, não considera questões específicas do conceito postas pela academia e pelos estudiosos das ciências sociais, que passaram a entender tal fenômeno como “[...] um processo contínuo de transformação da sociedade, com o fim de assegurar a melhoria *lato sensu* da qualidade de vida do homem no presente, garantindo o mesmo direito às futuras gerações.”¹⁶ Assim, as definições alocadas acima sucumbem por embarçar a concepção de desenvolvimento com a de crescimento, seja social, político ou econômico. O efetivo processo de desenvolvimento exige a concretização de outros elementos materiais, que englobam a vertente constitutiva de tal fenômeno econômico, significando dizer que sua ocorrência precisa ser somada às garantias dos direitos universais dos cidadãos, avalizando as liberdades sociais, políticas e econômicas como seu fim primordial.¹⁷

Ao abordar o desenvolvimento, Furtado afirma que “[...] quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos de *desenvolvimento*”.¹⁸ Para o autor, a

¹⁴ DICIONÁRIO online de português. Significado de desenvolvimento. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/desenvolvimento/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

¹⁵ OXFORD Languages. **Oxford University press**. Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

¹⁶ PONTES, Rosa Oliveira de. **O Modelo de desenvolvimento do polo industrial de Manaus e a discussão sobre a segurança jurídica**. 2011. 326 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2011, 326 p., p. 14. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4361?locale=pt_BR. Acesso em: 28 mar. 2021.

¹⁷ OLIVEIRA, Bruno Bastos de; GERMINARI, Jefferson Patrick; OLIVEIRA, Maria das Graças Macena Dias de. Tributação e desenvolvimento sob a perspectiva da criação da zona franca do semiárido nordestino. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, Centro de Investigação de Direito Privado (CIDP) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Direção de Fernando Araújo Lisboa, Ano 7, n. 1, p. 267-293, 2021, p. 272. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-7-2021-n-1/213>. Acesso em: 28 mar. 2021.

¹⁸ FURTADO, op. cit., p. 47.

efetivação do desenvolvimento ocorre quando a acumulação conduz à criação de valores com capacidade de alastrar-se para toda a coletividade. Quanto à promoção das necessidades públicas, expressas no bem-estar social da população, seria o desenvolvimento sua condição necessária e o Estado seu principal promotor, em razão de ter os papéis de coordenação, direção e regulação, estabelecidos constitucionalmente. A função estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioritários.¹⁹

Nas palavras de Albuquerque, o desenvolvimento, contemporaneamente, deve ser compreendido como processo global, por envolver interpelações entre o econômico, o social e o político.²⁰ Essa nova dimensão do desenvolvimento é considerada como um direito essencial do homem, portanto, direito fundamental do ser humano.²¹ A declaração sobre o direito ao desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), editada em 1986, disciplina em seu artigo 10 que é responsabilidade dos Estados “tomar medidas para assegurar o pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, a níveis nacional e internacional”²², e o artigo 1 da mesma declaração proclama:

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.²³

Nessa linha de pensamento, tratando o desenvolvimento aplicado à economia, Rodriguez e Melo o conceituam como o termo “utilizado para significar um crescimento orgânico, harmonizado e, portanto, um progresso da economia que se inscreve num progresso geral da sociedade. Implica no crescimento, aliado a mudanças mentais e sociais da população

¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 51.

²⁰ ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 75-116, ago. 1995, p. 115. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8869>. Acesso em: 7 jan. 2022.

²¹ PONTES, op. cit., p. 63.

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o direito ao desenvolvimento. Aprovada pela Resolução 41/128, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 4 de dezembro de 1986. **ONU**, Nova Iorque, Nova York, EUA, 1986. art. 10. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/desenvolv.htm>. Acesso em: 7 jan. 2022.

²³ Ibid., art. 1.

de uma determinada área”²⁴, evidenciando que as balizas do desenvolvimento socioeconômico, pelos critérios materiais que lhe agregam e pelos objetivos que lhe são inerentes, não podem ser confundidas com o mero crescimento econômico.

Além da exigência de processo amplo e integrado, para se considerar ocorrido efetivo desenvolvimento socioeconômico, concretamente, exigem-se desequilíbrios positivos nas estruturas da sociedade, que impliquem melhoria de sua condição de vida, como elevação da renda, qualidade de saúde, prosperidade. Na ausência de transformações sociais ou econômicas, esse fenômeno estará inexistente, restando a ocorrência da simples modernização. Em termos legislativos, pode-se afirmar que o desenvolvimento figura como conteúdo da norma, e isso acontece porque suas ideias são inseridas no campo de formação da ordem jurídica e seus reflexos acabam por se materializar nos termos da legislação criada.²⁵

Considerando-se tais aspectos como conteúdo da ordem jurídica, evidencia-se o desenvolvimento como a ocorrência de uma transformação de bases sociais intencionalmente dirigida para o cumprimento de intuitos estabelecidos previamente, tornando-o fato jurídico despido de espontaneidade. É nesse sentido que surge o conceito de desenvolvimento criado pelos economistas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).²⁶ Somado a isso, anuncia-se que o efetivo desenvolvimento precisa, necessariamente, unir três objetivos: eficiência, equidade e liberdade. O grau de alcance da eficiência, sobretudo a econômica, pode ser aferido pelos indicadores do Produto Interno Bruto (PIB); já a equidade é mensurada pelos indicadores de desigualdade relativa à disparidade interpessoal da renda; enquanto a liberdade é avaliada por indicadores de participação política, segurança pessoal, liberdade de expressão, eficácia na lei e exercícios de direitos e deveres de Cidadania.²⁷

O enfoque do desenvolvimento, pressupondo-se a existência de liberdade, contrasta com visões restritivas do conceito, que confundem desenvolvimento com mero crescimento. Nesse contexto, na introdução de Desenvolvimento como liberdade, Sen chamou a atenção para a seguinte ideia:

O crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades

²⁴ MELO, Antônio Sérgio Tavares de; RODRIGUEZ, Janete Lins. **Paraíba: desenvolvimento econômico e a questão ambiental**. João Pessoa: Editora Grafset, 2004, p. 149.

²⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 399-400.

²⁶ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer et al. **Direitos Humanos de Solidariedade: avanços e impasses**. Curitiba: Appris, 2013, p. 178.

²⁷ ALBUQUERQUE, op. cit., p. 115.

dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). De forma análoga, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo.²⁸

O desafio, na prática, é conseguir conciliar os três objetivos citados. Por vezes, a combinação de eficiência, equidade e liberdade dá-se em graus diferenciados, como em casos nos quais a equidade acaba sendo preterida pela liberdade e eficiência, ou a liberdade vê-se sacrificada para dar lugar à equidade e eficiência. É por meio das normas jurídicas, com valores alinhados aos objetivos constitucionais, que o Estado busca intervir no campo econômico e social, de modo a alcançar, da forma mais completa possível e equânime, objetivos do desenvolvimento, requerendo “[...] que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.²⁹ Essa feição se encontra incluída na conceituação do Estado, que, na busca pelo desenvolvimento, deixa de ser apenas um mero vigilante da economia e passa a agir ativamente.

Os objetivos de eficiência, equidade e liberdade não são aplicados em total equilíbrio, guardando particularidades relacionadas a cada localidade. Os países desenvolvidos tendem a melhorar a eficiência e, conseqüentemente, encontram-se razoavelmente equiparados para equacionarem problemas sociais e políticos, no outro extremo, os países subdesenvolvidos, com reduzida eficiência, têm dificuldade de enfrentar seus problemas sociais e políticos. E, embora nesse último caso a desigualdade não seja elevada, os índices de pobreza são críticos e não se pode ignorá-los, suas implicações econômicas e políticas precisam ser levadas em consideração, posto que a incapacidade de contingentes significativos da população para promover, por seus próprios meios, suas necessidades básicas, é a própria negação da liberdade e equidade, pois a pobreza furta da população a capacidade de prover meios para saciar a fome,

²⁸ SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução. Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 16.

²⁹ SEN, op. cit., p. 16-17.

obter nutrição satisfatória e remédios para doenças tratáveis, somada ainda à carência de serviços públicos e assistência social, retardando e desestabilizando o processo de desenvolvimento socioeconômico.³⁰

Entre os dois extremos, ficam os países em desenvolvimento, nos quais embora se tenha atingido, por um lado, relativo grau de desenvolvimento econômico, por outro, esse processo é comumente desigual, setorial e espacialmente diferenciado, refletindo em profundas disparidades sociais. Contudo, mesmo diante de tais dificuldades e diversidades, é necessário considerar que a busca pelo desenvolvimento carece objetivá-las, porquanto são de natureza indissociável.³¹

Para além disso, considerando o conceito acima aplicado, o alcance dos objetivos do desenvolvimento exige atuação específica do Estado na busca pela modificação das estruturas socioeconômicas existentes. Nesse aspecto, o desenvolvimento socioeconômico também se revela como condição necessária para a realização do bem-estar social, por meio dos preceitos de solidariedade e cidadania, valores sobre os quais repousa a ideia de desenvolvimento focado nas pessoas. Contexto no qual se pretende o benefício de toda a sociedade com vistas a atingir um padrão de bem-estar e justiça social abrangente.³²

O desenvolvimento socioeconômico, com a efetivação da justiça social, eficiência, equidade e liberdade, pode ser entendido como síntese dos objetivos nacionais, inclusive do objetivo constitucional de desenvolvimento nacional. À vista disso, considerando estar o processo de desenvolvimento, fundado em decisões políticas,³³ Furtado, por sua vez, afirmou que, para definir a melhor forma de promover o desenvolvimento, é necessário saber quais forças sociais comandam as decisões estratégicas no âmbito econômico, motivo pelo qual afirma ter balizado sua caminhada na confiança na liderança de forças sociais cujos interesses se confundem com os da coletividade universal.³⁴

Com a criação do Estado Social, a evolução da atividade estatal interventiva e ascensão do corpo constitucional programático, o ato de governar passou a envolver a atividade de gerenciar e planejar propostas de desenvolvimento, embasadas no projeto nacional desenhado na Constituição, estancando a estagnação e formulando políticas públicas para concretização de fins específicos. Nesse sentido, propõe-se um “rompimento com a lógica econométrica do mercado, naturalmente concentradora, pugnando pela projeção da lógica política do Estado,

³⁰ SEN, op. cit., p. 17.

³¹ ALBUQUERQUE, op. cit., p. 76-79.

³² ARAÚJO, op. cit., p. 139.

³³ BERCOVICI, op. cit., p. 51.

³⁴ FURTADO, op. cit., p. 11.

reguladora e desconcentradora, capaz de reequilibrar o processo”.³⁵ Nesse compasso, o direito ao desenvolvimento, mesmo diante de base econômica desfavorável, objetiva medidas de melhorar os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) ajustados à desigualdade.³⁶

Frisa-se que, com a evolução da tutela ambiental, novas reflexões e percepções sobre o desenvolvimento surgiram no cenário jurídico-doutrinário brasileiro, onde a tutela de direitos sociais e econômicos é acompanhada pela dos direitos ambientais e preocupação com seu desenvolvimento sustentável e segurança ambiental, contexto em que “a dimensão ecológica da dignidade humana não se restringe a algo puramente biológico ou físico, mas contempla a qualidade de vida como um todo, inclusive do ambiente”.³⁷ Tal percepção decorre da constitucionalização e reconhecimento da fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, como indicado expressamente no artigo 225 da CF/1988.³⁸

Outrossim, não existem fases genéricas do desenvolvimento pelas quais, necessariamente, todas as sociedades tenham passado. Justamente por decorrer de transformações das estruturas estatais, o desenvolvimento é um fenômeno de dimensão específica, interligado a cada economia, de acordo com as condições particulares da localidade.³⁹ De outra banda, tendo o desenvolvimento todas essas conformações, evidencia-se sua distinção com a mera modernização. A distinção dos fenômenos não ocorre apenas em razão da nomenclatura, nos termos do dicionário de Língua Portuguesa, o ato de modernizar significa “rejuvenescer, dar um aspecto, uma aparência mais moderna”,⁴⁰ a própria estrutura da modernização é distinta do desenvolvimento.

O fato modernizante permitiu a assimilação do progresso técnico das sociedades, sendo, aparentemente, similar ao desenvolvimento, contudo, esse acontecimento é limitado ao estilo de vida e aos padrões de consumo existentes, sem influência nas estruturas sociais. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, o acontecimento não contribui, necessariamente, para melhorar as condições de vida da maioria

³⁵ FEITOSA, op. cit., p. 178.

³⁶ FEITOSA, op. cit., p. 175.

³⁷ CALIENDO, Paulo; RAMMÊ, Rogério; MUNIZ, Veyzon. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, [S.L.], v. 76, 2014, p. 471.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

³⁹ BERCOVICI, op. cit., p. 31-33.

⁴⁰ DICIONÁRIO online de português. Significado de desenvolvimento. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/modernizar/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

da população, assim, o crescimento sem desenvolvimento é aquele que ocorre com a mera modernização, por não ocasionar qualquer transformação estrutural na sociedade.⁴¹

Ao conceituarem crescimento como ação aplicada à economia, Rodriguez e Melo delimitam seu significado como “uma produção nacional, num dado período. Este aumento traduz-se por um crescimento de receita nacional. O crescimento é possível sem desenvolvimento”.⁴² Por sua vez, o direito ao desenvolvimento exige a aplicação plena dos direitos na vivência da população, culminando na melhora de sua qualidade de vida. Sua necessidade é reafirmada pelo imperativo de que a desigualdade, a miséria, além dos demais problemas sociais por que passa a população brasileira, são incompatíveis com os valores de solidariedade e de justiça social albergados pelo Estado brasileiro e pelo projeto político, social e econômico formulado pela CF/1988. Para isso, é necessária a realização de um planejamento estruturado e global, o que não ocorre na modernização.⁴³

À vista do exposto, revela-se que o Estado, na busca pelo desenvolvimento efetivo, atua na tentativa de modificar as próprias estruturas da ordem jurídica, nos âmbitos sociais e econômicos, unindo, da maneira mais proporcional possível, os objetivos de eficiência, equidade e liberdade, de modo a fomentar normas jurídicas que transportem valores equânimes e alinhados aos objetivos constitucionais, para a busca do bem-estar, desequilibrando positivamente as estruturas dos grupos atingidos, proporcionando-lhes prosperidade e elevação dos níveis de vida. Para além disso, tratando de políticas de desenvolvimento, a busca pela eficiência, equidade e liberdade aproximar-se-á da mera modernização, quando sua satisfação for perseguida sem atenção à sustentabilidade, no entanto, há a necessidade de se pensar a ação, “preocupando-se em satisfazer as necessidades econômicas, sociais e estéticas, e ao mesmo tempo buscando manter a integridade cultural e ecológica do lugar”.⁴⁴

Em síntese, Pontes define a distinção entre os fenômenos ora elencados, afirmando que o desenvolvimento “proporciona uma mudança estrutural da economia através de alterações da forma de produção ou ainda na satisfação das necessidades humanas, com a riqueza produzida colocada a serviço do homem”⁴⁵; de outra banda, ao tratar do crescimento, a autora define o acontecimento como “melhoria quantitativa identificada em alguns índices pré-determinados,

⁴¹ BERCOVICI, op. cit., p. 52-55.

⁴² MELO; RODRIGUEZ, op. cit., p. 149.

⁴³ ARAÚJO, Jailton Macena de. **Políticas Sociais e Desenvolvimento**: impactos da atuação estatal no desenvolvimento socioeconômico da população carente brasileira – análise do Programa Bolsa Família. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011, p. 28.

⁴⁴ MELO; RODRIGUEZ, op. cit., p. 124.

⁴⁵ PONTES, op. cit., p. 61.

em especial, relativos à acumulação de capital e de bens”⁴⁶, sendo, portanto, apenas uma parcela da noção de desenvolvimento. Assim, a busca por desenvolvimento precisa ser realizada nas balizas das normas constitucionais que regulam a matéria, em alinhamento com a aplicabilidade e eficácia de tais preceitos.

2.2 MAPEAMENTO E EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS NA BUSCA DO DESENVOLVIMENTO

A eficácia revela-se como característica da norma jurídica que detém todos os requisitos para sua concreta aplicação, gerando efeitos no mundo fenomênico, aquele que o direito se presta a normatizar. Ao tratar de Direito e Garantias Fundamentais, a Constituição expressa, no parágrafo primeiro do artigo 5º, que tais normas têm aplicação imediata.⁴⁷ Sem embargo das teorias existentes quanto à aplicabilidade das normas constitucionais, é forçoso reconhecer a inexistência de normas sem a produção de efeitos. Os preceitos da Carta Maior revelam-se, em suas raízes, além da sua aplicação prática em cada caso concreto, como pilares da interpretação sistêmica do ordenamento jurídico e normas direcionais, embasando e influenciando a conduta do Legislativo.

Nessa definição, ante a eficácia de norma fundamental de aplicabilidade imediata, encontram-se os preceitos de garantia do desenvolvimento nacional e de redução das desigualdades sociais e regionais. Considerando-se a forma federativa de Estado e a exigência de uma união coerente e razoavelmente isonômica de todas as partes do território, cada uma com suas peculiaridades culturais, econômicas e sociais, a concretização de tais preceitos exsurge-se como um desafio, inclusive quando da utilização de instrumentos fiscais no repertório de políticas de desenvolvimento regional.⁴⁸ Diante disso, considerando-se as normas fundamentais como de aplicação imediata, a disciplina constitucional como pilar interpretativo e direcionador da atuação do legislador e o desenvolvimento como fenômeno instrumentalizado pela mudança das estruturas sociais, desponta-se a necessidade de ponderar o fato de a norma jurídica configurar-se como concretamente aplicável ao contexto social, sobretudo na concretização de direitos sociais.

⁴⁶ PONTES, loc. cit., p. 61.

⁴⁷ Cf. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. art 5º, § 1º.

⁴⁸ DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18, p. 95-107, jun. 2002. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3609>. Acesso em: 15 abr. 2022.

Direitos sociais usualmente precisam ser materializados por meio de políticas públicas, considerando, inclusive, as limitações estatais orçamentárias e a necessidade de delimitar prioridades, em razão da escassez dos recursos. Nesse sentido, Carvalho apresenta a seguinte afirmação:

Não há dúvida que a nossa Constituição pretendeu erigir um Estado Democrático e Social de Direito. Ainda assim, é inegável que os chamados direitos sociais, basicamente os inseridos no artigo 6º da Constituição, não têm a mesma natureza que os direitos individuais do artigo anterior. É que os direitos sociais são o que a doutrina denomina de normas programáticas, que instituem programas de políticas públicas a serem cumpridas pelo Estado, ao passo que os direitos individuais são de natureza negativa [...]. Não há como postular o cumprimento de um direito individual da mesma forma que o cumprimento de um direito social, pois enquanto o primeiro requer a abstenção da conduta do Estado (no sentido de não ferir o direito do indivíduo), o último requer a prestação efetiva de um serviço público (educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados), o que nem sempre é possível, haja vista a escassez de recursos necessários para tanto. Por isso são, conforme dito, normas programáticas, sem eficácia plena.⁴⁹

A existência de limitações na aplicação e concretização de tais normas, sobretudo em razão da conjuntura social, não retira a eficácia dos preceitos previstos pela Constituição. Mesmo normas inaplicáveis plenamente exercem força de preceito impositivo, detendo força normativa e negativa, de modo a impedir que medidas capazes de suprimir ou reduzir seus efeitos sejam afastadas, por padecerem de inconstitucionalidade. Os direitos consistem em fatos institucionais, gerados por intencionalidades individuais e coletivas, aplicados na conjuntura de uma sociedade, para a qual se deu sua existência, projetando no indivíduo os *status* de direitos e deveres. A figura do Estado, como detentor do poder regulatório, trabalha para garantir que tais arranjos sejam respeitados, garantindo a manutenção desses direitos quando necessário.⁵⁰

De fato, o sistema jurídico é criado para regulamentar, por meio de normas expressas no direito posto, a conduta da sociedade, evolui e se adequa em conjunto com a referida sociedade, de modo que ele não apresenta apenas essa feição, representando, de outra banda, a necessidade de evolução, de maneira a desenhar – sobretudo nos objetivos constitucionais e normas programáticas – um esboço dos projetos para o futuro, fundado na ideia de concretização da justiça, tendo a pessoa humana como fonte de todos os valores, aplicando-se à sociedade e induzindo a mudança e implementação de comportamento com ela condizentes,

⁴⁹ CARVALHO, op. cit., p. 98.

⁵⁰ CARVALHO, op. cit., p. 82-83.

inclusive por meio de políticas públicas. Frisa-se, para além do exposto, que a mera definição legal não tem o condão de modificar a realidade existente. Mesmo que a lei seja juridicamente válida, apenas a realização concreta de cada um dos preceitos consagrados no ordenamento jurídico fará com que as carências sociais e econômicas sejam eliminadas e alcançados de maneira plena os preceitos de solidariedade, justiça social e igualdade, que se revelam como consagradores do desenvolvimento.⁵¹

Nesse contexto, não se demove a importância do corpo legislativo formal, contudo, denota-se da eficácia das normas constitucionais na busca pelo desenvolvimento a exigência de um comprometimento dos agentes estatais, com a atuação direcionada e responsabilidade em torno da solidificação da nova mentalidade, relacionada ao conceito de desenvolvimento atrelado à mudança das estruturas sociais.⁵²

2.3 CONCEITOS DE JUSTIÇA SOCIAL E FISCAL APLICADOS ÀS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A justiça social, nos moldes constitucionais, baseia a atividade estatal fundamentada na equidade e solidariedade; reflete a justiça distributiva por meio de preceitos positivos, indeclináveis⁵³, “[...] ligados à superação das falhas e deficiências do mercado, à proteção contra a pobreza e à promoção de justiça social.”⁵⁴ A solidariedade é intrínseca à ideia do sistema tributário brasileiro, porquanto os cidadãos participam da manutenção da estrutura estatal, por intermédio do pagamento de tributos, na medida da sua capacidade contributiva.

Entre os escopos traçados pelo texto constitucional, em seu artigo 3º, constam como objetivos da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a busca pelo desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem discriminações. No mesmo passo, o artigo 170 do texto constitucional, ao estabelecer as diretrizes da ordem econômica, assegura a todos, uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.⁵⁵

⁵¹ ARAÚJO, op. cit.

⁵² FEITOSA, op. cit., p. 176.

⁵³ ARAÚJO, op. cit., p. 24.

⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 576 p., p. 518.

⁵⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. art. 3º; 170.

O objetivo republicano expresso na busca pela “redução das desigualdades sociais e regionais”, além de propósito a ser alcançado, constitui e desdobra-se no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, sobretudo, na isonomia e na perspectiva de promoção de justiça social. Esse parâmetro reflete um preceito de justiça distributiva, fundada na equidade e solidariedade que norteiam, como imperativos de justiça, a atuação estatal.

Pensado sistematicamente, o constituinte inseriu, de igual modo, o objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais entre os princípios da Ordem Econômica, indicando que a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa têm potencial para caminharem juntas, respeitando os preceitos de justiça e liberdade. Com tal intento, o constituinte denota a imprescindibilidade do respeito à liberdade, tendo como corolário a garantia da propriedade, enquanto orienta o legislador infraconstitucional a revelar ciência dos mandamentos e irresignação diante do contexto de desigualdade existente entre as diversas regiões do país, alvitando sua redução, como forma de alcançar os preceitos da dignidade humana e justiça social.

Quanto ao preceito de justiça social, ele constou expressamente ainda na Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento, de 1969, da ONU, que, em seu preâmbulo, afirmou “a sua fé nos direitos humanos e liberdades fundamentais e nos princípios da paz, da dignidade e do valor da pessoa humana e da justiça social, proclamados na Carta”.⁵⁶

No Estado Moderno, a atividade interventiva aplica-se na perquirição pela modificação das estruturas sociais, de modo a proporcionar a geração de desenvolvimento. Na busca pelo bem-estar social, almeja-se a maximização dos bens para satisfação das necessidades sociais. Nesse contexto, as finanças públicas podem ser aplicadas como meio estruturante de alcance da justiça social e justiça fiscal. Nos termos do que se estabelece na Constituição Federal, a existência digna, conforme os ditames da justiça social, é garantida a partir da conjugação de dois elementos: valorização do trabalho humano e livre-iniciativa.⁵⁷ Soma-se a isso a seguinte ideia:

O desenvolvimento como proposta de Estado em que o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, a igualdade e a justiça são valores supremos de uma sociedade fraterna (poder-se-ia dizer solidária) e pluralista é elemento essencial para se compreender as escolhas

⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social. Proclamada pela Resolução 2542 (XXIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 11 de dezembro de 1969. ONU, Nova Iorque, Nova York, EUA, 1969. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-progressodesenvsocial.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁵⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias indutoras e Intervenção Econômica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 84.

feitas pelo Estado brasileiro no sentido de propostas e ações desenvolvidas para a concretização dos preceitos constitucionais.⁵⁸

Ao menos idealmente, portanto, espera-se que, além de se abster de interferir na esfera individual das pessoas, o Estado, por meio da promoção da justiça social, torne-se instrumento de combate à injustiça, pela atuação legislativa e regulamentar, bem como pelo planejamento e fomento a segmentos estratégicos.⁵⁹ Nesse sentido, ao tratar de efetividade de políticas públicas, mesmo que tributárias, pautadas basicamente em incentivos fiscais de fomento à expansão econômica, associa-se “o tema da efetividade dos direitos sociais às questões relativas à justiça social e à proteção de direitos humanos, com o objetivo de exigir outro tratamento da responsabilidade jurisdicional na tutela de direitos”, tendo em vista o acesso à justiça.⁶⁰

É nesses termos e na perquirição pela garantia da dignidade da pessoa humana, tendo o desenvolvimento e a justiça social como objetivos do sistema constitucional, que se delimitam as balizas justificadoras da discriminação lícita por parte do Estado, dentre elas eventuais políticas de desoneração tributária, beneficiando uma região em detrimento de outras. Denote-se que toda modificação de parâmetros precisa respeitar o binômio valorização do trabalho humano e livre iniciativa, como estabelecido pelo texto constitucional ao tratar da ordem econômica. Ademais, a discriminação precisa embasar-se proporcionalmente em outros valores sociais; isenções, incentivos regionais ou setoriais somente são admitidos pela Constituição quando existem razões de justiça social e superior interesse público, de modo a possibilitarem a sua reversão em favor de toda a sociedade, do contrário, configurar-se-iam apenas em privilégios intoleráveis. Atendidos tais pressupostos, caberá à análise se os princípios da Ordem Econômica e os pressupostos constitucionais são atendidos com a desigualdade proposta.⁶¹

Tais razões de justiça social são embasadoras da ideia de justiça fiscal, bem como dos preceitos de igualdade, *a priori*, reconhecida como delimitação de igualdade horizontal, impondo exações tributárias igualitárias para todos aqueles que se encontrem nas mesmas condições, e, de outra banda, igualdade vertical, na qual aqueles que se encontrem em situações diferentes paguem montantes diversos de tributos, de forma que a carga tributária recaia mais intensamente sobre os alocados em melhores condições financeiras.⁶²

⁵⁸ ARAÚJO, op. cit., p. 24.

⁵⁹ BARROSO, op. cit., p. 82.

⁶⁰ FRANZOLI, Júlia Ávila; LUFT, Rosângela M. Onde mora o direito à moradia? In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: teoria da constituição e direitos fundamentais**. Prefácio de Luís Roberto Barroso. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2014. v. 1, p. 967-988, p. 967.

⁶¹ SCHOUERI, op. cit., p. 288-290.

⁶² PALMA, Clotilde Celorico. Da Evolução do Conceito de Capacidade Contributiva. **Revista Ciência e Técnica Fiscal**, Centro de Estudos e Apoio às Políticas Tributárias, Lisboa, n. 402, p. 109-145, abr.-jun. 2001, p. 117.

Ademais, a tributação intervém na justiça social, por ser modalidade de financiamento dos direitos fundamentais e por auxiliar na busca pelos recursos imprescindíveis a efetivação de necessidades públicas, em respeito aos valores de liberdade e igualdade, “trata-se de um instrumento para alcançar a justiça e não de um mecanismo a ser utilizado para opressão e manutenção da desigualdade social. Verificar o modo como a tributação pode auxiliar na busca de uma sociedade livre e justa é uma tarefa fundamental [...]”.⁶³

Nesse contexto, a tributação não se resume a ser um objetivo em si mesmo, posto que instrumentaliza a realização de objetivos fundamentais, fornecendo os pressupostos para a aferição da justiça ou injustiça de uma matriz tributária historicamente determinada, para além dos critérios arrecadatórios, e, embora “[...] existam opiniões teóricas que orientem a busca da justiça fiscal por critérios meramente tributários, o valor mais geral que orienta a justiça ou injustiça de um sistema fiscal é a efetivação da justiça social”.⁶⁴ A realização da justiça social como tarefa delegada ao Estado “[...] apenas pode ser aferida com base no parâmetro do grau de garantia das liberdades fundamentais, razão pela qual direitos subjetivos a prestações apenas podem ser reconhecidos à medida que indispensáveis à manutenção das liberdades fundamentais”.⁶⁵

A tributação utilizada para induzir determinados comportamentos e realizar modificações no mercado tende a afastar-se dos parâmetros de igualdade em sua vertente horizontal, porquanto voltada a determinado objeto interventivo. Nesse âmbito, pelo relativo afastamento da igualdade como tradicionalmente conhecida, ganha relevo a ponderação das medidas aplicadas, exurgindo-se a necessidade de respeito à proporcionalidade, analisada individualmente, considerando-se o proveito de cada uma das medidas interventivas.

2.4 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE E CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: delineamentos e compatibilidades com a tributação indutora

O princípio da igualdade, em sua vertente material, indicada como equidade, surge com Aristóteles, assim como, o escopo comumente associado à ideia de tratar igualmente os iguais

⁶³ SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 131.

⁶⁴ CASTRO, Matheus Felipe de; GASSEN, Valcir. **A crise fiscal do Estado brasileiro: uma economia política dos direitos fundamentais**. Joaçaba: Editora Unoesc, 2019. 236 p., il. Disponível em: <https://www.unoesc.edu.br/editora/livros-single/e-book-gratuito-a-crise-fiscal-do-estado-brasileiro-uma-economia-politica>. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 360.

e desigualmente os desiguais. A afirmação foi expandida e atingiu largo alcance no direito romano, bem como no direito ocidental, contudo, não superou os aspectos de injustiça social que pautavam a sociedade – a exemplo da continuação da aceitação da escravidão, que diferenciava os indivíduos por conotações meramente pessoais. Com Rui Barbosa, por volta dos séculos XIX e XX, as discussões sobre a igualdade material foram requintadas, aprimoradas, acrescendo-se a máxima que o tratamento desigual deveria ocorrer “na medida de suas desigualdades”, fomentando ainda a valorização do Estado do bem-estar social.⁶⁶

Junto ao fomento do bem-estar social, emergem direitos fundamentais sociais de natureza prestacional, funcionando como uma compensação da desigualdade social existente e proporcionando a efetivação da igualdade real, o que na visão de Sarlet “[...] pressupõe um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada.”⁶⁷ Considerando a noção de justiça com fundamentos vinculados à distribuição de recursos e encargos como princípio estruturante das normas tributárias e como base hermenêutica, exsurge a perspectiva de adaptabilidade, de modo a admitir que tais preceitos sejam utilizados para alcançar um valor ou um fim.⁶⁸

O artigo 5º da Carta Constitucional elenca inúmeros direitos fundamentais, que se aplicam e funcionam como pilares interpretativos, dos quais irradiam disposições interpretativas para todo o sistema jurídico brasileiro. O *caput* do dispositivo inicia suas demarcações, afirmando serem todos iguais perante a lei.⁶⁹ A norma elementar da igualdade aplica-se ao âmbito da tributação, de modo que contribuintes em situação de equivalência, aferida por parâmetros e critérios de comparação eleitos pelo legislador, sejam tributados de maneira análoga. Ante a evolução do conceito de igualdade, percebeu-se que a diferença de tratamento estabelecida entre certas categorias de pessoas, com critérios de distinção suscetíveis de justificação objetiva e razoável, não se constitui como afronta a tal preceito, revelando-se como elemento da isonomia.

De fato, o princípio da igualdade é violado quando não há relação razoável de proporcionalidade entre os meios empregados e o objetivo visado. Categorias de pessoas que se encontrem em situações nas quais, à vista da medida em consideração, sejam essencialmente

⁶⁶ FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. A reforma constitucional empreendida pela ratificação da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência aprovada pela Organização das Nações Unidas. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**: teoria da constituição e direitos fundamentais. Prefácio de Luís Roberto Barroso. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2014. v. 1, p. 695-713, p. 701-702.

⁶⁷ SARLET, op. cit., p. 206.

⁶⁸ SILVEIRA, op. cit., p. 133.

⁶⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. art. 5º, caput.

diferentes, invocam a necessidade de tratamento diferenciado, sendo seu corolário o princípio da capacidade contributiva, exposto no artigo 145, parágrafo 1º da Constituição, pelo qual, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do sujeito passivo.⁷⁰

O princípio da capacidade contributiva em sentido material é conceituado como sendo “o postulado prévio da vida real, de cuja verificação fáctica depende o desencadear da relação pública do imposto, mormente como resultante de uma actividade ou evento gerador de riqueza individualmente imputada.”⁷¹ O preceito é usualmente aplicado em duas vertentes: em um primeiro plano, revela-se que a tributação deve ser mantida em níveis razoáveis, não assumindo monta de confisco ao patrimônio do contribuinte. De outra banda, em termos garantísticos, ninguém deve pagar impostos abaixo de um determinado limite mínimo revelador da ausência de aptidão para contribuir. Nesse contexto, todos aqueles que demonstram capacidade são instados a contribuir para as despesas do Estado social.⁷²

A noção conceitual de capacidade contributiva, se estruturou em função da ideia de justiça social, cuja origem remonta à própria criação do tributo, modificando-se ao longo do tempo sua visão, perspectiva e aplicação. No antigo Egito, por exemplo, os tributos estabeleciam-se por relação com a riqueza gerada por aqueles sobre quem recaíam; já na Grécia, defendia-se o ideal de justiça distributiva apoiada num padrão de desigualdade segundo os méritos, e Túlio defendeu a divisão dos romanos em classes de acordo com a propriedade possuída⁷³, concepção esta presente em textos mais recentes, tais como os descritos no trecho a seguir:

Em 1776 Adam Smith referiu-se à necessidade de contribuição “na razão de seus haveres” e, logo depois, a Declaração dos Direitos de 1789, reforçada pela Declaração do Homem e dos Cidadãos, de 1791, estabelecia-se que “os impostos deveriam ser suportados em proporção das possibilidades econômicas de cada um”. O ideário resultante veio a integrar a generalidade dos textos constitucionais desde então até os nossos dias.

⁷⁰ Ibid., art. 145, § 1º.

⁷¹ CATARINO, João Ricardo. **Redistribuição Tributária**: Estado social e escolha individual. Coimbra: Edições Almedina, 2008. (Coleção Teses). p. 46.

⁷² PALMA, op. cit.

⁷³ CATARINO, op. cit., p. 44.

Ao vincular tal princípio ao preceito da extrafiscalidade, a capacidade contributiva cede espaço, uma vez que deixa de ser seu fundamento precípuo, que será “[...] a adequação ou adaptabilidade – do tributo – ao programa econômico ou social, em relação ao qual foi instrumentalizado [...]”.⁷⁴ Por sua vez, carvalho, ao falar de solidariedade social na tributação, elenca alguns argumentos favoráveis à sua aplicação, concluindo a análise com a afirmação de que “a capacidade contributiva não é apenas uma limitação ao poder de tributar, mas também o fundamento sobre o qual deve ser instituída a tributação, de modo a alcançar a dignidade da pessoa humana”.⁷⁵

Respeitados esses parâmetros, seria possível o afastamento do critério de igualdade, sob pena de incorrer na criação de privilégios inconstitucionais. Nos termos do que explica Schoueri, as discriminações e os privilégios na concessão das isenções, restituições de impostos, subvenções e subsídios, ou seja, normas tributárias indutoras de comportamento, em nome do desenvolvimento econômico, revelam-se como um dos mais importantes e difíceis problemas do intervencionismo estatal, pela inevitabilidade das desigualdades. Contudo, é possível aplicar igualdade e capacidade contributiva, buscando-se compatibilizar as normas tributárias indutoras, sobretudo quando se fala em desenvolvimento econômico, desde que, em lugar de simplesmente igualar aquilo que é desigual, destinem-se esforços para remover os obstáculos que determinam as situações de desigualdade. A igualdade, nesse caso, exigiria uma feição estatal de atuação positiva na implementação dos objetivos da ordem econômica, com individualização dos vínculos substanciais para o exercício do poder de tributar, se fundamentando nos demais preceitos do ordenamento jurídico, por sua vez, ponderados pela proporcionalidade, prevalecendo, assim, os princípios da ordem econômica e seus objetivos, a fim de se determinar a constitucionalidade da intervenção.⁷⁶

Para aportar esforços de modo a remover obstáculos que determinem e/ou inviabilizem o desenvolvimento de uma região, é necessário conhecer suas características, bem como os fundamentos determinantes da norma, garantindo interligação da medida criada com a realidade, de maneira efetiva, indicando os resultados pretendidos. Tratando especificamente da PEC nº 19/2011, a justificação do texto revela algumas características da região hábeis a validar a necessidade de tal intervenção, dentre elas o fato de que o Semiárido, embora ocupe vasto território, com área de mais de 981 (novecentos e oitenta e um) mil quilômetros quadrados

⁷⁴ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015. (Coleção Teses). p. 246.

⁷⁵ CARVALHO, op. cit., p. 85.

⁷⁶ SCHOUERI, op. cit., p. 277-279.

(área correspondente ao ano de 2011, com modificações posteriores que culminaram na elevação da extensão) e uma população superior a 22 (vinte e dois) milhões de habitantes, trata-se de uma região que vive em situação de atraso econômico, posto que a renda média de um cidadão brasileiro que habita o Semiárido é de apenas 34% da nacional.⁷⁷

Destaca-se, ainda, que o Semiárido perde população para as cidades de maior porte na própria região nordeste, ou seja, há o fenômeno da migração intrarregional. Isso ocorre em razão da busca por empregos, pois naquela localidade, o desemprego é, em média, mais elevado que o de outros pontos do Brasil. A referida justificativa denota, ainda, que a região apresenta baixos índices de desenvolvimento humano e, ao se combinarem indicadores relativos à renda, à educação e à expectativa de vida ao nascer, seu resultado fica aquém das demais localidades do Estado.⁷⁸ Fato é que, embora a justificação da proposta tenha sido escrita no ano de 2011, os pontos de atenção acima elencados tiveram poucos avanços no tocante ao desenvolvimento socioeconômico da região, que continua em desvantagem quando comparado com as demais localidades do país. Em 2018, Cavalcanti Junior e Lima escreveram:

A Região Nordeste do Brasil continua sendo um espaço de relativo atraso socioeconômico. Essa evidência se torna ainda mais profunda em sua área semiárida, que pode ser considerada uma das regiões mais pobres do país. O semiárido evoca a ideia de um lugar predominantemente rural, com economia de baixa produtividade, escassa presença de infraestrutura e onde as relações econômicas ainda se mostram deficientes. Essas características tornam a região um interessante objeto de estudo nos mais variados temas.⁷⁹

Considerando-se as atuais delimitações, divulgadas em 2017, por meio da Resolução nº 115, de 23 de novembro de 2017, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Semiárido abrange 1.262 municípios brasileiros, distribuídos entre os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir.

⁷⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino. Autor: Dep. Wilson Filho (PMDB/PB). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 maio 2011 (Data de apresentação). Situação: Pronta para Pauta no Plenário (PLEN), 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500312>. Acesso em: 22 out. 2021.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ CAVALCANTI JUNIOR, Carlos Antônio A.; LIMA, João Policarpo R. O Semiárido Nordestino: evolução recente da economia e do setor industrial. **Revista Econômica do Nordeste (REN)**, Fortaleza, v. 50, n. 3, p. 69-88, jul.-set. 2019, p. 70. Disponível em: <https://g20mais20.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/863>. Acesso em: 23 out. 2021.

Tabela 1 – Quantidade de municípios do semiárido por Estado

Estados	Quantidade de Municípios
Maranhão	2
Piauí	185
Ceará	175
Rio G. do Norte	147
Paraíba	194
Pernambuco	123
Alagoas	38
Sergipe	29
Bahia	278
Minas Gerais	91
TOTAL	1.262

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Resolução nº 115/2017.⁸⁰

De acordo com a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), após a edição da Resolução nº 115/2017, que causou a inclusão de novos municípios, a região passou a ter extensão de 1 128 697 km², com população de aproximadamente 27 milhões de pessoas, correspondendo a 12% da população brasileira.⁸¹ A maior parte do Semiárido – excetuando-se apenas o Estado de Minas Gerais – se situa na região Nordeste do país, localidade abarcada pelos benefícios fiscais previstos na PEC nº 19/2011.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados referentes aos anos de 2017-2018, é a sexta pesquisa realizada pelo instituto, com a verificação da evolução do perfil do orçamento familiar em âmbito nacional. Um dos valores aferidos em tal pesquisa refere-se à média do rendimento familiar em todas as regiões do Brasil. Além do rendimento tradicional, tido como resultado do trabalho formal ou informal, faz parte do orçamento das famílias as variações no patrimônio, como saques da poupança, recebimento de herança, vendas de imóveis etc., que também entram no orçamento.⁸²

⁸⁰ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Resolução nº 115, de 23 de novembro de 2017. Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Diário Oficial da União**: seção: 1, Brasília, DF, n. 232, p. 26-27; 34, 5 dez. 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/739568/do1-2017-12-05-resolucao-n-115-de-23-de-novembro-de-2017-739564. Acesso em: 23 out. 2021.

⁸¹ ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Semiárido: é no semiárido que a vida o pulsa! **ASA**, Recife, c2021. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/semiarido#caracteristicas-semiarido>. Acesso em: 23 out. 2021.

⁸² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares**: 2017-2018: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2019. 69 p., p. 55. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101670>. Acesso em: 24 out. 2021.

De acordo com os resultados apresentados, o rendimento total médio mensal auferido pelas famílias foi de R\$ 5.088,70 (cinco mil, oitenta e oito reais e setenta centavos) na zona urbana, enquanto em áreas rurais o montante foi de R\$ 3.050,49 (três mil, cinquenta reais e quarenta e nove centavos). Também foram apresentados resultados regionais, indicando que os maiores valores de rendimentos totais e variações patrimoniais médias foram observados na região Centro-Oeste e, em seguida, no Sudeste, correspondendo a 124,8% e 117,8% da média nacional, respectivamente. De outra banda, os menores valores médios foram observados no Nordeste, cujo valor total é de R\$ 3.557,98 (três mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e noventa e oito centavos), e no Norte, cujo resultado é de R\$ 3.647,70 (três mil, seiscentos e quarenta e sete reais e setenta centavos), correspondendo a 65,6% e 67,2% da média nacional, respectivamente. Nesse contexto, o cômputo apurado no Nordeste é o menor do país.⁸³

O levantamento estatístico em termos percentuais, evidencia que a região Nordeste concentra um valor proporcional 47,9% mais pobre que o restante do Brasil.⁸⁴ Tais fatos denotam que, mesmo anos após a propositura da PEC nº 19/2011, com dados coletados no ano em que a Constituição completou seus 30 (trinta) anos, o Nordeste ainda continuava em situação de renda mínima abaixo da nacional. Para reverter essa situação, é necessário garantir estímulos a empresas e investidores de modo que, eles decidam se adaptar nessa área menos desenvolvida, funcionando a Zona Franca como importante incentivo.

Estima-se que a ZFS seja capaz de gerar altivo números de empregos, melhora na qualidade de vida e elevação nos padrões de rendimento dos cidadãos – para que estes não sejam obrigados a abandonar sua terra, no escopo migratório de buscar oportunidades em outras regiões. Tomando como exemplo o Estado da Paraíba, em estudo realizado no ano de 2013, demonstrou-se que, desde a década de quarenta, a população cresce em taxas inferiores às das demais localidades, os “[...] fluxos migratórios para outras regiões do Brasil são a principal causa para a explicação deste fenômeno.”⁸⁵

Outro apontador relevante se refere ao IDH dos Estados componentes do Nordeste que sofreu evolução nos últimos anos, demonstrando uma melhora em termos percentuais, conforme informado comparativamente na Tabela 2 a seguir.

⁸³ Ibid., p. 56-58.

⁸⁴ CÉSAR, Davi. Região Nordeste possui quase metade de toda a pobreza no Brasil, segundo IBGE. **FECOP**, Fortaleza, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/2020/11/20/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil-segundo-ibge/>. Acesso em: 24 out. 2021.

⁸⁵ MELO, Ademir Alves. **Paraíba em números 2013**: indicadores socioeconômicos da Paraíba. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013, p. 39.

Tabela 2 – Paraíba em números 2013: evolução do IDH nos Estados nordestinos entre os anos de 1991 e 2017

Estados	1991	2000	2010	2017
Alagoas	0,474	0,471	0,631	0.683
Bahia	0,530	0,512	0,660	0.714
Ceará	0,517	0,541	0,682	0.735
Maranhão	0,456	0,476	0,639	0.687
Paraíba	0,485	0,506	0,658	0.722
Pernambuco	0,572	0,544	0,673	0.727
Piauí	0,468	0,484	0,646	0.697
Rio G. do Norte	0,539	0,552	0,684	0.731
Sergipe	0,539	0,518	0,665	0.702

Fonte: Adaptação a partir de Melo.⁸⁶

O IDH corresponde ao resultado da análise dos indicadores de renda *per capita*, educação e saúde, é índice variável, sendo seu menor percentual exposto em 0 (zero), podendo chegar até 1 (um), o maior da localidade. Contudo, mesmo com a melhora em termos percentuais, da análise dos dados expostos no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, é perceptível que, no *ranking* nacional publicado em 2017, os três últimos Estados na lista fazem parte do Nordeste, são eles: Piauí, Maranhão e Alagoas⁸⁷, com os piores índices do país. No topo da lista, constam Distrito Federal, São Paulo e Santa Catarina. Nenhum dos Estados nordestinos ocupa posição entre os 10 (dez) primeiros mais bem ranqueados. O Estado mais bem colocado em toda a região é o Ceará, na décima quarta posição no *ranking* nacional, seguido pelo Rio Grande do Norte com a décima sexta⁸⁸, conforme demonstrado na Tabela 3 a seguir.

⁸⁶ Ibid., p. 53.

⁸⁷ A despeito de existirem 27 (vinte e sete) Estados, incluindo-se o distrito federal, a última posição do *ranking* nacional é a 26ª, posto que se encontram empatados na sexta posição dois Estados, quais sejam, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

⁸⁸ ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Ranking**. Brasília/Belo Horizonte: Pnud Brasil, Ipea, FJP, 2020. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 25 out. 2021.

Tabela 3 – Posição dos Estados nordestinos no *ranking* nacional do IDH de 2017

Estados	Posição no <i>ranking</i> nacional do IDH 2017
Ceará	14 ^o
Rio G. do Norte	16 ^a
Pernambuco	17 ^o
Paraíba	19 ^o
Bahia	21 ^o
Sergipe	22 ^o
Piauí	24 ^o
Maranhão	25 ^o
Alagoas	26 ^o

Fonte: Adaptação nossa a partir de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.⁸⁹

Como o referido indicador leva em consideração renda, educação e saúde, sendo o cômputo final uma média de tais resultados individuais, é imperativo se atentar para essas necessidades públicas na localidade estudada, de modo a melhorar o percentual dos índices em comparação com o restante do país.

Para além disso, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no primeiro trimestre de 2021, a região Nordeste alcançou taxa recorde de desocupação, com percentual de 18,6%, a maior taxa registrada desde 2012. A elevação da procura por trabalho era esperada, em virtude da sazonalidade do local, posto que, no início do ano, aqueles que haviam sido recrutados para dar vazão à alta temporada, acabaram sendo afastados, contudo, os níveis resultaram acima do previsto. Além do elevado desemprego, o Nordeste – e o Norte – são caracterizados pela alta taxa de informalidade. No primeiro trimestre de 2021, o percentual de empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada no Nordeste era de apenas 59,0%, percentual menor do que a média nacional, que se alocava em 75,3%.⁹⁰

O Brasil é um país imenso e, historicamente, desigual. Pela análise do mapa da distribuição política brasileira, disponibilizado pelo IBGE em 2014, parcela considerável da economia encontra-se concentrada nas regiões Sul e Sudeste. Esse fato indica desigualdade regional patente, uma vez que o Sudeste ocupa cerca de 11% do território nacional, respondendo, contudo, por 55,4% do PIB do país⁹¹, estando 32,1% concentrados em São

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ CABRAL, Umberlândia. PNAD Contínua: Norte e Nordeste puxam desocupação recorde no primeiro trimestre no país. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 27 maio 2021. Estatísticas Sociais. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30785-norte-e-nordeste-puxam-desocupacao-recorde-no-primeiro-trimestre-no-pais>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁹¹ DUARTE, Benjamin Salles. Sudeste lidera a economia brasileira. **CNA Brasil**, Brasília, c2022. Publicações. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/artigos/sudeste-lidera-a-economia->

Paulo⁹², enquanto o Sul, a menor das cinco regiões, com três Estados apenas, ocupa cerca de 6% do território nacional, respondendo por 16,5% do PIB, sendo a região do país que apresenta melhores indicadores sociais.⁹³

Já o Nordeste, região com maior número de Estados do país, ocupa em termos de extensão cerca de 18% do território nacional⁹⁴, respondendo, contudo, por apenas 14,2% do seu PIB.⁹⁵ Para além disso, as consequências de aspectos geográficos, climáticos, sociais, culturais, econômicos e políticos fazem com que o local permaneça em cenário de pobreza relativa e pobreza extrema. Considerando que a economia do local ainda se baseia em produtos primários ligados à agricultura, dependente de água para seu cultivo, a falta de chuvas afeta diretamente a sua realidade. A dependência dos ciclos hidrológicos e climáticos obriga os habitantes do semiárido a organizarem sua atuação e, principalmente, sua economia, em função da água ou da falta dela.⁹⁶

O semiárido brasileiro é a região definida na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que substitui o chamado “polígono das secas”. Abrange os Estados da região Nordeste – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe – e parte setentrional de Minas Gerais (cerca de 18% do território do Estado), ocupando área total de 1 128 697 km².⁹⁷ A partir da Lei nº 13.568, de 21 de dezembro de 2017, a capital do semiárido passou a ser a cidade de Mossoró, localizada no Estado do Rio Grande do Norte.⁹⁸ O clima semiárido vem, em geral, associado ao bioma caatinga, rico em biodiversidade e

brasileira#:~:text=O%20Sudeste%20ocupa%20apenas%2011,6%2C26%20trilh%C3%B5es%20do%20Brasil. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁹² REIS, Ana Letícia. Economia da Região Sudeste. **Educa Mais Brasil**, [S.l.], 5 ago. 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/matematica/economia-da-regiao-sudeste>. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁹³ SOUSA, Rafaela. Regiões do Brasil. **Brasil Escola**, [S.l.], c2022. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/regioes-brasileiras.htm>. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁹⁴ SOUSA, Rafaela. Geografia humana do Brasil: Regiões do Brasil. **Mundo Educação**, [S.l.], c2022. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/as-regioes-brasil.htm#:~:text=A%20Regi%C3%A3o%20Nordeste%20%C3%A9%20a,maior%20n%C3%BAmero%20de%20unidades%20federativas>. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁹⁵ SUDENE. **Produto Interno Bruto Regional (2005 - 2015)**. Observatório de Desenvolvimento do Nordeste, ODNE. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/boletim-sudene-pib.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁹⁶ CHACON, Suely Salgueiro; BURSZTYN, Marcel. Análise das políticas públicas para o sertão Semi-árido: promoção do desenvolvimento sustentável ou fortalecimento da pobreza? *In*: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 6., 2005, Brasília-DF. **Anais [...]**. [S.l.]: ECOECO, 2005. 25 p. (Mesa-redonda 5). Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa5/analise_das_politicas_publicas.pdf, p. 18. Acesso em: 1 maio 2020.

⁹⁷ BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 17361, 28 set. 1989.

⁹⁸ BRASIL. Lei nº 13.568, de 21 de dezembro de 2017. Confere o título de Capital do Semiárido à cidade de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 22 dez. 2017.

heterogeneidade, mas castigado pelas secas – precipitação inferior a 1000 mm por ano, sendo em média, em torno de 300 mm por ano, com estiagens que duram quase o ano inteiro. Cabaceiras, na Paraíba, por exemplo, é considerado o município mais seco do país.⁹⁹

No cenário do nordeste circunscrito ao semiárido, os indicadores climáticos e sociais são preocupantes. Na verdade, o problema da distribuição e do acesso à água é mais relevante no nordeste brasileiro do que propriamente a sua escassez, visto que na maior parte do semiárido a precipitação média pluvial anual equivale à de cidades como Paris e Barcelona. A falta de gestão e de orientações políticas específicas levam a dificuldades no acesso à água, pela deficitária distribuição. Para além disso, a região conta com indicadores como o de menor nível de renda mensal média, quando comparado ao das demais regiões do país, e maiores taxas de analfabetismo, que, de acordo com o IBGE, listados na PNAD e relacionados ao Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014¹⁰⁰, era de 13,9% em 2019; quanto à população adulta que declara não ter concluído o ensino de nível fundamental, o percentual sobe para 56,2%, o que corresponde a 6,2 milhões de pessoas; já no Sudeste, o percentual é de 21,7%.¹⁰¹

No caso da criação da Zona Franca do Semiárido, a concessão de benefícios fiscais pretende funcionar como redutor das desigualdades regionais, vetor expresso, por exemplo, no propósito de diminuição do índice elevado de analfabetismo na região do Semiárido, além de amenizar as consequências da seca. O texto da proposta pretende alcançar esse objetivo por meio da concessão de incentivos fiscais, almejando que a medida de desoneração seja sentida pela população local sob a forma de novas oportunidades de emprego, elevação da renda, melhorias na educação e na prestação do serviço de saúde.

Pelos dados acima expostos, pode-se dizer que, no mundo fenomênico, existe, ainda, uma distinção entre as diversas regiões do país, justificando o afastamento da aplicação da igualdade em sua vertente tradicional, de modo a permitir normas que tragam distinções anteriormente não delimitadas pela legislação, tendo em vista a modificação de tais estruturas econômicas. Furlan, ao tratar das Zonas de Livre comércio, sob o enfoque tributário, define-as como sendo “uma área legalmente delimitada com o fito de receber um tratamento especial, ou

⁹⁹ MEDEIROS, Raimundo Mainar de; MEDEIROS, Biancca Correia de. Aspectos do clima para o município de cabaceiras. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA DIVERSIDADE DO SEMIÁRIDO, 1., 10-12 nov. 2016, Campina Grande-PB. **Anais** [...]. Campina Grande-PB: CEMEP; CONIDIS, 2016. 12 p. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/23506>. Acesso em: 26 mar. 2022.

¹⁰⁰ Cf. BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra, p. 1, 26 jun. 2014.

¹⁰¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Educação 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 7 mar. 2022.

melhor, um tratamento tributário que se supõe propositalmente diferenciado para que se possa dar efetividade ao princípio maior da isonomia.”¹⁰²

Se, no mundo fático, a medida concreta atende ao fim a que se propôs, ou seja, a intervenção guarda nexo de causalidade razoável com os resultados pretendidos, se justifica o tratamento desigual, na busca pelas mudanças estruturais daquela realidade. Nesse parâmetro, o Direito funciona como um aparelho modular de eficiência e equidade de determinado sistema social, ou seja, não é apenas um instrumento de eficiência, mas é o próprio aparato de realização da eficiência e de sua ponderação com as exigências da igualdade e de equidade. Os críticos dessa posição defendem que a retirada de recursos de um contribuinte para destinação à prestação de serviços ou redistribuição de renda, isto é, consequente direcionamento para outro sujeito, constituiria, portanto, uma apropriação indevida, que afronta o direito à propriedade. Para os defensores de tal colocação, a tributação traria, por consequência, a supressão de direitos.¹⁰³

Nos termos do que se defende nesta pesquisa, em âmbito tributário, sopesa-se o princípio da igualdade, a exigência de uniformidade de tributação, a busca pelo desenvolvimento e eficiência, em observância à normativa exteriorizada no artigo 151 da CF/1988, que admite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.¹⁰⁴ Nesse contexto, Pemthaler¹⁰⁵ apresentou a seguinte afirmação:

Se partirmos da consideração de que o princípio da igualdade – desmembrável juridicamente numa série de pretensões – encerra em si as noções fundamentais da justiça social, então o princípio da igualdade e os direitos sociais básicos devem tomar-se o critério da distribuição da prestação estatal bem como do *quantum* dessa distribuição.

A uniformidade não deixa de ser relevante, contudo, deve ser sopesada, tendo em vista os ditames de justiça social e redução das desigualdades. Assim, normas tributárias indutoras

¹⁰² FURLAN, Valéria. Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (coord.) **Tributação na Zona Franca de Manaus**. São Paulo: MP, 2008 apud BISPO, Jorge de Souza. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 2009. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 49. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

¹⁰³ SILVEIRA, op. cit., p. 77.

¹⁰⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. art. 151.

¹⁰⁵ Peter Pernthaler, 1965, p. 71 apud BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2011, p. 379.

que promovem regiões menos favorecidas mostram-se como compatíveis com os princípios referidos, pois a Constituição deve ser interpretada sistematicamente, possibilitando a integração das normas postas, dentre elas, as normas tributárias. Sem embargo das normas tributárias indutoras alocarem-se em um ramo específico do Direito, sua referência interpretativa deve ser embasada nos princípios básicos que perpassam todo o sistema jurídico.

3 SENTIDO E APLICABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONJUGADAS A NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS

O Estado tem como uma de suas finalidades a busca pelo bem comum. Para efetivá-la, utiliza como principal fonte de custeio a tributação. A concretização de necessidades públicas requer o aporte de valores, receita que, em maior medida, decorre das exações tributárias. Na ausência da atividade arrecadatória, não seria possível a realização de prestações materiais por parte da Administração Pública, sobressaindo-se a essencialidade do papel arrecadatório na realização dos objetivos da República.¹⁰⁶

Para os defensores do princípio da neutralidade fiscal, em seu sentido restrito, a tributação tem por finalidade estabelecer a correta contribuição, em montante econômico-financeiro, à manutenção da esfera pública, afastando-se da função de intervenção econômica. A tributação neutra não se constitui como elemento fundamental de decisão do agente econômico em suas escolhas. De outra banda, ressabe-se que o preceito de justiça tributária não decorre somente do aspecto fiscal, meramente arrecadatório e não interventivo, posto que existem princípios na tributação além do seu resultado, além da carga arrecadatória que detém. Mesmo que a regulação seja excepcional, poderá ocorrer desde que devidamente justificada, em razão de demandas sociais ou econômicas.¹⁰⁷

Em princípio, nenhuma tributação é integralmente neutra, posto que seu sentido decorre da extração de valores gerados por um particular para transferência ao Estado, configurando-se como receita derivada, ou seja, não se origina da atuação do Estado como agente econômico, consequentemente, mesmo na sua feição eminentemente fiscal, ela causa impactos na esfera do particular contribuinte, afetando o seu direito de propriedade, em obediência ao chamado dever fundamental de pagar tributos. Na proporção de políticas públicas, mesmo que setoriais, interligadas à determinada população, produto, nicho de mercado ou localidade, a intervenção ocorre de maneira mais aguda, causando visíveis modificações no mercado e na economia, em razão das normas de estímulo e fomento voltadas para determinadas atividades. Situação que, embora não seja delimitada como regra, é fomentada pela Constituição brasileira.

Verifica-se, ainda, por todas as balizas delimitadas, que uma política pública que pretende a concretização da justiça social/fiscal deve promover a assunção de três objetivos,

¹⁰⁶ OLIVEIRA, op. cit., p. 6.

¹⁰⁷ SILVEIRA, op. cit., p. 109; 117-118.

quais sejam: financiar as despesas públicas, controlar a economia e organizar o comportamento dos agentes econômicos.¹⁰⁸

3.1 TRIBUTAÇÃO INDUTORA E REGULAÇÃO INTERVENTIVA ESTATAL

A economia do bem-estar social é definida como decorrente do pensamento econômico que delimita a criação de leis voltadas à melhoria das condições materiais de vida da sociedade, com base em um conjunto de satisfações e insatisfações existentes e capazes de serem mensuradas. Conforme delimitado, os princípios da neutralidade fiscal, da capacidade contributiva e da justiça fiscal podem ser aplicados de maneira coerente, desde que se respeitem as demarcações estabelecidas pela proporcionalidade. Nesse aspecto, considerando as finalidades de sua criação, a tributação indutora deve ser classificada como fenômeno intersistêmico que envolve a Política, a Economia e o Direito, posto não estar limitado ao âmbito de apreciação meramente fiscal da controvérsia.¹⁰⁹ Inexistindo tal teoria, ao afastar-se do aspecto de atenção e da participação pública, seria inviável a aplicação específica das causas da desigualdade.

A regulação estatal por meio da atuação interventiva no domínio econômico na contextualização política e econômica do Brasil, embora atualmente balizada na Constituição Federal vigente que dedicou um título específico à Ordem Econômica, não surgiu com ela. O crescimento do intervencionismo, data de antes de 1988, com o ressurgimento do Estado Empresarial,¹¹⁰ e sobretudo na norma constitucional de 1934, dispositivos com tal natureza passaram a integrar sistematicamente tais textos.¹¹¹

A ordem econômica constitucional regula o domínio econômico, conceituado como a parcela do setor privado sujeita a normas do setor público, com funções primordiais de fiscalização, incentivo e planejamento. A intervenção econômica implica, necessariamente, o imperativo de o poder público ingressar em área que originalmente não lhe foi concedida, de modo direto ou indireto. A intervenção direta, dita como “intervenção do Estado no domínio econômico”, é aquela que faz do Estado agente econômico principal, comprometido com a atividade produtiva, atuando em paridade aos agentes privados no regime concorrencial ou em

¹⁰⁸ SILVEIRA, op. cit., p. 101.

¹⁰⁹ SILVEIRA, op. cit., p. XIX.

¹¹⁰ PONTES, op. cit., p. 122.

¹¹¹ SILVA, Washington Eduardo Perozim da. As formas de atuação do Estado no Domínio Econômico: limites constitucionais sob a perspectiva do Poder Judiciário. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, SP, v. 17, n. 32, 263-298, jan.-jun. 2017, p. 2. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/3321>. Acesso em: 2 nov. 2021.

monopólio. Já a “intervenção sobre o domínio econômico” se realiza por meio da legislação regulamentadora/reguladora; trata-se de uma atuação externa, de enquadramento e orientação, que se manifesta por meio de estímulos, orientações etc.¹¹²

A intervenção no domínio econômico ocorre por absorção ou por participação. Na primeira hipótese, o Estado absorve e assume o controle de um setor do mercado sob o regime de monopólio. Na segunda hipótese, o Estado participa da atividade, mantendo empresas que disputam o mercado com o setor privado, atuantes na administração pública indireta, constituindo-se como Sociedades de Economia Mista ou Empresas Públicas.

Na intervenção sobre o domínio econômico, a interferência ocorre, ainda, por direção ou por indução. No primeiro caso, se estabelecem normas de conduta, comandos imperativos para serem cumpridos por todos os agentes que exploram o setor privado, inclusive as próprias estatais. A título de exemplo, seria o caso da instrumentalização do controle de preços para tabelá-los ou congelá-los. Já na indução, o Estado estabelece políticas de benefícios fiscais para os agentes, por meio de normas dispositivas, mediante as quais os agentes recebem estímulos e desestímulos, que, atuando no campo da formação da vontade, levam-no a decidir pelo caminho proposto pelo legislador.¹¹³

Considerando que a tributação indutora utiliza normas do direito tributário, uma vez que os incentivos são instrumento para intervir na economia, a matéria-prima que permite tais benefícios, intervenções, incentivos e desonerações é a norma jurídica, devendo respeitar os marcos legislativos de tal ramo do direito, motivo pelo qual se torna imprescindível para o estudo a demonstração do conceito das desonerações tributárias. Catão conceitua incentivos fiscais como “instrumentos de desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, através de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações jurídicas de cunho econômico.”¹¹⁴ De acordo com Nelson, os incentivos fiscais podem ocorrer sobre as despesas ou sobre as receitas, sendo incentivos que se vinculam à receita, a isenção, a remissão, a anistia e os diferimentos, enquanto, os incentivos que se relacionam com as despesas, são os créditos presumidos, os subsídios e as subvenções.¹¹⁵

Quanto aos incentivos vinculados à receita, a isenção conceitualmente consiste na dispensa do pagamento do tributo, determinada pela legislação. Nas palavras de Carvalho, sua

¹¹² SCHOUERI, op. cit., p. 42-43.

¹¹³ SILVA, op. cit., p. 24.

¹¹⁴ Cf. CATÃO, 2004, p. 13 apud NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Estudo sobre a Dogmática Jurídica dos Incentivos Fiscais no Sistema Jurídico Brasileiro. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 5, n. 5, p. 1527-1566, 2019, p. 1535. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-5-2019-n-5/201>. Acesso em: 10 abr. 2022.

¹¹⁵ NELSON, op. cit., p. 1540.

dinâmica “pressupõe um encontro normativo, em que ela, regra de isenção, opera como expediente redutor do campo de abrangência dos critérios da hipótese ou da consequência da regra-matriz do tributo.”¹¹⁶ Comumente, a doutrina levanta que, nos casos de isenção tributária, ocorre o fato gerador, nascendo a obrigação, estando o contribuinte, contudo, desobrigado do seu pagamento. Carraza discorda desse entendimento, afirmando que “a ideia de ‘dispensa legal do pagamento do tributo devido’ não se aplica à isenção tributária, mas à remissão tributária”, posto que, para o autor, é um contrassenso analisar o fato isento sob o prisma do surgimento do fato impositivo, visto que a lei isentiva é anterior à sua ocorrência.¹¹⁷ Reconhecendo a relevância dos conceitos construídos, para fins de desoneração tributária, importa considerar que o principal efeito da isenção é exonerar o contribuinte do pagamento do tributo.

A remissão, tida como perdão do débito, constitui modalidade de extinção do crédito tributário, ocorrido após a realização do fato gerador e constituição da obrigação tributária.¹¹⁸ Nos termos prescritos pela legislação, mais precisamente no artigo 172 do Código Tributário Nacional (CTN), ela poderá ocorrer total ou parcialmente e ter como fundamento (i) a situação econômica do sujeito passivo; (ii) o erro ou ignorância excusáveis do sujeito passivo, quanto à matéria de fato; (iii) a diminuta importância do crédito tributário; (iv) considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso; e (v) condições peculiares à determinada região do território da entidade tributante.¹¹⁹

Em paralelo à remissão, tem-se a anistia, em que também se observa o afastamento de um crédito tributário já constituído, contudo, o primeiro instituto “[...] se processa no contexto de um vínculo de índole obrigacional tributária, enquanto a anistia diz respeito a liame de natureza sancionatória, podendo desconstituir a antijuridicidade da própria infração.”¹²⁰ A anistia, pois, incide sobre a sanção, afastando as multas decorrentes da prática de infrações, ou de ilícitos tributários, desconstituindo sua antijuridicidade.¹²¹ Desse modo, percebe-se que a remissão – incidindo sobre o tributo – e a anistia – afastando a multa por infração – são benefícios ocasionais e decorrem de peculiaridades agregadas ao fato tributário a que se aplicam, não sendo comum, por este motivo, que sejam utilizadas em projetos de

¹¹⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2021, p. 206.

¹¹⁷ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 989.

¹¹⁸ Cf. COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário Constituição e Código Tributário Nacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 332.

¹¹⁹ Cf. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 12451, 27 out. 1966, art. 172.

¹²⁰ CARVALHO, op. cit., p. 498.

¹²¹ CARRAZA, op. cit., p. 1.040.

desenvolvimento regional, posto se tratar de operações abrangentes, de modificação da estrutura das normas aplicáveis à localidade.

Quanto aos diferimentos, estes são “usualmente descritos como simples deslocamentos do momento do lançamento do imposto”¹²², ou aqueles que se caracterizam como “o instituto segundo o qual se alonga o prazo para cumprimento da obrigação”¹²³, postergando o prazo ou diferindo-se o pagamento – como se depreende da nomenclatura do instituto. Contudo, tal sistemática não tem apenas esse significado, podendo ser interpretada como técnica por meio da qual se cumula o imposto devido na etapa subsequente da circulação, aplicando-se a substituição tributária progressiva. Em ambos os casos, não há desoneração direta: no primeiro caso, o benefício do contribuinte revela-se no elastecimento do prazo e, no segundo caso, “ao invés de ser exigido de centenas ou milhares de produtores, é recolhido por um só contribuinte, possibilitando uma fiscalização bem mais simples, barata e eficaz, no intuito de evitar a sonegação”¹²⁴. Em geral, o substituído, mesmo que indiretamente, sofre o encargo econômico e financeiro da medida, podendo o benefício estar configurado apenas pelo afastamento da obrigação.

De outra banda, quanto aos incentivos que se relacionam com as despesas, mais precisamente aos créditos tributários, tem-se nestes uma forma de desoneração da cadeia produtiva ou de consumo. Em respeito à não cumulatividade dos tributos, como regra, o contribuinte poderá se creditar daquilo que foi pago pelo seu precursor na cadeia. Por meio do mecanismo de créditos presumidos, é permitido ao contribuinte aproveitá-los em decorrência de hipóteses previstas na legislação, mesmo que não tenha havido efetivo pagamento – o que, em vias comuns, evitaria o creditamento – motivo pelo qual se denominam presumidos; trata-se, portanto, de “regra específica que confere ao contribuinte a opção de se creditar de um valor presumido [...]. Normalmente o valor do crédito presumido é calculado pela aplicação de uma determinada alíquota sobre o valor do imposto devido na operação.”¹²⁵

Quanto aos subsídios, Pires os conceitua como a ajuda oficial do governo, que “têm efeito equalizador de preços, de forma a corrigir distorções no mercado ou reduzir

¹²² OZAI, Ivan Ozawa. **Benefícios Fiscais do ICMS**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019, p. 4.

¹²³ PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (coord.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP, 2007 apud BISPO, op. cit., p. 43. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf.

Acesso em: 28 fev. 2022.

¹²⁴ COSTA, op. cit., p. 269.

¹²⁵ JESUS, Isabela Bonfá de; JACOB, Camila Mosna Tomazella. A Evolução dos Efeitos do Crédito Presumido de ICMS na Base de Cálculo do IRPJ e da CSLL. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 16, n. 1, p. 158-191, jan.-jun. 2021, p. 168. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/12224/7601>. Acesso em: 1 mar. 2022.

desigualdades sociais e regionais, além de servir como instrumento de incentivo à exportações, sobretudo em países em desenvolvimento”.¹²⁶ Nesse contexto, os subsídios englobam estímulos, auxílios governamentais para que os projetos se desenvolvam, podendo caracterizar-se como de natureza comercial ou industrial, e podendo até mesmo ser incluídos no conceito mais abrangente de subvenção.¹²⁷

Como visto, na intervenção estatal por indução, relacionada a estímulos, o Estado apresenta vantagens, a exemplo das subvenções, àqueles que incorrem nos atos contemplados pela norma. Sua finalidade é conceituada como sendo “a concessão de meios para sustentar uma finalidade pública por meio de um comportamento do beneficiário”¹²⁸, desse modo, o instituto caracteriza-se como prestações a produtores, consumidores, que, em contrapartida, faz surgir para o destinatário a obrigação de adoção de determinado comportamento que vai ao encontro do interesse público.

Juridicamente, ressalta-se que a subvenção pressupõe uma prestação pecuniária por meio do Estado, conceituada como “ajudas pecuniárias, concedidas pelo Estado em favor de instituições que prestam serviços e/ou realizam obras do interesse público”¹²⁹, o que não ocorre no caso de incentivos fiscais, por adotarem a forma de renúncia. No entanto, ao analisarem-se as consequências dos benefícios do ponto de vista do direito financeiro, a inclusão da subvenção assume revelo, posto que o princípio da gestão orçamentária responsável delimita que qualquer renúncia de receitas deverá ser considerada e acompanhada de estimativa de impacto financeiro-orçamentário, ou seja, estimado no âmbito orçamentário como gasto público.¹³⁰

Considerando o objeto do presente estudo, importa delimitar que, em se tratando da Zona Franca de Manaus, exemplo de maior política de desenvolvimento regional existente no Brasil, as desonerações tributárias existentes são implementadas por meio de isenções, alíquota zero e créditos presumidos. Conhecendo os incentivos existentes e possíveis, torna-se viável a escolha adequada de cada um, a depender da necessidade locacional de cada política pública.

A escolha dos incentivos alocados em Manaus e sua forma de aplicação têm sido aplaudidas como uns dos fatores que determinam o sucesso do modelo, posto que os incentivos

¹²⁶ PIRES, 2007 apud BISPO, op. cit., p. 43. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

¹²⁷ MACIEL, Lucas Pires; ROSSIGNOLI, Marisa. Benefícios Fiscais Declarados Inconstitucionais e os Reflexos Econômicos e Jurídicos. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 18, n. 3, p. 649-670, set.-dez. 2018, p. 660. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6801>. Acesso em: 10 abr. 2022.

¹²⁸ SCHOUERI, op. cit., p. 57.

¹²⁹ MACIEL; ROSSIGNOLI, op. cit., p. 659.

¹³⁰ SCHOUERI, op. cit., p. 57-61.

fiscais são “[...] direcionados à produção, somente sendo usufruídos a partir do lançamento dos produtos no mercado, não havendo subsídios ao empresário que arca com o ônus do investimento e com os riscos da implantação [...]”.¹³¹ Tratando especificamente do semiárido nordestino, e utilizando como exemplo o Estado da Paraíba, se verificam algumas normas tributárias indutoras alocadas na categoria de benefícios fiscais que têm como objetivo promoverem o desenvolvimento sustentável, por meio da articulação e fomento dos arranjos produtivos locais, ou seja, a aglomeração de empresas localizadas no seu território.

Visando fomentar a indústria de calçados paraibana, o Decreto nº 25.390, de 13 de outubro de 2004, promoveu a criação de um regime especial de tributação às indústrias de calçados, de artigos de couro e similares, fortalecendo o segmento calçadista estabelecido no Estado, determinando que nas saídas efetuadas por tais contribuintes, relativamente aos produtos por eles fabricados, fosse concedido crédito presumido do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de forma que a exação mensal a recolher, devidamente apurada, corresponderia a uma carga tributária de 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento), calculada sobre o valor das saídas.¹³²

O setor de confecções de fios e tecidos também conta com benefícios fiscais, tanto no Estado da Paraíba, como em Pernambuco, que, visando ao fortalecimento das empresas que realizam tais operações estimulando o investimento, a produção e o emprego nas áreas favorecidas, concedem benefícios fiscais de isenção, redução de base de cálculo e de crédito presumido nas operações com fios, tecidos e confecções instituídos nos termos da Lei Complementar Federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio 190, de 15 de dezembro de 2017, instituído pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)¹³³, que permite a concessão aos novos empreendimentos, com autorização expressa do governador, dos mesmos benefícios que estejam sendo oferecidos por outros Estados da federação, em respeito à equiparação entre os entes. Na paraíba, os incentivos se expressam como redução de base de cálculo e concessão de crédito presumido, regulados pelo Decreto nº 40.697, de 3 de dezembro de 2020.¹³⁴ Relacionado aos fios, a indústria de redes alocada principalmente na cidade de São

¹³¹ PONTES, op. cit., p. 286.

¹³² PARAÍBA. Palácio do governo do Estado da Paraíba. Decreto nº 25.390, de 13 de outubro de 2004. **DOE**, João Pessoa, 14 out. 2004. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/147-decretos-estaduais/icms/icms-2004/1507-decreto-n-25-390-13-de-outubro-de-outubro-de-2004>. Acesso em: 11 nov. 2021.

¹³³ Conselho formado pelos secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, presidido pelo Ministro da Economia.

¹³⁴ PARAÍBA. Palácio do governo do Estado da Paraíba. Decreto nº 40.697, de 3 de novembro de 2020. Dispõe sobre a sistemática de tributação referente ao ICMS incidente nas operações com fios, tecidos e confecções, e dá outras providências. **DOE**, João Pessoa, 4 nov. 2020. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/284-decretos-estaduais/icms/icms-2020/9640-decreto-n-40-697-de-03-de-novembro-de-2020>. Acesso em: 11 nov. 2021.

Bento conta com benefícios específicos, regulados pelo Decreto nº 24.432, de 29 de setembro de 2003, de forma que o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias mensal a recolher, devidamente apurado, corresponda a 1% do valor das saídas.¹³⁵

Cite-se ainda como exemplo o benefício criado no Estado da Paraíba pelo Decreto nº 25.515, de 29 de novembro de 2004, que dispõe sobre o diferimento do imposto relativo à importação do exterior do país de insumos da indústria de informática e automação, destinados aos estabelecimentos industriais fabricantes de máquinas e aparelhos elétricos, eletro-eletrônicos, eletrônicos e de telecomunicações e equipamentos de informática, cabos e fios de alumínio e fibra ótica, além de outros produtos especificados na normativa e da concessão de créditos presumidos nas operações relacionadas com tais operações.¹³⁶

É notória a relevância das medidas exemplificativamente citadas acima, contudo, trata-se de intervenções específicas, setoriais, concedidas pelo próprio ente federativo, que, como consequência, exigem prévia permissão do CONFAZ, permitindo, inclusive, distinção entre os próprios Estados do semiárido, a depender da política local. À vista da realidade exposta, a Zona Franca do Semiárido do Nordeste do Brasil é opção que possibilitará a interferência estatal no mercado, de maneira mais ampla e abrangendo toda a região abalizada na proposta, cujo centro será a sede do Município de Cajazeiras, no Estado da Paraíba.¹³⁷

Tal atuação não se contrapõe à liberdade, pois pressupõe a existência do mercado e de agentes econômicos com liberdade e poder de decisão.¹³⁸ Considerando o desenvolvimento como fenômeno multifacetado ou multidimensional, o qual, conforme especificado, não consiste somente e nem se confunde com o mero crescimento econômico, industrialização ou expansão industrial, podendo estes serem integrantes e ocorrerem de maneira linear, por meio de políticas econômicas que não deixem de estar alinhadas, nem se mantenham inertes frente à

¹³⁵ PARAÍBA. Palácio do governo do Estado da Paraíba. Decreto nº 24.432, de 29 de setembro de 2003. Dispõe sobre a concessão de Regime Especial de Tributação às indústrias de redes e produtos similares, nas condições que especifica, e dá outras providências. DOE, João Pessoa, 30 set. 2003. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/148-decretos-estaduais/icms/icms-2003/1630-decreto-n-24-432-de-29-de-setembro-de-2003>. Acesso em: 11 nov. 2021.

¹³⁶ PARAÍBA. Palácio do governo do Estado da Paraíba. Decreto nº 25.515, de 29 de novembro de 2004. Dispõe sobre o diferimento do imposto relativo à importação do exterior do país de insumos da indústria de informática e automação, e dá outras providências. DOE, João Pessoa, 30 nov. 2004. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/147-decretos-estaduais/icms/icms-2004/1470-decreto-n-25-515-de-29-de-novembro-de-2004>. Acesso em: 11 nov. 2021.

¹³⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste. Autor: Dep. Wilson Filho (PMDB/PB). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 maio 2011 (Data de apresentação). Situação: Pronta para Pauta no Plenário (PLEN), 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500312>. Acesso em: 22 out. 2021.

¹³⁸ SCHOUERI, op. cit., p. 43-44.

necessidade social e aos objetivos constitucionais¹³⁹. Desse modo, a tributação indutora a partir da criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste se justifica constitucionalmente, pelos objetivos da República, e socialmente, em razão da distinção entre as regiões.

3.2 BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS: mínimo existencial *versus* reserva do possível

A interpretação constitucional precisa ser realizada de maneira sistemática, posto o sistema jurídico ser único, convergindo, pois, para o mesmo resultado. Esse entendimento é corroborado pelo texto da Lei Fundamental, no capítulo referente às finanças públicas e ao orçamento público, quando prevê, em seu artigo 165, a criação das leis orçamentárias, chamadas de Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

É sabido que o PPA tem o objetivo de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A referida norma detém um papel de planejamento das ações governamentais de longo prazo, visto sua vigência ser de quatro anos. Já a LDO tem por função precípua estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte, servindo de base para a LOA – peça mais concreta do orçamento público, da qual devem constar todas as receitas e despesas previstas para o exercício financeiro posterior, acompanhada de sua aplicação.

É a LOA que concretiza e baliza o orçamento público do ano seguinte, prevendo, inclusive, os eventuais benefícios fiscais, isenções e renúncias de receitas. A Constituição afirma, de maneira expressa, no parágrafo 7º do artigo 165, que as fixações dessa legislação devem encontrar conformidade com o PPA e têm como uma de suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.¹⁴⁰ Ou seja, a Constituição fomenta a análise regionalizada, incluindo, de maneira expressa, a necessidade de o orçamento federal direcionar um olhar para as diferenças existentes entre as regiões do país, de modo a ajustar suas medidas. O ordenamento jurídico não se furta à ideia de o Brasil ser um país de dimensões continentais, indicando que o objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais não é vazio, desprovido de concretude.

¹³⁹ OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, op. cit., p. 272.

¹⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

Contudo, é necessário considerar que o PPA conta com horizontes temporais razoavelmente curtos, visto que sua vigência é de apenas 4 (quatro) anos, de modo que nem sempre coincide com o período necessário para solidificação de um planejamento estratégico de desenvolvimento regional. Nesse âmbito, sendo necessário projeto com perspectiva de elevada duração, seria imperativa a criação de documentos de planejamento de longo prazo, com previsão de análises periódicas de médio prazo, verificando suas fases de aplicação e conciliando cada uma delas com as leis orçamentárias.¹⁴¹

Evidentemente, as discussões a respeito da efetivação de direitos sociais sempre resvalam sobre o questionamento quanto à aplicação dos recursos públicos, considerando-se a necessidade de projeção em orçamento e o respeito à reserva do possível.¹⁴² Tal afirmação decorre da concretização de objetivos constitucionais, partindo de normas tributárias indutoras, geralmente feita por intermédio de políticas públicas que geram renúncias de receitas tributárias.

A renúncia de receita, embora não se confunda propriamente com uma despesa e não seja assim elencada no orçamento, por não haver efetivo dispêndio, implica a diminuição de valores arrecadados. Em razão disso, a Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece medidas regulatórias para sua concessão, exigindo prévio impacto orçamentário no ano em que deva ser aplicada a medida e nos dois anos subsequentes, prevendo, ainda, a necessidade de criação de medidas compensatórias que garantam a majoração de receita em outro âmbito, de modo a assegurar o equilíbrio orçamentário. Nos termos da referida lei:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - Estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de

¹⁴¹ HERINGER, Flávio Roberto de Almeida. **Quantas políticas públicas há no Brasil?** O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas. 2018. 73 p. TCC (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Legislativo Brasileiro-ILB, Senado Federal, Brasília, 2018, 73 p., il., p. 51. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555174/ILB2018_HERINGER.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 set. 2021.

¹⁴² OLIVEIRA, op. cit., p. 9.

alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.¹⁴³

A previsão é necessária, posto que o Direito Tributário, quando utiliza normas indutoras, refletidas em políticas públicas para efetivar direitos sociais, exerce influência direta nas contas públicas e precisa ser interpretado com base nessa realidade. Os críticos a tal sistemática adotada pela constituição dirigente alocam-na como impeditivo à governabilidade. Para Gonçalves Filho, as normas constitucionais sobrecarregam o Estado de tarefas, sem providenciar os recursos necessários para supri-las, preocupando-se unicamente com a distribuição de riquezas e se esquecendo da necessidade de produção delas, não sendo o Estado brasileiro suficientemente rico para arcar com as obrigações que lhe foram impostas.¹⁴⁴

Carvalho, ao tratar da matéria, dita que benefícios fiscais, em suas várias facetas, produzem efeitos na tributação, em razão da diminuição da arrecadação. Contudo, não reduz, por outra banda, a necessidade de dispêndio de valores para manutenção do orçamento, sendo preciso angariar outros recursos que cubram o custo da renúncia. Desse modo, “se o Estado concede algum desses benefícios, é porque, em rigor, o resto dos contribuintes é que arcou com o custo necessário para tal”.¹⁴⁵

Para além disso, a concessão de incentivos em âmbito tributário precisa respeitar a repartição de competências constitucionalmente estabelecida, bem como os limites impostos pelo federalismo, para que nenhum ente afronte a competência de outro. Por esse motivo, inclusive, a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, ciente da possibilidade de conflito entre os entes da federação, prevê que os incentivos fiscais concedidos pelos Estados não podem ser outorgados de forma unilateral, exigindo aprovação deles pelo CONFAZ por deliberação unânime, materializada em convênios. A exceção de tal delimitação fica por conta das empresas instaladas ou que vierem a se instalar na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais unidades da federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas, por expressa disposição do artigo 15 da referida legislação.¹⁴⁶ Caso

¹⁴³ BRASIL. Congresso Nacional. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000.

¹⁴⁴ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 225.

¹⁴⁵ CARVALHO, Cristiano. A “Solidariedade Social” na Tributação: Realização da Justiça ou Ineficiência Econômica? **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, Coimbra, Ano 3, n. 2, p. 79-103, 2010, p. 101.

¹⁴⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 345, 9 jan. 1975, art. 15.

benefício semelhante ao existente nesse Estado seja criado no semiárido, caberá, ainda, ao legislativo, regular situações como essa.

No mesmo passo, a Lei nº 101/2000 também dispõe, em seu artigo 4º, que anualmente a LDO disponha sobre equilíbrio entre receitas e despesas.¹⁴⁷ Considerando a política pública tributária como uma desoneração, sua consequência primeira é a diminuição de receita orçamentária. Dessa forma, mesmo não sendo definida como um dispêndio direto de valores, indiretamente se configura como demanda, por reduzir a disponibilidade financeira.

Previsão semelhante é a constante do artigo 165, parágrafo 6º da Constituição Federal, ao dispor que a LOA conterá demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.¹⁴⁸ Ademais, tais normas implicam investimento em determinada área ou localidade, conforme estudado, não podendo passar ao largo do respeito à reserva do possível. Ressalta-se que o orçamento público tem como finalidade atender às necessidades sociais previstas na Constituição. Assim, o Estado, por meio da sua atividade financeira, precisa fornecer o mínimo que garanta uma existência digna para todos.

Necessidades básicas, interligadas à garantia de dignidade humana, devem ser providas pelo Estado para que o indivíduo possa conseguir ter uma existência digna. Tais necessidades englobam o substrato econômico necessário para que uma pessoa tenha uma vida justa e são incorporadas constitucionalmente como direitos prestacionais; seu núcleo é o chamado mínimo existencial. A prioridade na satisfação de um conjunto de necessidades básicas – alocado como mínimo existencial – é levantada por Furtado, como uma forma de superação do subdesenvolvimento.¹⁴⁹

Dentre as necessidades públicas, o núcleo de necessidades básicas, mínimas, precisa ser atendido. A definição de mínimo existencial indica a proteção em patamar inderrogável “de um núcleo essencial de um direito fundamental, ou seja, um conjunto mínimo de significações semânticas e normativas para a afirmação de determinado direito”.¹⁵⁰ Nesse contexto, é evidente que nem toda necessidade pública é uma necessidade básica. Uma política pública que concede um benefício fiscal, para fomento do desenvolvimento e concretização dos objetivos constitucionais, e que atende a uma necessidade pública de determinado grupo de pessoas,

¹⁴⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000, art. 4º.

¹⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988, art. 165.

¹⁴⁹ FURTADO, op. cit., p. 51.

¹⁵⁰ SILVEIRA, op. cit., p. 200.

embora possa fomentar a efetivação de outras necessidades básicas, não é propriamente uma delas, tendo caráter secundário.

Exemplo de medida por meio da qual se buscou, no Brasil, promover o mínimo existencial foi o programa Bolsa Família, determinando que o Estado agenciasse alimento/renda para que famílias carentes pudessem, de imediato, obter alimentação digna – vertente emergencial – e, em paralelo, redistribuir renda, capacitando e orientando os beneficiários, na intenção de reverter o quadro de miséria com o acesso aos bens sociais mínimos, além de promover um acompanhamento básico de saúde. Primordialmente, na vertente de longo prazo, a ideia era alicerçar e promover a educação infanto-juvenil, dimensão estabelecida e exigida para usufruto do programa, inclusive com observância e fiscalização da frequência escolar, o que garantiria a integração social e a participação na educação, enquanto direito.¹⁵¹

Para além disso, a garantia teve reconhecimento normativo expresso, por meio da sua inclusão no artigo 1º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que, dispondo sobre a organização da assistência social, delimita expressamente que ela é direito do cidadão e dever do Estado, além de política de seguridade social não contributiva, que provê os *mínimos sociais*, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.¹⁵² Tal delimitação se interliga com a garantia de liberdade, visto que sua aplicação é inviável nos casos de inexistência de condições materiais mínimas para sobrevivência digna, funcionando ainda como “[...] uma cláusula de barreira contra qualquer ação ou omissão estatal ou induzida pelo Estado que impeça a adequação, concretização ou efetivação dos direitos fundamentais e de seu conteúdo mínimo.”¹⁵³

Em contrapartida a tal entendimento, exsurge o conceito de reserva do possível, entendida como “limite do poder do Estado de concretizar efetivamente direitos fundamentais a prestações”¹⁵⁴, significando que o Estado só pode prover políticas públicas condizentes com a limitação condicional do orçamento. Sendo a disponibilidade de recursos orçamentários limitada, às políticas que deles dependam também serão impostas tais limitações. Ambas as delimitações, embora não sejam contraditórias, são conceitos jurídicos abertos, que precisam encontrar proporcionalidade na sua aplicação para convívio harmônico.

¹⁵¹ ARAÚJO, op. cit., p. 137.

¹⁵² BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 18769, 8 dez. 1993.

¹⁵³ SILVEIRA, op. cit., p. 201.

¹⁵⁴ SILVEIRA, op. cit., p. 203.

A justificação do voto do relator da PEC nº 19/2011 não passou ao largo de tal realidade, denotando expressamente a estimativa de renúncia fiscal, para os anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, “de acordo com cálculos realizados pelo Ministério da Fazenda”, sendo “da ordem de R\$ 98,59 milhões, relativa ao ano de 2014, cerca de R\$ 459,98 milhões para o ano de 2015, de aproximadamente R\$ 979,71 milhões para o ano de 2016 e perto de R\$2.532,7 bilhões para o ano de 2017”.¹⁵⁵

Ressalte-se que as políticas públicas envolvem preferências, escolhas e decisões vinculadas à determinada finalidade, o que fortalece a necessidade de verificação dos mecanismos envolvidos em sua formação desde a fase de planejamento, passando por sua execução e, posteriormente, pela fase de avaliação de seus resultados, verificando então se o fim desejado foi alcançado, conceituando-se como estrutural sempre que visa a interferir nas relações de mercado, como emprego e renda.¹⁵⁶ Nesse sentido, Monteiro afirma que uma política pública é “[...] um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim”.¹⁵⁷ Para além disso, considerando o valor humano da dignidade, “o mínimo para a existência digna do cidadão é a garantia de desenvolvimento, ante a reprodução das medidas econômicas que tencionam tão somente o crescimento [...]”¹⁵⁸, e o afastamento de ações, por intermédio da alegação da reserva do possível, seja fática ou juridicamente, depende que a insuficiência de recurso seja provada e não apenas alegada.¹⁵⁹

Os conceitos precisam ser analisados com base na situação concreta, considerando que, mesmo com fundamentabilidades distintas, não há relação excludente entre eles, cabendo a aplicação da ponderação de valores, entre custos intrínsecos da atuação e benefícios sociais de acordo com o contexto da realidade onde a eventual política pública tributária esteja inserida.

¹⁵⁵ BRASIL. Comissão Especial. Proposta de Emenda à Constituição nº 19-A, de 2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste. Autor: Dep. Wilson Filho. Relator: Dep. Gonzaga Patriota (PSB-PE). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2015, 11 p., p. [3]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1320251&filename=Parecer-PEC01911-14-04-2015. Acesso em: 29 dez. 2021.

¹⁵⁶ MELAZZO, Everaldo Santos. Problematisando o Conceito de Políticas Públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, Presidente Prudente, SP, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010, p. 12. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>. Acesso em: 10 abr. 2022.

¹⁵⁷ MONTEIRO, Jorge Viana. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982, p. 12.

¹⁵⁸ ARAÚJO, Jailton Macena de. Constituição, cidadania e trabalho: premissas para o reconhecimento de uma racionalidade estatal pautada na solidariedade. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 52, p. 134-158, jan.-jun. 2018, p. 136. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=371&sid=35>. Acesso em: 26 fev. 2021.

¹⁵⁹ SILVEIRA, op. cit., p. 204.

3.3 REQUISITOS E APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Políticas públicas correspondem a um conjunto de ações estatais, articuladas, coordenadas e planejadas, carregando intencionalidade de efetivação do fim a que se propõem. Contudo, mesmo existindo um propósito precípua, seus resultados não estão adstritos unicamente ao campo para o qual foram criadas. Uma política, mesmo que eminentemente econômica, pode gerar resultados no campo social, e o efeito reverso também é verificado. Como será visto no tópico seguinte, a política econômica pode vir acompanhada de uma concepção de bem-estar social como concretização das liberdades reais.

Monteiro conceitua políticas públicas como “uma ocorrência organizacional ou, mais precisamente, interorganizacional”, por promover a interação entre várias instituições, destinadas ao alcance do objetivo estabelecido, e envolver um conjunto de ações interligadas e desempenhadas por formadores de políticas.¹⁶⁰ Já para Caldas, “as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”, este reflete as necessidades e demandas da sociedade, de acordo com as reivindicações realizadas.¹⁶¹

Em estudo desenvolvido por Heringer, pelo Senado Federal, foram elencadas algumas características como essenciais para a construção de uma política pública, dentre elas se incluem objetivos e metas, temporariedade, delimitação de alcance, fundamentação normativa, intencionalidade expressa. Destaca-se, ainda, que todos os atributos listados envolvem a indispensável atuação governamental e exigem aplicação de recursos públicos, além do equilíbrio orçamentário, como acima exposto. O autor chama a atenção ainda para a seguinte ideia:

[...] ainda que haja correntes teóricas que consideram a característica essencial da política pública, observando a finalidade de resolução de um problema público independente do agente, é inevitável, para o escopo deste trabalho, adotarmos uma visão mais restritiva. Tendo em vista que o que se busca é, em última instância, verificarmos como os diversos agentes governamentais estão atuando e quais os impactos de sua atuação na qualidade de vida, desenvolvimento e progresso na sociedade, é a atuação dos governantes e

¹⁶⁰ MONTEIRO, Jorge Viana. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1257/1/cppv1_0401_monteiro.pdf. Acesso em: 27 fev. 2022, p. 251.

¹⁶¹ CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Supervisão de Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p. (Série Políticas Públicas, v. 7), p. 5. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/manual%20de%20politic%C3%A1blicas.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

administradores públicos que está em foco no processo avaliativo, seja para aperfeiçoar esse processo, seja para restringir o desperdício de dinheiro público nas mãos de maus governantes ou administradores.¹⁶²

É ressaltado que a atuação estatal para concretização das políticas públicas é fruto de uma decisão intencionalmente expressa, claramente definida e que apontará, certamente, para o problema que se pretende resolver. Tal intencionalidade, via de regra, é apresentada no texto da legislação que cria a medida, ou na justificção da proposição legislativa que lhe acompanha e nos relatórios que fundamentam a sua criação ou modificação. Já a fundamentação normativa é a delimitação do permissivo legal para a criação de tal medida, seja ela específica, decorrente de uma norma constitutiva, ou genérica, consequente das atribuições dadas a cada agente ou órgão público. Cabe ressaltar que, caso esse requisito seja desconsiderado, a política acaba por ferir o preceito basilar da legalidade. Quanto à temporalidade, como regra, medidas criadas para resolução de um problema em específico precisam ser temporárias, a fim de atenderem à necessidade a que se propõem. A definição temporal é necessária, bem como o planejamento de metas e cronogramas. Por fim, é imprescindível que se delimite o alcance da política pública, com seus objetivos e metas. Se a medida visa a beneficiar um grupo social, tal grupo precisa ser delimitado, específico, demarcado por localização geográfica, características sociais ou segmentação econômica.

A interligação do grupo, com a busca do consenso da população envolvida na política pública reverbera como vontade política coletiva, que aspira os atos estatais, posto que a “definição de um projeto nacional de desenvolvimento em um país submetido ao regime democrático será sempre o resultado de um grande acordo ou pacto que exprima os valores e princípios, as visões e os interesses comuns à maioria dos atores sociais”.¹⁶³

Os críticos a tal aplicação afirmam que, não é apenas o mercado que cria desigualdades, a interligação do grupo e as escolhas públicas por meio da implementação de políticas, também gera distúrbios, posto que “*os que vão bem na economia vão bem no governo favorecendo justamente quem não precisa*”¹⁶⁴, elevando a relutância da sociedade em suportar, por meio do encargo da tributação o peso da ação estatal, nesse contexto Catarino afirma que “nem a

¹⁶² HERINGER, op. cit., p. 57.

¹⁶³ GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Alguns Desafios ao Desenvolvimento do BRASIL**. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Organizadores: José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília: Ipea, 2015. 475 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>. p, 206.

¹⁶⁴ CATARINO, op. cit., p. 132, *itálico do original*.

economia privada é o chão de todo egoísmo nem a ação política e estatal é o domínio de abnegação de todo o desprendimento.”¹⁶⁵

Evidencia-se que uma estratégia de promoção do desenvolvimento socioeconômico, combate ao desemprego, elevação da renda, seja por meio de incentivos tributários, como aqui elencados, ou por outros instrumentos deverá ser assumida com ampla participação da sociedade organizada, numa ação integrada, para superar e elevar sua qualidade quanto à experiências pretéritas, não se limitando a atender seguimentos restritos¹⁶⁶, ou apenas um grupo social, que dá relevo a sua fala, em detrimento do interesse geral, por ser mais eficiente e organizado.¹⁶⁷

A comunicação com a população diretamente interessada permite a criação de políticas públicas democráticas, com medidas a elas interligadas. O Estado da Paraíba tem em sua história, registro de êxitos na comunicação com a população por meio do orçamento democrático participativo, entendido como política pública de governança compartilhada, que foi até os lugares mais longínquos, em variadas localidades do Estado, instalando-se nas escolas, espaços centrais, facilitando e fomentando a oitiva da população, oportunizando ainda a articulação dos interesses e das demandas locais de modo regional e intersetorial com ações integradas de diferentes atores, no contexto democrático “a participação cidadã no campo das práticas políticas é um direito e um fator de legitimação, controle e aperfeiçoamento da governança pública”.¹⁶⁸

O ODE na Paraíba configurava-se como um processo de reformatação institucional da gestão pública, oportunizando aos cidadãos, espaço para apresentar suas demandas e ainda fortalecendo o controle social sobre o orçamento. O ciclo do Orçamento Democrático Estadual, previa diversas etapas, iniciando-se com audiências regionais, realizadas em todas as regiões orçamentárias do Estado, seguidas das assembleias microrregionais, em edições bienais, findando-se com a terceira fase, as assembleias regionais. Após aplicado e alocado no orçamento o objeto discutido em OD, havia monitoramento da execução das obras e serviços na região, por meio dos conselhos estaduais.¹⁶⁹

Ao propor uma tipologia das políticas públicas, expressando a necessidade do conceito articular diferentes seguimentos de decisões, Monteiro indica que na organização

¹⁶⁵ Ibid., p. 134.

¹⁶⁶ MELO; RODRIGUEZ, op. cit., p. 112.

¹⁶⁷ CATARINO, op. cit., p. 133.

¹⁶⁸ FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA. **Governos do PSB na Paraíba: Gestões de Ricardo Coutinho 2011-2018**. Coordenação de Fábio Maia. Brasília: Editora FJM, 2020. (Coleção Eduardo Campos), p. 64-65.

¹⁶⁹ Ibid., p. 69-70.

governamental, exista uma delimitação de bases, estabelecendo hierarquicamente as (i) missões, (ii) os objetivos, (iii) as políticas, (iv) as estratégias e por fim, (v) os programas, orçamentos e planos de aplicação. As missões são conceituadas como o “conjunto de regras maiores”, e tem na constituição federal o seu primeiro tipo, posto que a norma constitucional reverbera regras de ação. Já os objetivos da organização, constituem-se como enunciado de propósitos qualitativos, que denotam os resultados e metas concretamente desejadas. As políticas conceituam-se como as grandes linhas de ação propriamente ditas. As estratégias são linhas de ação específica, viabilizando a efetivação da política e os programas, são o fomento aos estímulos requeridos, que se interligam ao desempenho global e/ou individual da política, unidos aos orçamentos e planos de aplicação.¹⁷⁰

A decomposição da proposta ora estudada, nas bases propostas por Monteiro, seria resumidamente:

Quadro 1 – Tipologia proposta por Monteiro aplicada à Zona Franca do Semiárido

Missão:
- Criar uma Zona Franca no Semiárido Nordeste.
Objetivo:
- Reduzir as desigualdades sociais e regionais.
Políticas:
- Definição da região que será objeto de intervenção; e
- Definição e operação de critérios para aplicação dos benefícios fiscais na região sob intervenção.
Estratégias:
- Autorização para concessão dos incentivos fiscais;
- Criação de polos de desenvolvimento;
- Fixação de percentual de retorno para a sociedade; e
- Desburocratização.
Programas, orçamentos e planos de aplicação:
- Vinculados à proposta aprovada.

Fonte: Elaboração própria a partir de Monteiro.¹⁷¹

De acordo com Melazzo, todas as políticas públicas apresentam três fases comuns de gradação, são elas: formulação, implementação e avaliação. Na fase de formulação, definem-se os problemas e as possibilidades de modificação da situação junto ao grupo de interesse, formando percepções sobre as possibilidades de implementação da medida. A implementação leva em consideração as informações levantadas, transformando-as em ações públicas e específicas, que posteriormente podem ser avaliadas.¹⁷²

¹⁷⁰ MONTEIRO, op. cit., p. 259-261.

¹⁷¹ MONTEIRO, op. cit., p. 259-261.

¹⁷² MELAZZO, op. cit.

No manual de políticas públicas organizado pelo SEBRAE, definiu-se também os ciclos, entendidos como imprescindíveis para formulação de políticas públicas, apresentando como fase inicial a formação da agenda com seleção de prioridades, reconhecendo a definição dos problemas que serão tratados pela medida, seguida pela formação de políticas, momento em que são definidas as linhas de ação para solucionarem os problemas postos, semelhante ao que Monteiro aloca como fase de políticas. A terceira fase é definida como processo de tomada de decisões, quando ocorre a apresentação das soluções e alternativas de ação em resposta aos problemas definidos na primeira fase. É nesse momento em que também se definem os recursos utilizados, por exemplo, norma tributária indutora expressa em benefícios fiscais e o tempo de duração da medida, como, 30 (trinta) anos, cujas escolhas serão expressas nos atos normativos que irão regular a medida. A quarta fase trata da implementação do projeto, seguida da quinta e última quando se realizará a avaliação da medida.¹⁷³

A avaliação, por ser elemento categórico e decisivo da implementação e/ou permanência da política, “pode ser feita em todos os momentos do ciclo de Políticas Públicas, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados”, permitindo ao gestor optar pelas práticas que indicam melhores resultados e justificar suas decisões.¹⁷⁴

Independentemente das fases adotadas, o escopo comum é perpassado pelo planejamento, formulação, organização, implementação e, posteriormente, avaliação periódica da sua efetividade para o fim ao qual foi criada. Para além disso, políticas públicas tributárias, quando se valem da tributação para modificação de comportamentos com vistas ao desenvolvimento, devem vincular-se a “[...] objetivos extrafiscais, que legítimos, isto é, não contrariem os princípios constitucionais, sejam os relativos diretamente à matéria tributária, sejam os relativos às várias finalidades econômicas, sociais e políticas que vão cair na mira do instrumento fiscal.”¹⁷⁵

Imprescindível, ainda, é direcionar os recursos de forma responsável, visando a satisfazer primeiro às necessidades básicas dos mais vulneráveis, ademais, em uma das fases de definição das medidas concretas a ser adotada, pode ser realizada consulta pública, permitindo a oitiva da população diretamente interessada e indiretamente afetada com a medida.

¹⁷³ CALDAS, op. cit., p. 10-17.

¹⁷⁴ Ibid., p. 18.

¹⁷⁵ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015. (Coleção Teses). p. 241.

E, posteriormente, sem se eximir dos objetivos buscados pela Constituição, adotar medidas de promoção ao desenvolvimento socioeconômico.

3.4 PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS REGIONAIS NA BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

As políticas públicas são conceituadas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.¹⁷⁶

Uma política de incentivo ao desenvolvimento pode ser setorial, comumente chamada de intervenção vertical, ou ser configurada como geral, tida como intervenção horizontal. Os incentivos setoriais estratégicos podem interligar-se a nichos de mercado também estratégicos – como biotecnologia – ou ser aplicados a localidades específicas. Já as políticas horizontais podem ser traduzidas como promoção da educação, infraestrutura, controle da inflação etc. A medida setorial é incentivada unicamente quando existe a possibilidade de mensurar as falhas de mercado; não sendo possível determinar as medidas e definições da localidade ou campo mercadológico, exsurge o risco de sua apresentação se configurar como manipulação econômica ou política, por meio de grupos de pressão.¹⁷⁷

A política setorial, configurada como seletiva, particular, exige, para sua criação, justificativas da distinção entre as necessidades que serão por ela abarcadas e do problema social que será solucionado. Em razão disso, ela não pode ser confundida com a mera prestação de um serviço público. A fundamentação para tais políticas decorre das balizas constitucionalmente estabelecidas e do objetivo expresso no artigo 3º, inciso III, da própria Constituição, donde se depreende, ao lado da erradicação da pobreza e da marginalização, a presença do escopo de redução das desigualdades sociais e regionais.¹⁷⁸ Nas palavras de Bercovici, a norma constitucional “[...] não é neutra, é política, e vincula o intérprete. Os princípios constitucionais fundamentais, como o art. 3º da CF, são a expressão das opções ideológicas essenciais sobre as finalidades sociais e econômicas do Estado, cuja realização é obrigatória [...]”.¹⁷⁹

¹⁷⁶ BERCOVICI, op. cit., p. 61.

¹⁷⁷ SILVEIRA, op. cit., p. 138.

¹⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

¹⁷⁹ BERCOVICI, op. cit., p. 110.

O escopo de redução das desigualdades sociais e regionais, embora tenha ganhado força com a Constituição cidadã de 1988, é anterior ao seu texto, a Constituição de 1934 já denotava preocupação com o fenômeno, denominando-o de “questão regional”. No debate político, tal questão só ganhou repercussão em 1950, na vigência da constituição de 1946, motivada pela concepção de que “[...] a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo, com as diretrizes elaboradas pela CEPAL (Comissão Econômica para América Latina). Posteriormente, tal concepção foi alocada em todas as constituições brasileiras”. Contudo, após 1964, a política de fomento local, com a criação de entes regionais destinados a diminuir os desequilíbrios, não teve uma condução saudosa, contribuindo para que os Estados fossem cada vez mais dependentes da União.¹⁸⁰

Para aplicação de tal preceito, nas balizas delimitadas pela Constituição atual, ter ciência do efetivo problema social que se pretende resolver é necessário, porquanto o processo de conversão de decisões privadas em ações públicas e, por corolário, coletivas, sofre influências de grupos de interesses com foco nas discussões das políticas na arena pública. Dentre as vontades divergentes, tem que se levar em conta o efetivo problema existente, a proporcionalidade dos entendimentos e os preceitos constitucionais sobre a matéria.¹⁸¹

Como visto, é a Constituição Federal que entrega substrato jurídico ao legislador infraconstitucional para efetivar determinadas mudanças sociais específicas e programadas. Nesse âmbito, é a norma constitucional que delimita e inaugura na ordem jurídica a redução das desigualdades sociais e regionais. Nos termos do conceito de desenvolvimento delimitado pela doutrina do direito econômico, buscá-lo seria o papel das políticas públicas tributárias regionais, impondo a observação dos preceitos e objetivos constitucionalmente delineados.

Para tanto, Grau afirma que o preceito de redução das desigualdades sociais e regionais será cumprido quando se assegurar à população direito ao trabalho e condições de dignidade. O acesso a oportunidades de trabalho revela-se como chave para que a população construa e usufrua do desenvolvimento. Nas palavras do autor, “o programa que propõe não é senão o de instalação de uma sociedade estruturada segundo o modelo do *Welfare State*”.¹⁸²

O mesmo autor reitera ainda que o “dever ser” da economia, projetado pelo texto constitucional “[...] reclama o amplo fornecimento de serviços públicos à sociedade, exigindo também, por outro lado, [que] sejam providas a garantia do desenvolvimento nacional, a

¹⁸⁰ BERCOVICI, op. cit., p. 89; 96.

¹⁸¹ MELAZZO, op. cit., p. 18.

¹⁸² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**: (Interpretação e crítica). 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 220.

soberania nacional, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais [...].”¹⁸³ No mesmo sentido, García Pelayo destaca que é papel do Estado social promover a integração social, inclusive por meio da redução das desigualdades sociais e regionais, “*el proceso constantemente renovado de conversión de una pluralidad en una unidad sin perjuicio de la capacidad de autodeterminación de las partes*”¹⁸⁴, essa integração, quando vinculada à ideia de desenvolvimento, dar-se-á por intermédio das transformações nas bases estruturais da sociedade.

O reconhecimento da existência de desigualdades sociais e a adoção de medidas com vistas à promoção de direitos e à proteção de sujeitos e suas coletividades, por meio de ações que envolvem a ordem econômica e social, alocam-se no campo do direito humano ao desenvolvimento.¹⁸⁵ Braga, ao tratar do tema, delimita que ações promotoras do desenvolvimento e combate à miséria, a despeito de terem este como seu objetivo principal, não podem prescindir de considerar o significado e o alcance do objetivo de correção das desigualdades sociais e regionais, “[...] ao utilizar-se de políticas públicas que visem a minorar as diferenças internas e entre as regiões, com vistas ao alcance de melhorias sociais, o que demanda, assim, atuação direta e concreta do Poder Público em todas as esferas.”¹⁸⁶

Bercovici acredita que o problema do desenvolvimento regional desigual no Brasil não deve ser resolvido por meio de políticas fiscais, ao criticar a não implementação da distribuição regionalizada de recursos constitucionalmente prevista e o conteúdo do artigo 43, parágrafos 2º e 3º da Constituição Federal, que prevê possibilidade da União articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. O autor afirma que a única preocupação alocada em tal contexto são incentivos fiscais e, ao citar Comparato, diz que “confunde-se desenvolvimento com assistencialismo empresarial”, de modo que, para este autor, as regiões deveriam ser institucionalizadas, por meio de um federalismo regional.¹⁸⁷

Nesse contexto, a busca pelo desenvolvimento impõe a necessidade de se repensar um planejamento abrangente, inclusive percebendo-se que uma política pública pode ser predominantemente econômica ou predominantemente social. Será econômica quando as

¹⁸³ GRAU, op. cit., p. 291.

¹⁸⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. 2. ed. Alianza Editorial: Madrid, 1995, p. 45 apud BERCOVICI, op. cit., p. 106.

¹⁸⁵ FEITOSA, op. cit., p. 228.

¹⁸⁶ BRAGA, Rosa Oliveira de Pontes. **O Direito ao Desenvolvimento, o Papel do Estado e os Meios Constitucionais de Efetividade**: a experiência do Estado do Amazonas. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Dinter Ciesa, Unifor, Fortaleza, 2020.

¹⁸⁷ Cf. BERCOVICI, op. cit., p. 100.

medidas aplicadas têm essa natureza e destinam-se a determinado objetivo de desenvolvimento em âmbito econômico. O seu agente promotor é o Estado – chamado para atuar diretamente ou criar condições, como espécies de fomento, para que a iniciativa privada realize as condutas por ele desejadas.¹⁸⁸ A referida prática geralmente é posta em efetividade por meio de indução, de modo que o Estado oferece estímulos e desestímulos para que o mercado então se comporte e implemente os fins desejados pelo seu projeto de desenvolvimento econômico e social.

Existem medidas com aspecto primário social que atingem o campo econômico e suas variáveis apenas de forma subsidiária e outras de aspecto primário econômico desenhadas primariamente com vistas a impactos nesse setor e, por consequência, viabilizam também um impacto social. O referido impacto pode ser natural ou deliberadamente buscado.¹⁸⁹ Na tentativa de buscar eficiência em ambos os campos econômico e social, possibilitando redistribuição e crescimento, o ideal é que o impacto secundário das políticas públicas seja deliberadamente buscado, para que uma medida no campo econômico, seguindo as regras da ordem econômica postas na Constituição, seja efetivada, tendo em vista, propositadamente, o efeito social consequente, e direcionada à efetivação dos princípios e objetivos constitucionais.

Exemplo disso, seria uma política de elevação dos postos de emprego, fomentando o campo econômico e impulsionando o crescimento financeiro. Como consequência, mais pessoas trabalhando proporcionariam a elevação da renda de suas famílias e, em paralelo, a redução das desigualdades sociais, fato que poderia influenciar, inclusive, as chances de vida das crianças e suas oportunidades futuras no mercado de trabalho, se existirem, no campo social, possibilidades em termos educacionais.

A tese de que políticas econômicas podem ter efeitos sociais e que políticas sociais não podem ter efeitos econômicos negligenciados criou uma teoria chamada desenvolvimento social. Os dois princípios centrais dessa doutrina são: as políticas econômicas devem perseguir o bem-estar de toda a população; o bem-estar social deve se orientar para os chamados investimentos sociais – políticas sociais que têm efeitos produtivistas.¹⁹⁰ “Um programa social é produtivo se focaliza nas necessidades materiais, investe no que Sen chama de capacitações humanas, promove participação efetiva na economia e contribui positivamente para o desenvolvimento econômico”.¹⁹¹

¹⁸⁸ SOUZA, op. cit., p. 326-327.

¹⁸⁹ KERTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de Bem-Estar Social na idade da razão**: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 44.

¹⁹⁰ KERTENETZKY, op. cit., p. 52.

¹⁹¹ MIDGLEY; TANG, 2001, p 247 apud KERSTENETZKY, Celia Lessa. Welfare state e desenvolvimento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000100004>. Acesso em: 16 out. 2021.

À vista disso, diz-se que as políticas públicas precisam levar em consideração os objetivos estatais como um todo, econômicos e sociais, para, a partir disso, se desenvolverem de modo ordenado e planejado, de acordo com os fins a que pretendem alcançar, havendo, ainda, uma política de desenvolvimento e reorientação do gasto público em todos os níveis, voltada para a melhoria das condições de vida da população. Em paralelo, impende não esquecer que o papel do Estado não pode ser reduzido, diminuído unicamente à existência de políticas públicas, pois elas, mesmo sendo necessárias, configuram-se, ao mesmo passo, como intervenções setoriais. O desenvolvimento precisa ser estudado levando em consideração o todo, não apenas algumas fragmentações, assim, a elaboração de políticas setoriais, considerando a importância de interligação do ideal de desenvolvimento com a presença ativa e coordenadora do Estado Nacional, é necessária para a construção de um projeto que sirva de substrato para o desenvolvimento material, social, político e econômico.¹⁹²

Exemplo de política pública que, mesmo com viés inicial econômico, trabalhava para o desenvolvimento e elevação da renda da população, foi o Programa Empreender Paraíba, plano de concessão de crédito para empreendedores, disciplinado por edital, aberto anualmente, passando por etapas de inscrição, capacitação, elaboração de plano de negócios, análise, aprovação e assinatura do contrato. Mais do que unicamente conceder crédito, o projeto analisava a viabilidade econômica dos empreendimentos, oferecia capacitação individual aos beneficiários, assim como instrumentos necessários para a criação de planos de negócio, facilitando o ingresso no mercado dos empreendedores e, por consequência, elevação da renda da população, permitindo-lhes uma melhor qualidade de vida, posto que pessoas desempregadas ou ocupantes de subempregos passaram a canalizar sua capacidade produtiva e criativa na gerência de seus pequenos negócios, fomentados pelo crédito recebido. Na mensuração dos resultados no campo econômico, em relatórios relativos aos anos de 2011 a 2014, constatou-se que, no ano de 2013, para cada real investido, o retorno para a sociedade seria de R\$ 6,24 (seis reais e vinte e quatro centavos); já em 2014, indicou-se que, para cada real investido no projeto, o retorno para a sociedade seria de R\$ 5,61 (cinco reais e sessenta e um centavos); em termos percentuais, o retorno do projeto corresponderia a 461% (quatrocentos e sessenta e um por cento) do investido inicialmente.¹⁹³

Sugere-se ainda que as políticas públicas criadas, mesmo que setoriais, estejam interligadas a uma política nacional de desenvolvimento econômico e social. Ademais, recomenda-se a análise e estudo das medidas de forma regular e periódica, evitando inércia

¹⁹² BERCOVICI, op. cit., p. 97.

¹⁹³ FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, op. cit., p. 77-81.

legislativa posterior à sua criação. Nesse ponto, cita-se a fala de Schoueri, tratando da concessão de benefícios fiscais, os quais, inclusive, geralmente são concedidos por meio de políticas públicas específicas de estímulo a determinado campo social ou econômico:

Em geral, quando os benefícios fiscais são dados sem prazo, por pressão de grupos econômicos interessados, posteriormente, ocorrerá uma espécie de inércia legislativa, de tal modo que tendem a durar muitos anos e, às vezes, dificilmente são cancelados. Nesse caso, é comum acontecer que tais benefícios fiscais ou creditícios não funcionem mais como estímulos eficazes, deixando de provocar novos investimentos de sustentação do desenvolvimento, mas passem a atuar como cristalização de privilégios injustos.¹⁹⁴

O cuidado apresentado precisa ser aplicado às políticas públicas em geral, porquanto podem igualmente ser concedidas em razão de uma pressão social peculiar e, posteriormente, em razão da inércia, perder a função de estímulo e, conseqüentemente, os resultados e relevância social. Assim, dessume-se da realidade apresentada a importância do acompanhamento regular e periódico de cada medida aplicada, de modo a mediar sua eficácia prática ao longo do tempo e concluir pela continuação de sua necessidade ou pela sua extinção.

3.5 EXTRAFISCALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Observando-se a evolução do Estado, em um momento inicial, o liberalismo voltava os olhos para “*a liberdade criadora do indivíduo dotado de razão*”¹⁹⁵, em que sua atividade financeira era diminuta e o tributo era utilizado primordialmente na sua função fiscal, arrecadatória. Com a evolução do Estado e o surgimento dos preceitos sociais, exigiu-se dele uma postura ativa, prestacional e, conseqüentemente, demandada por um lado maior, a execução da arrecadação tributária (fiscalidade). Ao mesmo passo, elevou-se a intervenção pública (extrafiscalidade), com a intencionalidade de alcançar objetivos de natureza social, atualmente delineados na Constituição Federal como direitos e garantias fundamentais.

Segundo explanação apresentada por Barbosa, a extrafiscalidade indentifica-se “sempre que a administração pública pretende, por meio da atividade impositiva, prestigiar um determinado valor ou interesse, cuja relevância estaria a demandar a intervenção direta do

¹⁹⁴ SCHOUERI, op. cit., p. 291.

¹⁹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 53, itálico nosso.

Estado com vistas à sua promoção ou preservação.”¹⁹⁶ No tratado sobre a ciência das finanças, Wagner escreveu que “o imposto, para além da sua função fiscal, deveria assumir uma função político-social dirigida à correção da repartição dos rendimentos e do patrimônio [...]”.¹⁹⁷

No Estado moderno, as finanças públicas são um meio de intervir na vida social, de exercer pressão sobre os cidadãos para organizar o conjunto da nação. A justiça tributária deixa de ser meramente distributiva e passa a ser estruturante.¹⁹⁸ Desse modo, a tributação, nos seus efeitos fiscais, funciona como meio arrecadatório. Já a indutora, na sua feição extrafiscal, é aquela utilizada para modificar comportamentos sociais, surtindo efeitos intencionais, tal como na concessão de benefícios fiscais ou na tributação ecológica¹⁹⁹, estando esta no mesmo plano da tributação com efeito fiscal e não perdendo o caráter de imposto, em divergência do que entendia a teoria do fim extrafiscal secundário, alocando-a em plano supostamente inferior.²⁰⁰

A finalidade indutora da norma pode ser refletida de várias formas. Propriamente, pode transparecer na aplicação da norma preexistente e, nesses casos, isso ocorrerá por meio de sinais objetivos, quais sejam:

- 1) quando o próprio texto da lei declara a finalidade indutora, caso em que essa finalidade se reputa formulada juridicamente;
- 2) contexto político, quando a medida tributária não vem isolada, mas embutida num conjunto (pacote) com outras medidas contemporâneas e com igual finalidade;
- 3) quando o Estado não precisa de recursos adicionais, ou renúncia receitas tributárias.
- 4) pelo objeto tributado, quando o imposto incide preferencialmente sobre alguns objetos, em detrimento de outros que estariam igualmente à disposição do legislador;
- 5) pela base de cálculo; ou
- 6) pela alíquota.²⁰¹

No primeiro caso, o próprio texto da lei declara que a finalidade indutora pode ser citada como exemplo da contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o apoio à inovação. A lei dita expressamente em seu artigo primeiro que o objetivo principal do Programa é o de estimular o

¹⁹⁶ BARBOSA, Hermano Antônio do Cabo Notaroberto. Regulação econômica e tributação: o papel dos incentivos fiscais. In: DOMINGUES, Jose Marcos (coord.). **Direito Tributário e políticas públicas**. São Paulo: MP Editora, 2008, p. 262.

¹⁹⁷ WAGNER, A. *Traité de la Science des Finances*, vols. I e II, Paris, 1909 apud NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015. (Coleção Teses). p. 229.

¹⁹⁸ SCHOUERI, op. cit., p. 2-3.

¹⁹⁹ SILVEIRA, op. cit., p. 100.

²⁰⁰ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015. (Coleção Teses). p. 229.

²⁰¹ SCHOUERI, op. cit., p. 18.

desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo.²⁰²

Em relação ao contexto político, quando a medida tributária não vem isolada, mas embutida em um conjunto (pacote) com outras medidas, pode ocorrer, na prática, uma redução tributária, unida a moratórias e/ou parcelamentos, garantindo a regularização das atividades empresariais. No terceiro caso, quando o Estado não precisa de recursos adicionais, o encargo pode ser elevado para desestimular o consumo de produtos nocivos à saúde. Tal indução se interliga com aquele, estando presente em razão do objeto tributado quando o imposto incide preferencialmente sobre alguns objetos em detrimento de outros que estariam igualmente à disposição do legislador, com base no princípio da seletividade tributária. É destacada a aplicação da cobrança com maior ou menor intensidade a partir da essencialidade do bem tributado. Nessa esteira, itens da cesta básica, por exemplo, teriam incidência tributária reduzida, posto que, de outra banda, itens luxuosos sofreriam incidência com maior intensidade.

Na sexta hipótese, faz-se pertinente citar um exemplo da indução ocorrida em razão da modificação da alíquota, por ser citada a redução temporária das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sobre produtos específicos, como, por exemplo, veículos automotores, de modo a estimular a economia nacional e fomentar a indústria automobilística. A indução de comportamento por meio da alíquota também pode ser utilizada em paralelo à regra da seletividade, que se relaciona à cobrança de alíquotas menores ou maiores, a depender da essencialidade do bem. Um exemplo comumente utilizado é o do cigarro: se o objetivo da administração tributária estivesse unicamente na arrecadação, encontraria um nível de tributação deste bem, interligado às trocas em âmbito de mercado e, assim, estabelecendo patamar ideal de arrecadação. Contudo, nesse compasso, seria possível que o cigarro passasse a ter menor custo, o que, conseqüentemente, faria com que mais pessoas pudessem adquirir o bem. O Estado arrecadaria mais e teria mais recursos, possivelmente teria menos problemas envolvendo o mercado paralelo da mercadoria. Apesar disso, de outra banda, o consumo do fumo seria elevado, o acréscimo do número de fumantes se configuraria como potencial causador de doenças, conseqüentemente, os serviços públicos de saúde seriam demandados com maior intensidade, o que significaria elevação de nível de despesa no orçamento público. Diante da realidade exposta, prevendo que a proporção da aquisição do produto é inversa ao

²⁰² BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000. Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [Eletrônico]: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra, p. 1, 30 dez. 2000.

preço praticado no mercado, eleva-se o preço por meio da elevação da alíquota do tributo, de modo a desestimular a aquisição.

Em termos arrecadatários, a postura acima indicada não se mostra como a de melhor viabilidade, porquanto a diminuição do consumo, como consequência, reduz a arrecadação, interligada à tributação indireta incidente sobre a venda da mercadoria. Contudo, na perspectiva extrafiscal, prestigia-se a saúde pública e o desestímulo à aquisição de tal bem.

Dessa forma, na extrafiscalidade, a criação da tributação é alternativa para induzir, é meio para condicionar a resposta social, orientando o comportamento da sociedade no sentido desejado, são normas dispositivas e não impositivas, havendo a possibilidade dos incentivos/desincentivos se mostrarem como insuficientes para tomada de decisão, porque o [...] agente econômico não se vê sem alternativas; ao contrário, recebe ele estímulos e desestímulos que, atuando no campo de sua formação de vontade, levam-no a se decidir pelo caminho proposto pelo legislador.”²⁰³ Por esse motivo, diz-se que normas arrecadatárias ou indutoras se diferenciam a partir de sua finalidade.

Nabais, ao referenciar Ficheira, afirma que, em 1973, tal autor já indicava a necessidade de utilização dos impostos como instrumento passível de utilização estatal, na busca pela igualdade de fato. Nesse contexto e nas palavras do autor, “os objetivos extrafiscais dos impostos não são apenas admissíveis, mas antes exigíveis, de modo que a atividade fiscal concorra diretamente para a prossecução dos fins constitucionais, nos quais se inclui a própria modificação da base econômica e social.”²⁰⁴

De outra banda, verifica-se que apenas a criação da norma indutora não é garantia idônea de sua efetividade, exigindo-se a resposta comunitária, por intermédio da opção pelos comportamentos sociais esperados. Como dito, a normativa legitima-se, conquanto esteja vinculada à realização de suas funções sociais, quais sejam, no cumprimento desses objetivos e na realização de direitos prestacionais, mesmo que não diretamente arrecadatários.²⁰⁵

Evidentemente, a tributação, mesmo quando utilizada em seu sentido extrafiscal, na sua vertente de modificação de alíquotas, concessão de incentivos fiscais etc., precisa equalizar-se com o orçamento público e as normas econômicas. De fato, todo tributo incidente sobre trocas econômicas causa ruídos no sistema de preços, uma vez que o produtor repassa o custo da tributação para o preço do bem, causando desequilíbrio na oferta e demanda – conforme

²⁰³ SCHOUERI, op. cit., p. 44.

²⁰⁴ Cf. NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015. (Coleção Teses). p. 240.

²⁰⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 9.

exemplificado acima com a hipótese do cigarro. Nesse âmbito, a tributação não pode inibir a atividade lícita privada ou causar distúrbios na garantia de livre concorrência e livre exercício de qualquer ofício e profissão, funcionando também como geradora de riqueza para a sociedade. Reconhecendo tal poder-dever estatal, justificam-se as liberdades negativas inseridas nos princípios constitucionais e as consequentes limitações ao poder de tributar.²⁰⁶

O apelo acima elencado e sua consequente limitação do poder, com zelo pela liberdade, é necessário, de modo a deter eventual extravasamento. Como afirma Bonavides, os indivíduos, agindo de maneira deliberada e consciente, instituíram o Estado, para servir ao homem e fornecer aquilo que se convencionou chamar de necessidades públicas. Desse modo, uma criatura, ao menos *a priori*, poderia ser revogado caso deixasse de atender à sua finalidade, contudo sendo o Estado possuidor de poder e “detentor da soberania, o depositário da coação incondicionada, torna-se, em determinados momentos, algo semelhante à criatura que, na imagem bíblica, se volta contra o Criador”.²⁰⁷

Desse modo, em razão da necessidade de manutenção da estrutura estatal, a organização social cria balizas para deter o seu extravasamento, donde se denota “o zelo doutrinário da filosofia jurisnaturalista em criar uma técnica de liberdade, traduzida em limitação do poder”²⁰⁸, que, ao longo da história, foi alocada nos textos jurídicos como liberdades civis e que constam da CF/1988 como direitos fundamentais.

Pelo exposto, percebe-se que a extrafiscalidade se revela como gênero, o qual inclui todos os casos em que a tributação se orienta para fins outros que não unicamente a captação de dinheiro para o erário, tais como a redistribuição de renda e da terra, a defesa da indústria nacional, a orientação para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial etc. Nesse contexto, a norma com função indutora aloca-se como extrafiscalidade em sentido estrito.²⁰⁹

3.6 NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS: Sentido e aplicação

A busca de um sistema tributário ótimo, ou seja, que realize as suas funções de financiamento de políticas públicas e promoção dos direitos fundamentais, garantindo o equilíbrio entre as relações e evitando ao máximo interferências nas decisões econômicas, de

²⁰⁶ CARVALHO, op. cit., p. 92.

²⁰⁷ BONAVIDES, op. cit., p. 41.

²⁰⁸ Ibid. p. 41.

²⁰⁹ SCHOUERI, op. cit., p. 32-33.

modo a conseguir suprir a necessidade de arrecadação estatal, sem turbar a possibilidade de livre exercício da atividade econômica e afastando-se do confisco da propriedade do particular, é o grande desiderato do Direito Tributário.

A norma tributária padrão é entendida como normativa obrigacional, que disciplina a imposição do pagamento de tributos, ou seja, cumprimento da obrigação principal e o comprometimento de cumprimento de deveres instrumentais, de fiscalização, que visam à comprovação da regularidade de escrituração, demonstrativo de apuração e recolhimento de tributos, como, por exemplo, entrega de declarações. São as chamadas obrigações acessórias, bem como a previsão de penalidades em caso de ausência de devido pagamento ou atraso na entrega das declarações.

Além das normas tributárias comuns, há as normas tributárias indutoras, que ocupam o objeto principal da presente pesquisa. Tal legislação não se configura como categoria específica, mas aspecto das normas tributárias, a partir de uma de suas funções, a indutora, a qual pode ser aplicada em maior ou menor intensidade, ocorrendo, por exemplo, quando movida pela intenção de elevar a produção de determinado produto, a administração tributária concede a isenção em seus insumos, em sua venda etc., permitindo melhoria, em termos de redução do preço. As induções não se confundem com as ordenações, visto que pressupõem poder de escolha do administrado, de modo que, “tendo a função de modificar comportamentos do contribuinte, não podem atingir situações sobre as quais o contribuinte já não tem mais qualquer controle ou influência”.²¹⁰

Tal distinção é cara ao Direito, sobretudo no âmbito tributário, posto que a obrigação, seja ela principal ou acessória, se vincula à ocorrência de um fato gerador – definido como a situação passível de sofrer a incidência tributária eleita pelo legislador – no qual o contribuinte não pode ser obrigado a incorrer. Havendo a situação no mundo fenomênico, incidirá a norma e, conseqüentemente, surgirá a obrigação tributária; em caso de se suprimir a escolha do contribuinte quanto a fazer ou não fazer, havendo a exigência de prática do fato gerador, então se estaria diante de um efeito confiscatório, atentando, ademais, contra o direito de propriedade. De outra banda, se geradas dificuldades em seu acontecimento, tornando-se impossível a ocorrência do fato gerador, sequer se poderia falar de norma tributária, já que, em termos práticos, o tributo inexistiria, o que igualmente não se admite.²¹¹

A definição de indução decorre da interpretação do próprio vocábulo incluso na norma, ao passo que, de acordo com o dicionário de língua portuguesa, trata-se da “ação de induzir, de

²¹⁰ Ibid., p. 271.

²¹¹ Ibid., p. 46.

ser a razão de algo ou de ter a capacidade de provocar alguma coisa, expresso também como instigação”.²¹² No mesmo sentido, o Dicionário Michaelis o conceitua como processo de estímulo para a realização de algo.²¹³

Tributação indutora é utilizada para estimular ou desestimular comportamentos, como, por exemplo, a exação que incide sobre a liberação de carbono, podendo ser utilizada em patamares elevados para causar desestímulo à sua emissão e, conseqüentemente, proteger o meio ambiente equilibrado.²¹⁴ Desse modo, é necessário ter atenção quanto à hipótese de incidência de tais normas, pois se valer da elevação de tributos para convencer o contribuinte a não incorrer no fato gerador para proteger o meio ambiente, como no exemplo acima, pode afetar os contribuintes economicamente mais frágeis, uma vez que o grande produtor é capaz de absorver o custo do encargo e continuar emitindo poluentes. Nesse caso, a norma teria um efeito regressivo, pois implicaria um “prêmio” àqueles de maior capacidade econômica, tornando-os ainda mais fortes, ao passo que os menos favorecidos poderiam não suportar a elevação da exação, sendo obrigados a abandonar os investimentos já efetuados, ocorrendo, portanto, efeitos concorrenciais nefastos, contrários aos preceitos de livre concorrência, os quais precisam ser considerados quando da criação da legislação.²¹⁵ Nesse contexto, atividades empresariais mais poluentes podem optar por integrar o custo em detrimento da mudança de comportamental desejada pela norma.

Além disso, a norma pode ter função redistributiva ou estabilizadora, não se confundindo com preços públicos, os quais têm natureza contratual, pagos como contraprestação por um serviço prestado. Quanto às funções da norma, evidencia-se que a vertente redistributiva/distributiva decorre dos objetivos fundamentais da República, inclusive aquele que prevê a intenção de desenvolvimento regional – objeto do presente estudo – posto que essa função está relacionada a políticas de distribuição de renda, como, por exemplo, a concessão de bolsas assistenciais para a população de baixa renda, no intento de perquirir a realização dos objetivos constitucionais. Já a função estabilizadora está ligada a objetivos estratégicos junto ao mercado, como o de garantir o emprego eficiente dos recursos econômicos, o equilíbrio dos preços, o crescimento econômico, o desenvolvimento de um setor produtivo, como, por exemplo, por meio da redução de IPI sobre veículos, de modo a elevar o

²¹² DICIO. **Dicionário online de língua portuguesa**. 2021. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/inducacao/>. Acesso em: 29 out. 2021.

²¹³ MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=indu%C3%A7ao>. Acesso em: 29 out. 2021.

²¹⁴ SILVEIRA, op. cit., p. 128.

²¹⁵ SCHOUERI, op. cit., p. 53.

consumo, estabilizando o nível de empregos, gerando renda e circulação de mercadoria e, conseqüentemente, galgando o desenvolvimento econômico. Tais funções da norma indutora não precisam necessariamente estar separadas, ao contrário, a mesma norma pode revelar ambas as facetas.²¹⁶

Pelos exemplos acima expostos, não há dúvidas da veracidade da premissa exposta no presente texto, a de que medidas fiscais podem ser utilizadas para causar modificações no mercado, influenciando indiretamente outros agregados econômicos relevantes, tais como o emprego, a renda, a inflação, o crescimento, a recuperação econômica de mercado etc., causando resultados diretos na arrecadação de receitas públicas.²¹⁷ É evidente que, em razão de a norma indutora permitir a opção por parte do contribuinte de submeter-se ou não à realização do fato gerador, em alguns casos, é possível que o sujeito passivo não vincule sua conduta na direção encampada pela norma, o que pode ocorrer, por exemplo, quando o preceito jurídico se vale da elevação de pagamento para desestimular uma conduta, como a poluição, conforme explicitado.

Tal realidade denota a importância de não apenas delimitar e promulgar normas com finalidades indutoras, mas acompanhar sua aplicação e desenvolvimento, estudando os resultados em termos de estímulos e desestímulos, de modo a perceber a postura do mercado e dos contribuintes após sua implementação. Para além disso, independentemente de como seja criada, “não pode a norma tributária indutora contrariar os princípios constitucionais, sejam eles relativos diretamente à matéria tributária, sejam relativos às finalidades econômicas objetivadas pelo instrumento tributário”.²¹⁸

²¹⁶ DUARTE, Francisco Leite. **Direito Tributário**: teoria e prática. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

²¹⁷ SILVEIRA, op. cit., p. 101.

²¹⁸ SCHOUERI, op. cit., p. 89.

4 INDUÇÃO TRIBUTÁRIA E CRIAÇÃO DA ZONA FRANCA DO SEMIÁRIDO NO NORDESTE DO BRASIL: Proposta de Emenda à Constituição nº 19/2011

No que toca ao objeto da presente pesquisa, os incentivos tributários alocados na PEC nº 19/2011 vem sendo estudados como exemplo de efetivação do desiderato constitucional de correção das desigualdades sociais e regionais, como ferramenta a proporcionar o desenvolvimento regional. A PEC nº 19/2011, apresentada em 03/05/2011, tendo como autor o deputado Wilson Filho e como relator o deputado Fabio Trad, visa alterar o artigo 40 do ADCT para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste, que representa continuação de uma ideia iniciada pelo senador Wilson Santiago em legislatura anterior.²¹⁹

O parecer do relator Fabio Trad, datado de 09/09/2011, pela admissibilidade da proposta, por inexistir no texto qualquer ofensa à forma federativa do Estado, aos direitos e garantias individuais ou à separação entre os Poderes, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição da República, foi lido na reunião deliberativa ordinária, ocorrida em 13/12/2011, pelo deputado Eliseu Padilha e, na mesma data, aprovada a proposição.²²⁰

Após aprovação da comissão de constituição e justiça, a proposta de emenda à constituição seguiu para a Comissão Especial, destinada a proferir parecer. Na Comissão Especial, tendo como relator o Deputado Gonzaga Patriota, o parecer foi apresentado para discussão e votação, em 01/12/2015. A priori, houve pelo relator a orientação de que a Zona Franca fosse aplicada em pontos, a sugestão era no sentido de que o centro da Zona Franca continuasse no Estado da Paraíba na cidade de Cajazeiras, mas, que fossem criados pontos beneficiados nos demais Estados do semiárido, quais sejam: Ceará, onde o ponto de fomento se alocaria em Juazeiro do Norte; Rio Grande do Norte, em Mossoró; Piauí, na cidade de Picos; Pernambuco, na cidade de Salgueiro; Alagoas, em Arapiraca; Sergipe, em Itabaiana; Bahia, em Irecê; e, por fim, Minas Gerais, na cidade de Montes Claros, justificando que a aplicação, considerando apenas o raio de 100 quilômetros, mesmo com eventual elevação, acabaria não

²¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 364.1.54.O. Orador: Wilson Filho (PMDB-PB). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 14 dez. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=364.1.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=74&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=11:26&sgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&data=14/12/2011&txApelido=WILSON+FILHO+PMDB-PB&txFaseSessao=Breves+Comunica%E7%F5es+++++++&txTipoSessao=Extraordin%E1ria+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 23 jan. 2022.

²²⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Plenário 1. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - Reunião Deliberativa Reunião Ordinária Deliberativa. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 13 dez. 2011. Arquivo Sonoro. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=40081>. Acesso em: 22 de janeiro de 2022.

abarcando algumas regiões que também são parte do semiárido. A fundamentação dos parlamentares para escolha de tais localidades, onde se colocariam os pontos de fomento, é perpassada principalmente por sua facilidade de acesso e proximidade de rodovias que abrem fluxo ao restante do país.²²¹

Além disso, visando melhorar a técnica legislativa, o relatório propôs que ao invés de ocorrer a alteração do artigo 40 do ADCT se optasse pelo acréscimo do artigo 40-A ao citado ato de disposições transitórias, remodelando os parágrafos de modo a instituir uma disciplina constitucional da Zona Franca do Semiárido Nordeste restrita ao disposto no artigo 40-A a ser criado, e ainda, tendo em vista a necessidade de se disciplinar a abertura de empreendimentos nos polos de desenvolvimento que compõem a Zona Franca, foi recomendada a edição de um dispositivo que, remete a lei ordinária federal o estabelecimento das condições, critérios e requisitos a serem exigidos para organização de tais empreendimentos dentro dos limites dos polos de desenvolvimento definidos pela área territorial de cada município contemplado, regiões em intervenção, optando pela aprovação da PEC nº 19/2011, com as adequações expostas.²²²

O próprio deputado Gonzaga Patriota já havia proposto substitutivo internamente, com a sugestão de elevar o raio de quilometragem da extensão da área de livre comércio para 200 quilômetros, contudo, mesmo com esse alargamento, Estados componentes do semiárido não seriam abarcados, como Bahia, Alagoas, Sergipe e Minas Gerais – que, embora não estejam no Nordeste, são parte da região semiárida. Na oportunidade, o presidente da bancada do Nordeste, deputado Júlio Cesar, indicou a importância de se estabelecer um percentual de renúncia de receitas para cada Estado, garantindo o controle orçamentário sobre os benefícios oferecidos, de modo a promover igualdade material entre as regiões, sem comprometer o equilíbrio arrecadatório. Com base nisso, expressou opinião favorável ao estabelecimento de pontos de desenvolvimento, com um município em cada Estado, em substituição ao alcance indicado na primeira versão da proposta de emenda à constituição.²²³

O deputado Francisco Lopes da Silva, em sua manifestação, levantou importantes questões quanto à escolha de municípios para funcionarem como pontos de desenvolvimento,

²²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Plenário 15. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 19-A, de 2011, do Sr. Wilson Filho e outros, que “altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste” - Reunião Deliberativa I - Apresentação, Discussão e Votação do Parecer do Relator. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 1 dez. 2015. Arquivo Sonoro. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=55227>. Acesso em: 23 jan. 2022.

²²² Ibid.

²²³ Ibid.

em primeiro plano, o possível prejuízo aos municípios que estão em seu entorno e, a necessidade de análise específica de cada localidade, visto as particularidades de cada unidade federativa municipal. A mesma objeção foi levantada pelo deputado Efraim Morais Filho, sob a afirmação de que o relatório escolhe “em cada Estado campeões nacionais que serão ilhas de desenvolvimento e condena qualquer outra cidade ao lado dela”, o que poderia, tornar problemática a execução da política pública, desamparando outras cidades, que não encontrariam as mesmas condições, em termos de benefícios fiscais, optando, portanto, pela sistemática de definir uma localidade, determinando seu território, com raio partindo do centro, deixando à iniciativa privada a opção de escolher em qual município se instalar. Na concepção trazida, sua extensão deveria ser elevada para 200 quilômetros, trazendo mais abrangência aos benefícios e igualdade entre as regiões contempladas.²²⁴

A sistemática de delimitação de alguns municípios para receber o benefício fiscal é semelhante ao que aconteceu em Manaus, onde foram escolhidas algumas localizações para implementação dos projetos, pressupondo que o crescimento das atividades econômicas na capital amazonense iria viabilizar a irradiação do desenvolvimento para as regiões que se encontravam em seu entorno, bem como as interioranas, o que na prática não se efetivou, porque a concentração das atividades econômicas em Manaus implicou vazio econômico e demográfico na maioria das regiões do Estado do Amazonas, aspecto que posteriormente passou a ser defendido pela necessidade de proteção ambiental.²²⁵ Quanto à proteção ambiental, comemora-se o fato de o modelo estar alocado em área física reduzida, com baixo índice de utilização de recursos florestais, ausente a exploração predatória dos recursos florestais, decorrendo disso a preservação de mais de 90% (noventa por cento) da mata nativa do Amazonas.²²⁶

O relator da proposta de criação da Zona Franca do Semiárido, o deputado Wilson Filho, defendeu a aprovação da medida, posto que, em comparação à região Norte, a mesma motivação da criação da Zona Franca de Manaus balizaria o surgimento da Zona Franca do Semiárido, qual seja, a desigualdade extrema, em comparação com as demais regiões do país. Destacou o fato de que quem nasce no sertão paraibano não tem nenhuma visão de futuro, se obrigando a mudar para a capital ou regiões metropolitanas. Chamou atenção ainda para a

²²⁴ Ibid.

²²⁵ PONTES, op. cit., p. 215.

²²⁶ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Desenvolvimento Regional: efeitos dinamizadores da Zona Franca na região amazônica. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 16 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/desenvolvimento-regional-1>. Acesso em: 12 fev. 2022.

importância de manter a instituição dos benefícios, considerando um raio de quilometragem, pois o princípio do projeto fora uma região, e não uma cidade.²²⁷

Após discussões sobre os substitutivos apresentados, os parlamentares decidiram por incluir na proposição o Estado do Maranhão, em razão das dificuldades regionais, semelhantes ao semiárido, tendo como centro do polo de desenvolvimento a cidade de Bacabeira, voltando à gênese da proposta, com a Zona Franca do Semiárido abarcando um raio de 100 quilômetros, partindo de Cajazeiras, passando a incluir polos de desenvolvimento nos demais Estados do Nordeste não abarcados pelo raio.²²⁸ O parecer foi aprovado com as delimitações acima expostas e a PEC nº 19-C/2011 tornou-se apta para votação em plenário, tendo como texto integral:

Art. 1º Acrescente-se o art. 40-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com a seguinte redação:

“Art. 40 – A Fica criada a Zona Franca do Semiárido Nordestino com características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de trinta anos, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Ficam definidos os Municípios de Bacabeira – MA, Mossoró – RN, Picos – PI, Salgueiro – PE, Arapiraca – AL, Itabaiana – SE, Irecê – BA, Montes Claros – MG e uma área contínua, na forma de um círculo com raio de cem quilômetros, com sede no Município de Cajazeiras – PB, como polos de desenvolvimento integrantes da Zona Franca do Semiárido Nordestino.

§ 2º No polo de desenvolvimento de Cajazeiras – PB, considera-se como integrante da Zona Franca do Semiárido Nordestino toda a área territorial dos Municípios localizados dentro do círculo com raio de cem quilômetros, mesmo que tais Municípios se encontrem apenas parcialmente dentro do círculo.

§ 3º Lei ordinária federal estabelecerá as condições, critérios e requisitos a serem exigidos para a criação de empreendimentos dentro dos polos de desenvolvimento.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação. Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 2015.²²⁹

²²⁷ BRASIL. Câmara dos deputados. Comissão Especial. Reunião Ordinária realizada 01 de dezembro de 2015. Arquivo Sonoro. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=55227>. Acesso em: 23 de janeiro de 2022.

²²⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Plenário 15. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 19-A, de 2011, do Sr. Wilson Filho e outros, que “altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino” - Reunião Deliberativa I - Apresentação, Discussão e Votação do Parecer do Relator. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 1 dez. 2015. Arquivo Sonoro. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=55227>. Acesso em: 23 jan. 2022.

²²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19-C, de 2011. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2018. Disponível em: https://zonafrancadossemiario.com.br/wp-content/uploads/2018/04/pec_semiarido.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.

Após aprovação da comissão especial, seguindo o trâmite legislativo comum, a proposta teria que ser analisada pelo plenário da Câmara dos Deputados para, após aprovação, ser encaminhada ao Senado, casa revisora, contudo, até o presente momento, o envio ao plenário não foi realizado. No dia 31/08/2016, o deputado Marx Beltrão, componente da bancada de Alagoas, subiu à tribuna, indicando a PEC nº 19, de 2011, com a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste, como forma mais efetiva e rápida de se atrair investimentos para regiões distantes dos grandes centros financeiros, posto ter potencial de transformar o modo como o investidor brasileiro e o investidor estrangeiro visualizam o Nordeste²³⁰. Na data de 04/04/2017, o deputado Gonzaga Patriota solicitou ao Presidente da Câmara que a proposta de criação da Zona Franca do Semiárido fosse colocada em votação, por sua capacidade de beneficiar vários Estados federativos.²³¹

Na data de 11/10/2017, o deputado Raimundo Gomes de Matos, em discurso transmitido pela TV Câmara e Rádio Câmara, abordou a situação do Nordeste brasileiro, dando ênfase à preocupação climática, sobretudo em razão da escassez de chuvas, pois, na localidade, os índices pluviométricos são escassos, provocando permanente estiagem e seca. O parlamentar explicitou, ainda, que grande parte da população nordestina reside no semiárido - à época, constavam os seguintes números: mais de 62% do Nordeste estava inserido no Semiárido, ou seja, mais de 700 quilômetros quadrados, em que se encontram 1.133 municípios, de um total de 1.793 cidades nordestinas. Ao todo, cerca de 21 milhões de pessoas habitantes do Semiárido, quase a metade da população do Nordeste, que à época somava 53 milhões de habitantes.²³²

²³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 214.2.55.O. Orador: Marx Beltrão (PMDB-AL). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=214.2.55.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=91&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=12:00&sgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20&data=31/08/2016&txApelido=MARX+BELTR%C3O+PMDB-AL&txFaseSessao=Breves+Comunica%E7%F5es+++++++&txTipoSessao=Deliberativa+Extraordin%E1ria+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 23 jan. 2022.

²³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 059.3.55.O. Orador: Gonzaga Patriota (PSB-PE). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 4 abr. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=059.3.55.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=8&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:14&sgFaseSessao=PE%20%20%20%20%20%20&data=04/04/2017&txApelido=GONZAGA+PATRIOTA+PSB-PE&txFaseSessao=Pequeno+Expediente+++++++&txTipoSessao=Deliberativa+Ordin%E1ria+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 23 jan. 2022.

²³² BRASIL. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 302.3.55.O. Orador: Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 11 out. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=302.3.55.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=32&nuOrador=4&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:33&sgFaseSessao=GE%20%20%20%20%20%20&data=11/10/2017&txApelido=RAIMUNDO+GOMES+DE+MATOS+PSDB-CE&txFaseSessao=Grande+Expediente+++++++&txTipoSessao=N%E3o+Deliberativa+de+Debates+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 29 jan. 2022.

O Senado Federal, no Manual da SECOM, conceitua Zona Franca como “Área delimitada no interior de um país e beneficiada com incentivos fiscais e tarifas alfandegárias reduzidas ou ausentes. Seu objetivo é estimular o comércio e, às vezes, acelerar o desenvolvimento industrial de uma região”.²³⁶ Tal modelo de desenvolvimento econômico, nos parâmetros implementados em Manaus, é definido pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) como aquele que objetiva “viabilizar uma base econômica na Amazônia Ocidental e Amapá, promover a melhor integração produtiva e social dessa região ao País, garantindo a soberania nacional sobre suas fronteiras.”²³⁷

Na doutrina, existem outras conceituações de Zona Franca. Raimundo Almeida escreveu que “zona franca é um enclave dentro do território nacional, como se fosse um terceiro país, onde se pratica o ‘livre’ comércio importador direcionado para alguns bens de consumo duráveis sem similar nacional, destinado exclusivamente para o mercado interno”.²³⁸ Para Bispo, por sua vez, as Zonas Francas são “designadas por áreas cercadas e controladas nas quais as mercadorias são trazidas sem o pagamento de tributos para posterior processamento ou reexportação”.²³⁹ Nesses termos, o que se pretende criar no semiárido nordestino é exatamente um campo com características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de 30 (trinta) anos, a partir da promulgação da citada emenda constitucional, utilizando como parâmetro de implementação a Zona Franca existente em Manaus.

4.1 COMPARAÇÃO DA PROPOSTA COM O MODELO ADOTADO NA ZONA FRANCA DE MANAUS

Em 1951, por intermédio do Projeto de Lei nº 1.310, de 1951, apresentado pelo deputado federal Francisco Pereira da Silva, houve a propositura de um porto franco na capital amazonense.²⁴⁰ Seis anos depois, com a edição da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957, criou-

²³⁶ BRASIL. Senado Federal. Zona Franca. Item do Glossário. **Senado Federal**, Brasília, Manual de Comunicação da Secom, c2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/zona-franca>. Acesso em: 20 fev. 2022.

²³⁷ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Zona Franca de Manaus - ZFM. **SUFRAMA**, Brasília, 14 set. 2015. [Atualizado em 14 dez. 2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm>. Acesso em: 27 fev. 2022.

²³⁸ ALMEIDA, Raimundo Nonato Pinheiro de. A Zona Franca de Manaus no contexto da política industrial brasileira. Encontro do ANPAD, 25., 4-7 set. 2011, Rio de Janeiro/RJ. **Anais [...]**. Maringá-PR: ANPAD, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB599.pdf>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2022.

²³⁹ BISPO, op. cit., p. 49. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

²⁴⁰ Ibid.

se em Manaus, capital do Estado do Amazonas, uma Zona Franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia.²⁴¹

Em 1967, tal legislação foi reformulada pelo Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967, criando a Zona Franca de Manaus, com os delineamentos conhecidos atualmente e implantando estímulos à substituição de importações de bens finais e formação do mercado interno. Tal legislação colocava Manaus como centro industrial, comercial e agropecuário, de modo a permitir o seu desenvolvimento, sobretudo em razão dos fatores locais e da distância dos centros produtivos e consumidores. Com previsão expressa de que as isenções trazidas no decreto durariam por 30 (trinta) anos, ou seja, até 1997, seu artigo primeiro definia a área como centro 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 permitissem seu desenvolvimento.²⁴²

No mesmo ano, por intermédio do Decreto-Lei nº 291, de 28 de fevereiro de 1967, os benefícios já existentes foram ampliados,²⁴³ e no ano seguinte, em 1968, houve novo acréscimo, por meio do Decreto-Lei nº 356. O projeto Zona Franca de Manaus tomava corpo e irradiava os reflexos dos seus benefícios por toda a região da Amazônia Ocidental.²⁴⁴ Os planejadores da época, defendiam um viés de segurança nacional interno, interligado à instabilidade das instituições e externo, relacionado à defesa das fronteiras.

Nesse âmbito, o fomento daquela região ocuparia área que, embora desabitada, detinha recursos naturais a serem explorados, criando condições de transferência da população. O modelo existente em Manaus é conceituado por Pontes como sendo uma “forma de ação estatal definindo prioridades e políticas econômicas, de modo a intervir na realidade de uma região para promoção de seu desenvolvimento, utilizando-se de instrumentos de regulação tributária”. Tal normatização promoveu em seus primeiros anos a elevação populacional de Manaus, ao final do período 1968-1975, que, em 1960, era de 152.432, elevando-se para cerca de 415.000

²⁴¹ BRASIL. Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15285, 12 jun. 1957.

²⁴² BRASIL. Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2464, 28 fev. 1967.

²⁴³ BRASIL. Decreto-Lei nº 291, de 28 de fevereiro de 1967. Estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental da Faixa de Fronteiras abrangida pela Amazônia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2467, 28 fev. 1967.

²⁴⁴ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS, op. cit.

em 1975²⁴⁵, o que revela, em médio prazo, ao menos em tese, que o projeto atingiu a finalidade de alocação da população na região.

No ano de 1975, foi editada a Lei Complementar nº 24, dispondo sobre convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, determinado, em seu artigo 14, os casos em que a mercadoria sairia com suspensão do ICMS e, posteriormente, delimitando ser vedado às demais Unidades da Federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas.²⁴⁶ Após vinte anos de vigência do Decreto-Lei nº 288/1967, visando-se aos investimentos de longo prazo, foi prorrogado, por intermédio do Decreto nº 92.560, de 16 de abril de 1986, por mais dez anos, o prazo de vigência das isenções tributárias concedidas à Zona Franca de Manaus, estendendo-se ainda tal prorrogação às áreas da Amazônia Ocidental, na forma do Decreto-Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968.²⁴⁷

A regulamentação por intermédio de decretos e alterações constantes do modelo, além das burocracias existentes, trazia instabilidade ao local, diminuindo sua competitividade, causando apreensão nos investidores e gestores públicos locais e influenciando negativamente na operacionalização dos incentivos, posto que a ZFM se tornava dependente da política econômica de cada governo e vulnerável aos questionamentos sobre a diferença de tratamento concedida, sobretudo pela pressão de outras unidades da federação, situação que contribuiu com a constitucionalização dos benefícios.²⁴⁸

Após 1988, os benefícios existentes em Manaus foram constitucionalizados, de modo que o artigo 40 do ADCT determinou a manutenção dos incentivos nos seguintes termos: “é mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.”²⁴⁹ Constitucionalizou-se o projeto desenvolvimentista insculpido no instituto, motivo pelo qual a Corte Suprema do Brasil, quando instada a se manifestar sobre o dispositivo citado, afirmou que tais benefícios têm força de imunidade

²⁴⁵ PONTES, op. cit., p. 145; 167.

²⁴⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 345, 9 jan. 1975, art. 14.

²⁴⁷ BRASIL. Decreto nº 92.560, de 16 de abril de 1986. Prorroga nos termos do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o prazo de vigência das isenções tributárias nele previstas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5526, 17 abr. 1986.

²⁴⁸ PONTES, op. cit., p. 181.

²⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

tributária²⁵⁰ – posto estar constitucionalmente prevista – inclusive, retirando dos Estados federados competência tributária relativa aos tributos estaduais, visto a imunidade se encontrar no campo da não incidência, criando limite proibitivo da incidência tributária.²⁵¹

A Corte constitucional confirmou, ainda, a recepção do Decreto-Lei nº 288/1967, com eficácia de lei complementar, responsável pela regulamentação da norma constitucional disciplinada no artigo 40 do ADCT, reconhecendo a consolidação e a expansão dos benefícios com segurança jurídica elevada se comparada àquela da data de sua criação.²⁵² A previsão inicial da Constituição determinava que os benefícios da Zona Franca de Manaus existissem até o ano de 2013. Posteriormente, por intermédio do Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010, foram acrescidos dez anos ao prazo fixado no artigo 40 do ADCT²⁵³, e no ano de 2014, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 83, que criou o artigo 92-A, prorrogando os incentivos fiscais especiais do projeto Zona Franca de Manaus até o ano de 2073, ou seja, por mais 50 anos.²⁵⁴

Com previsão para durar até 2073, a Zona Franca de Manaus compreende três polos econômicos de atuação, quais sejam, comercial, industrial e agropecuário. O polo comercial ascendeu em maior escala na década de 70, sendo seu espaço posteriormente substituído pelo âmbito industrial, que começou a ser fortalecido em 1969, tendo como marco de consolidação a inauguração do distrito industrial no ano de 1972²⁵⁵, este atualmente “possui aproximadamente 500 indústrias de alta tecnologia gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos, principalmente nos segmentos eletroeletrônico, bens de informática e duas rodas”.²⁵⁶

²⁵⁰ A doutrina levanta indagação sobre eventual incompatibilidade entre a imunidade tributária que encerra cláusula pétrea e o caráter transitório das normas contidas no ADCT.

²⁵¹ SILVA, Luis Felipe de Sousa e. Benefícios Fiscais de ICMS na ZFM: imunização a partir do julgamento da ADI n. 310-STF. **Revista Direito Tributário Atual**, Instituto Brasileiro de Direito Tributário, São Paulo, n. 38, p. 80-95, 2017. Disponível em: <https://ibdt.org.br/RDTA/beneficios-fiscais-de-icms-na-zfm-imunizacao-a-partir-do-julgamento-da-adi-n-310-stf/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

²⁵² MARTINS, Ives Gandra da Silva. Disciplina Tributária da Zona Franca de Manaus. **Revista Direito Tributário Atual**, Instituto Brasileiro de Direito Tributário, São Paulo, n. 26, p. 246–25, dez. 2011, p. 249. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1533>. Acesso em: 26 fev. 2022.

²⁵³ BRASIL. Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 16 jun. 2010.

²⁵⁴ BRASIL. Emenda Constitucional nº 83, de 5 de agosto de 2014. Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 ago. 2014.

²⁵⁵ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Indústria: um pouco sobre o setor industrial da Zona Franca de Manaus. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 13 abr. 2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/industria>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁵⁶ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Histórico: a história da Zona Franca de Manaus, em resumo. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 14 jul. 2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/o-que-e-o-projeto-zfm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

O crescimento industrial não passa ao largo da atenção empregada quanto à sustentabilidade. Recentemente, os esforços governamentais têm-se envolvido com os benefícios da Zona Franca Verde, programa com o objetivo de “estimular de forma responsável a industrialização na Amazônia, de modo a garantir a sua preservação e [...] valorizar o aproveitamento de sua biodiversidade, contribuindo para que a matéria-prima regional se torne a base para o desenvolvimento sustentável”.²⁵⁷ Mesmo antes da criação do projeto, desde os anos 90, estudos indicavam atenção com a preservação ambiental do local. A exemplo disso, o relatório de resumo executivo, que visava estudar os impactos do PIM no desmatamento da região, apresentou:

[...] a presença do PIM em Manaus, por desenvolver atividades econômicas com a ausência ou baixa utilização de recursos florestais em seus insumos e por impulsionar outros setores da economia com o mesmo padrão produtivo, como o de serviços, colabora com a redução de 85% a 86% no desmatamento na região de Manaus. Portanto, a existência do PIM contribuiu para a preservação da floresta amazônica, evitando o desmatamento de cerca de 5,2 mil km² no ano de 1997.²⁵⁸

Indica-se, ainda, que o sistema de benefícios fiscais regionais gera benefícios ambientais pela diminuição de incêndios florestais: “[...] incêndios geram uma perda de 20% da biomassa e aumento na liberação de carbono na atmosfera. Estima-se que a área afetada por incêndios evitados corresponda a 10% da área do desmatamento evitado”²⁵⁹, tendo tais dados como virtuosidades das cidades da ZFM.

O relatório promove inclusive uma crítica à gestão da localidade por não promover uma rotulagem ambiental aos produtos, de modo a tornar tal aspecto mais um diferencial competitivo da região e servir de argumentação política do modelo adotado, junto às instâncias de governo e seguimentos formadores de opinião, tendo em vista orientar/induzir a decisão dos consumidores, encorajando-os à aquisição dos produtos fabricados em Manaus e, ao mesmo tempo, contribuir para a proteção ambiental. Nesse âmbito, o texto sugere que “seja

²⁵⁷ GARCIA, Rebecca Martins. Apresentação. In: GOUVEIA, Rafael Soares. **Zona Franca Verde**: roteiro do incentivo fiscal. Superintendência da Zona Franca de Manaus: Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais – COGEC. Manaus: SUFRAMA, 2016. 24 p. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/zfv> ou: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/zfv/conteudo-principal/roteiro-dos-incentivos/view>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁵⁸ RIVAS, Alexandre; MOTA; José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa. **Impacto virtuoso do Pólo Industrial de Manaus sobre a proteção da floresta amazônica**: discurso ou fato? Resumo executivo. Manaus: Instituto I-Piatam, 2008, p. 60.

²⁵⁹ Ibid., p. 61.

desenvolvido um sistema de certificação verde para os produtos produzidos no PIM que agregue valor a esses produtos e reforce e amplie essa virtuosidade”.²⁶⁰

O fortalecimento do comércio ocorreu nos primeiros anos da Zona Franca de Manaus e derivou da conjuntura existente no país – ou seja, os bons resultados não decorriam especificamente dos benefícios fiscais oferecidos – em decorrência da crise de petróleo, quando o governo federal então vedava as importações. Diante disso, “Manaus tornou-se a única cidade brasileira onde o comércio de mercadorias estrangeiras podia ser praticado livremente. A Zona Franca era a opção de acesso às novidades importadas de todo o mundo”.²⁶¹

O comércio gerava implicações em crescimento para o setor de serviços, por atrair investidores e comerciantes para frequentarem a localidade. Após a liberação das importações, no final dos anos 70, o setor passou a receber menos visitas e, por consequência, sofreu uma queda, até os dias de hoje, diferentemente do polo industrial, que passou a ter mais espaço e relevância. De acordo com as informações da Superintendência da Zona Franca de Manaus, “atualmente, o comércio, junto ao setor de serviços, representa 57% da atividade econômica do Estado do Amazonas”.²⁶²

Tratando especificamente do PIM, os incentivos fiscais a ele associados “têm conduzido a um significativo crescimento econômico, à criação de empregos de qualidade”.²⁶³ Na tentativa de fomentar o turismo, lazer técnico e científico, por intermédio do PIM foi criado o programa Zona Franca de Portas Abertas com o objetivo de oferecer visitas monitoradas às plantas fabris²⁶⁴. Quanto ao terceiro enfoque da Zona Franca de Manaus, a agropecuária, as atividades vinculam-se ao Distrito Agropecuário da Suframa (DAS), localidade que dispõe de áreas, destinadas a projetos agropecuários e agroindustriais.²⁶⁵

No que diz respeito aos incentivos fiscais, a política diferenciada do local envolve fomento de âmbito municipal, estadual e federal. No tocante a sua aplicação, em âmbito municipal, cabe a este ente federativo, a regulamentação de acordo com a realidade local. Com base nas legislações indicadas no mapa dos incentivos fiscais da SUFRAMA, tem-se,

²⁶⁰ Ibid., p. 77.

²⁶¹ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Comércio: um pouco sobre o setor comercial da Zona Franca de Manaus. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 16 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/comercio>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁶² Ibid.

²⁶³ RIVAS; MOTA; MACHADO, op. cit., p. 43.

²⁶⁴ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Zona Franca de Portas Abertas. **SUFRAMA**, Brasília, 14 dez. 2021. [Atualizado em 16 mar. 2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/zf-de-portas-abertas>. Acesso em: 13 fev. 2022.

²⁶⁵ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Agropecuária: um pouco sobre o setor agropecuário da Zona Franca de Manaus. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 1 abr. 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/agropecuaria>. Acesso em: 12 fev. 2022.

exemplificativamente, o seguinte resumo quanto a aplicação dos benefícios relacionados os tributos federais e estaduais, no tocante as operações de entrada²⁶⁶:

Quadro 2 – Zona Franca de Manaus: benefícios aplicáveis

Finalidade da operação na entrada de mercadoria em área incentivada (operações de entrada)				
	Comercialização	Industrialização	Uso e consumo	Compor o ativo imobilizado
ZONA FRANCA DE MANAUS	Mercadoria Nacional: - Isenção do IPI; - Isenção do ICMS; e - Redução a zero do PIS/COFINS.	Mercadoria Nacional: - Isenção do IPI; - Isenção do ICMS; e - Redução a zero do PIS/COFINS.	Mercadoria Nacional: - Isenção do IPI; e - Redução a zero do PIS/COFINS.	Mercadoria Nacional: - Isenção do IPI; e - Redução a zero do PIS/COFINS.
	Mercadoria Estrangeira: - Isenção do II; e - Isenção do IPI.	Mercadoria Estrangeira: - Isenção do II; - Isenção do IPI; e - Suspensão do PIS/COFINS.	Mercadoria Estrangeira: - Isenção do II; e - Isenção do IPI.	Mercadoria Estrangeira: - Isenção do II; - Isenção do IPI; e - Suspensão do PIS/COFINS.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Suframa.

É da SUFRAMA a competência de regulamentar e controlar a aplicação dos benefícios da localidade, dentre eles a delimitação sobre importação e ingresso de mercadorias na área de livre comércio. Quanto à preocupação com os empregos gerados pela Zona Franca de Manaus, com a Resolução nº 205, de 25 de fevereiro de 2021, que passou a ter sua vigência em 1 de janeiro de 2022, foi reestruturada a metodologia de renúncia fiscal associada aos empregos vinculados ao projeto industrial, delimitando a obrigatoriedade de os projetos submetidos à SUFRAMA observarem em seus escopos um cálculo estimativo de renúncia fiscal associada aos empregos vinculados aos projetos apresentados.²⁶⁷

Por essa metodologia, no projeto técnico econômico, a empresa apresenta o valor da renúncia fiscal e o valor das contraprestações obrigatórias estimadas, bem como a expectativa de investimentos, a projeção de empregos diretos, bem como a perspectiva de empregos indiretos, mantidos e induzidos. Com base nos dados apresentados, a SUFRAMA fará o panorama da renúncia fiscal associada aos empregos, relacionada ao projeto apresentado. Trata-se da primeira metodologia criada pela própria Zona Franca de Manaus para mensurar os

²⁶⁶ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS, op. cit.

²⁶⁷ BRASIL. Ministério da Economia. Superintendência da Zona Franca de Manaus. Resolução nº 205, de 25 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 47, p. 57, 11 mar. 2021.

empregos, cuja quantificação leva em consideração os elementos demonstrados no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Elementos de análise do número de empregos associado à renúncia fiscal

EEP = Expectativa de emprego do projeto;
EE = Expectativa de emprego direto;
EE = Expectativa de emprego indireto;
EE = Expectativa de emprego mantido;
EE = Expectativa de emprego induzido;
EEin = Expectativa de Emprego Induzido no Ecossistema de PD&I, quando aplicável; e
EE = Empregos da cadeia produtiva.

Fonte: Adaptação a partir de dados da SUFRAMA.²⁶⁸

Após a aplicação de todos os elementos acima citados, ter-se-á um resultado correspondente ao número de empregos que podem ser gerados, chegando à expectativa de renúncia fiscal associada aos empregos por meio de equação em que, considerando a média de renúncia fiscal do projeto, dela se subtrai o valor de contrapartida obrigatória – entendida como a parcela do benefício que a empresa devolve para a sociedade, seja como benfeitoria social ao trabalhador, pagamento de taxas administrativas para a SUFRAMA, pagamento de fundos e auxílios etc. – sendo o resultado dividido pela probabilidade de empregos do projeto, totalizando a expectativa de renúncia fiscal associada aos empregos, que será analisada em cada projeto técnico econômico.²⁶⁹ A ideia de contrapartidas obrigatórias para a localidade visa ao não esvaziamento do benefício, garantindo-se que os incentivos fiscais e riquezas da localidade não sejam utilizadas sem a presença de uma contrapartida.

Para além disso, quanto aos benefícios empregados na localidade e para incentivar a venda para a Zona Franca de Manaus, ocorre a manutenção dos créditos na origem, cuja previsão legal se encontra centrada no artigo 4º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, que delimita expressamente a manutenção, na escrita contábil do contribuinte, “[d]o crédito do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), incidente sobre matérias-primas, produtos intermediários, material de embalagem e equipamentos adquiridos para emprego na industrialização de produtos que venham a ser remetidos para a Zona Franca de Manaus.”²⁷⁰

²⁶⁸ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Metodologia de Renúncia Fiscal Associada aos Empregos Vinculados aos Projetos Aprovados. 1 vídeo (1:11:55). **SUFRAMA**, 6 jan. 2022. [Canal no YouTube]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=G9UXyb-okoc>. Acesso em: 26 fev. 2022.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ BRASIL. Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 31177, 31 dez. 1991, art. 4º.

Desse modo, percebe-se que a sistemática faz com que os incentivos da ZFM incidam sobre os impostos de consumo que se aplicam e reverberem ao longo da cadeia produtiva, buscando a desoneração proporcional em cada uma das etapas. Assim, como regra, os recolhimentos anteriores tornam-se créditos para o elo seguinte da cadeia e, o fornecedor poderá manter os créditos de IPI, mesmo quando ocorrer a venda isenta para a área desonerada.²⁷¹

Tal sistemática demonstra o tratamento especial concedido à Zona Franca de Manaus e reverbera a interpretação dos incentivos concedidos, já tendo sido, objeto de decisões proferidas pelos tribunais superiores do país. Tratando de tal tema e reconhecendo a força da disciplina constitucional especial e a abrangência dos benefícios fiscais direcionados para a Zona Franca de Manaus, o Supremo Tribunal Federal, em 2019, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 592.891, oriundo da seção judiciária de São Paulo, definiu que há direito ao creditamento de IPI na entrada de insumos adquiridos junto à ZFM, sob o regime de isenção, posto que tal operação “é de interesse da federação como um todo, pois este desenvolvimento é, na verdade, da nação brasileira. A peculiaridade desta sistemática reclama exegese teleológica, de modo a assegurar a concretização da finalidade pretendida.”²⁷²

Tal decisão é relevante pois, em regra, os insumos, materiais de embalagem e matéria-prima fabricados com isenção não se sujeitam ao creditamento do IPI, posto não ter existido pagamento e, portanto, inexistir valores a creditar, norma que respeita a regra da não cumulatividade, expressa no artigo 153, parágrafo 3º, inciso II, da Constituição Federal, na qual se disciplinou que o IPI será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores.²⁷³ A decisão exposta demonstra como as exigências normativas se interpretam de modo a ceder espaço para concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil, surgindo uma exceção constitucionalmente qualificada.

Para além disso, o julgamento revela a evolução do pensamento jurisprudencial da corte suprema sobre o tema da Zona Franca de Manaus, fortalecendo o primado da segurança jurídica e respeito ao tratamento diferenciado, sobretudo pela existência de decisões anteriores em

²⁷¹ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Jornada de Incentivos Fiscais & ZFM. 1 vídeo (1:07:50). **SUFRAMA**, 9 ago. 2021. [Canal no YouTube]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UismkJhzPDA&list=PLirEZLdPTO7IRfdzmOfvodusL6NSfNb6I&t=22s>. Acesso em: 26 fev. 2022.

²⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.891. São Paulo. Tributário. Repercussão Geral. Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Creditamento na aquisição direta de insumos provenientes da Zona Franca de Manaus. Artigos 40, 92 e 92-A do ADCT. Constitucionalidade. Artigos 3º, 43, § 2º, iii, 151, i e 170, I e VII da Constituição Federal. Inaplicabilidade da Regra Contida no Artigo 153, § 3º, II da Constituição Federal à Espécie. Relatora: Min. Rosa Weber, 25 de abril de 2019. **DJe**, Brasília, DF, 15 jun. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750909416>. Acesso em: 16 fev. 2022.

²⁷³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

sentido contrário. Ao julgar o Recurso Extraordinário nº 353.657/PR, em 2007, a corte havia determinado que o contribuinte não poderia realizar o creditamento do IPI nas operações de aquisição de insumos e matérias-primas sob os regimes de isenção, não tributação e tributação à alíquota zero, sem excepcionar os insumos adquiridos na Zona Franca de Manaus²⁷⁴, o que veio a ser delimitado pela Corte apenas em 2019, no Recurso Extraordinário nº 592.891. A decisão anterior, sem especificar a exceção, independentemente da motivação, proposital ou não, prejudicava a região de Manaus, posto que “a vantagem do crédito presumido contribui na preferência de empresas sediadas em outros Estados em adquirir bens desta região em detrimento de outros”.²⁷⁵

Embora os benefícios relativos à Zona Franca de Manaus estejam localizados, sua atuação agrega contribuição para a indústria nacional situada no centro-sul do país, sobretudo quando da obrigatoriedade de cumprimento dos índices de nacionalização, o que contribui para a integração do PIM na indústria local, pois os benefícios garantem sua competitividade. Para além disso, as isenções e incentivos fiscais dão à população acesso a tecnologias mais modernas, substituindo e minorando as importações.²⁷⁶

Quanto aos efeitos dinâmicos do desenvolvimento regional, são perceptíveis as modificações no comportamento do local. Como exemplo, cita-se que “antes da Zona Franca de Manaus (ZFM), o Estado do Amazonas possuía uma única universidade; atualmente, são dezenas. O número de cursos de mestrado e doutorado, antes inexistentes, chega a mais de 70 atualmente.”²⁷⁷ As contribuições realizadas pelo PIM, para as instituições de ensino, permitem, ainda, que existam universidades em 62 municípios amazonenses, garantindo o acesso à educação em nível superior na extensão de todo o Estado.²⁷⁸

Outro impacto positivo da localidade é a melhoria da infraestrutura e moradia da população, expressa em indicadores dos domicílios com acesso à água, com expansão mais acelerada na Região Metropolitana. De acordo com estudo realizado por Holland, pelo FGV

²⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 353.657. Paraná. Tributário. Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Insumo – Alíquota Zero – Ausência de direito ao creditamento. Relator: Min. Marco Aurélio, 25 de junho de 2007. **DJe**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2048749>. Acesso em: 16 fev. 2022.

²⁷⁵ PONTES, op. cit., p. 256.

²⁷⁶ PONTES, op. cit., p. 219.

²⁷⁷ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Desenvolvimento Regional: efeitos dinamizadores da Zona Franca na região amazônica. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 16 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/desenvolvimento-regional-1>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁷⁸ Ibid.

EESP, “em 1981, cerca de 70% dos domicílios tinham acesso à água. Em 2015, essa proporção elevou-se para 90%”.²⁷⁹

Mesmo com tais benefícios, a região levanta pontos de atenção, dentre eles, Pontes destaca como um dos maiores entraves do PIM o reduzido investimento em logística, inovação tecnológica e capital intelectual. Para além disso, a inexistência de mecanismos de fixação de renda pela “transferência de receita para outras regiões do país, refletida na baixa capacidade de retenção das riquezas produzidas, que poderiam ser revertidos na melhoria das condições de vida de sua população.”²⁸⁰. Dentre os fatores que geram tal incidente, há a transferência de lucro das empresas para suas matrizes e aplicações financeiras externas. Nas palavras da autora, tal fato traz como exigência:

[...] a definição de estratégias de desenvolvimento regional especiais que, até o presente, o poder público não conseguiu implantar. As raras iniciativas que já se tentou executar, no âmbito da política estadual de incentivos, não lograram o êxito desejado, enfrentando grande resistência, que ainda persiste para alguns mecanismos disponíveis tais como: as contribuições para os fundos de desenvolvimento e para a Universidade do Estado do Amazonas.

Quanto ao ponto em questão, a autora ainda destaca contradição entre a geração de riquezas do PIM e sua distribuição, uma vez que o nível de pobreza da região não foi reduzido na mesma proporção. Em 2011, o Amazonas encontrava-se entre os dez Estados brasileiros com o maior índice de pobreza extrema e absoluta, tendo no período correspondido entre 1995 até 2008 uma diminuição de apenas 22,8% (vinte e dois vírgula oito por cento) na pobreza extrema e 14,9% (quatorze vírgula nove por cento) na pobreza absoluta. Evidencia-se, ainda, que os benefícios tinham a finalidade de compensar a precariedade da infraestrutura e a distância do local para grandes centros, contudo, mesmo com anos de duração, não foi dada à localidade condições indispensáveis para que ela se tornasse autônoma e pudesse prescindir dos benefícios.²⁸¹

O ponto referente ao acesso do local é relevante, pois o custo de transporte na atividade econômica precisa ser considerado, de modo que “[...] a importância dos custos de transporte permanece central, mesmo no contexto de uma região de tamanho continental como a

²⁷⁹ HOLLAND, Márcio (coord.). **Zona Franca de Manaus: impactos, efetividade e oportunidades**. São Paulo: FGV EESP, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/estudo_fgv_zfm_impactos_efetividade_e_oportunidades.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022, p. 37.

²⁸⁰ PONTES, op. cit., p. 217; 223.

²⁸¹ PONTES, op. cit., p. 218-219.

Amazônia. Na realidade as imensas distâncias e a falta de infraestrutura de transporte na Amazônia aumentam a importância do custo de transporte”.²⁸²

Pontes destaca ainda que a ausência de planejamento específico fez com que não fossem criados mecanismos “nas políticas de incentivos fiscais e extrafiscais e dos resultados de arrecadação tributária para priorizar o estabelecimento de novos eixos de promoção econômica, reduzindo a dependência do PIM”²⁸³. Contudo, é inegável a vantagem em termos competitivos relacionada ao preço praticado no mercado em geral. Os produtos fabricados na Zona Franca de Manaus são em média – variando de acordo com a estrutura de custo de casa produto – 20% (vinte por cento) mais baratos que os aplicados no restante do território nacional, sem incentivos. Para além disso, contrariando a hipótese que um modelo industrial incentivado destina uma parcela menor de riqueza aos governos, em razão do sistema especial de tributação, o que poderia causar um desequilíbrio no orçamento público, Bispo traz à seguinte ilação²⁸⁴:

[...] empresas industriais instaladas na Zona Franca de Manaus, beneficiadas com incentivos fiscais, que elaboram ou publicam a Demonstração do Valor Adicionado, distribuem uma parcela maior da riqueza aos empregados do que as empresas industriais do mesmo setor ou similares instaladas em outras regiões do país. [...] Embora essas conclusões sobre a parcela distribuída aos governos pareçam soar estranhas, deve-se ao fato de que o modelo industrial incentivado Zona Franca de Manaus não propicia incentivos fiscais em relação ao imposto de renda e às contribuições incidentes sobre o faturamento, e, ao mesmo tempo, o ICMS incidente sobre os insumos importados [que] é recolhido no seu desembaraço.

Pelo exposto, mesmo que a raiz do benefício decorra da solidariedade tributária e da busca pelo escopo da justiça social, haverá como decorrência de tal estímulo a elevação da arrecadação, “[...] uma vez que havendo maior circulação de riqueza e imigração de capital para a região acarretará, por consequência, arrecadações tributárias outras que serão possibilitadas através do acúmulo massivo de empresas e pessoas transacionando diretamente.”²⁸⁵

Esse resultado foi notado no Estado da Paraíba, inclusive com políticas não tributárias, onde, após aplicação de diversos programas sociais, fomentadores da educação integral, empreendedorismo, distribuição de água, integração regional, orçamento democrático, além de proporcionar às pessoas oportunidade efetiva de participação nos investimentos governamentais, promoveu considerável crescimento da arrecadação do ICMS. Enquanto em

²⁸² RIVAS; MOTA; MACHADO, op. cit., p. 46.

²⁸³ PONTES, op. cit., p. 287.

²⁸⁴ BISPO, op. cit., p. 208; 212. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf. Acesso em: 5 mar. 2022.

²⁸⁵ OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, op. cit., p. 284.

2011 a arrecadação foi de 2,9 bilhões, em 2017 esse recolhimento aumentou para 5,5 bilhões, vinculado à circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, conforme delimita a norma de regência do tributo em questão.²⁸⁶

Apesar disso, a despeito da elevação da arrecadação, os incentivos existentes na ZFM, necessitam de melhorias quanto à distribuição de riquezas, Pontes delimita que a renda gerada na localidade é concentrada, sem capilaridade, sobretudo em outros municípios que não contam com medidas de fomento²⁸⁷. Justamente em razão de tal fato, foram criadas áreas de livre comércio administradas pela SUFRAMA e coordenações regionais da Amazônia Legal²⁸⁸, permitindo a criação de centros de desenvolvimento regional, com regras equiparadas às existentes na ZFM, protegendo as fronteiras e evitando o afastamento das atividades industriais e comerciais de tais localidades, semelhante ao que se pretende fazer com a Zona Franca do Semiárido, ao se escolherem municípios que funcionariam como polos de desenvolvimento.

Por todo o exposto, é perceptível que, embora ambas as medidas, Zona Franca do Semiárido Nordeste e Zona Franca de Manaus, tenham em seu cerne a mesma finalidade, qual seja, promover o desenvolvimento da região sob intervenção, os fatores secundários de ambas são distintos. O presidente Castelo Branco, ao promover a implantação da Zona Franca de Manaus, preocupava-se com a nacionalização do país, motivo pelo qual foram relevadas as desvantagens locacionais, bem como a dificuldade de acesso à localidade, em razão da necessidade de proteção das fronteiras alvo de cobiça internacional. Desse modo, é perceptível que a criação da Zona Franca de Manaus também foi embasada na necessidade de alcançar segurança nacional. Tal situação não acomete o Nordeste, a localidade tem acesso facilitado, se comparado àquela região, demonstrando que a Zona Franca do Semiárido conta com motivação secundária de formação distinta.

As localidades também são distintas: Manaus tem cerca de 2 (dois) milhões de habitantes, de acordo com a população estimada pelo IBGE para o ano de 2021²⁸⁹, enquanto a região Nordeste conta com cerca de 50 milhões de habitantes, estando cerca de 22 milhões no semiárido, ou seja, a área de abrangência é demasiadamente elevada em comparação àquela.²⁹⁰

²⁸⁶ FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, op. cit., p. 194.

²⁸⁷ PONTES, op. cit., p. 288.

²⁸⁸ Atualmente as áreas de livre comércio administradas pela SUFRAMA são: ALC de Cruzeiro do Sul - Criada em 1994 pela Lei nº 8.857/1994; ALC de Brasileira - Criada em 1994 pela Lei nº 8.857/ 1994; ALC de Macapá-Santana - Criada em 1991 pela Lei nº 8.387/91; ALC de Tabatinga - Criada em 1989 pela Lei nº 7.965/89; ALC de Guajará-Mirim - Criada em 1991 pela Lei nº 8.210/91; ALC de Boa Vista e de Bonfim - Criada em 1991 pela Lei nº 8256/91.

²⁸⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Manaus. População no último censo. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em: 5 mar. 2022.

²⁹⁰ OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, op. cit., p. 277.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO SOB INTERVENÇÃO E TEORIA DOS POLOS DE DESENVOLVIMENTO: exposição dos benefícios tributários aplicáveis

É incomum que modelos econômicos apresentem uma dimensão espacial, refletida em extensão territorial, como acontece com a Zona Franca de Manaus e como se discute na pretensa criação da Zona Franca do Semiárido. Como regra, os modelos de desenvolvimento/crescimento baseiam-se em modelos de oferta e demanda, produção e consumo, o que, por óbvio, dificulta o estudo de tais institutos. Evidencia-se que as características especiais, de localização, acesso, infraestrutura de uma região são fatores determinantes das atividades econômicas nela existentes, e as atividades econômicas lá alocadas influenciam diretamente a qualidade de vida das pessoas que residem na localidade e, a melhor qualidade de vida pode tornar a região mais estimulante para fins de investimentos, posto ser mais atrativa para força de trabalho técnica e gerencial.²⁹¹

Defende-se a criação da Zona Franca do Semiárido em um raio de quilometragem, com dimensão espacial estabelecida, o princípio do projeto é o fomento de uma região e não uma cidade especificamente. Após discussões parlamentares, o legislativo decidiu por considerar como integrante da Zona Franca do Semiárido Nordeste toda a área territorial dos municípios localizados dentro do círculo com raio de cem quilômetros, mesmo que tais cidades integrem apenas parcialmente a extensão territorial, delimitando ainda municípios que funcionarão como polos de desenvolvimento nos demais Estados do Nordeste não abarcados pelo raio, quais sejam, os municípios de Bacabeira – MA, Mossoró – RN, Picos – PI, Salgueiro – PE, Arapiraca – AL, Itabaiana – SE, Irecê – BA e Montes Claros – MG, sendo essa a região passível de intervenção e objeto da medida estudada.²⁹²

Nos termos da justificação da proposta de emenda à constituição 19/2011, o semiárido deve ser objeto da medida interventiva, visto que, mesmo sendo uma região com extensa área territorial e elevado contingente populacional, vive em condição de atraso econômico, com diminuta empregabilidade, se comparado com as demais regiões do país, tendo como consequência a migração da população para outras localidades, assim, a “[...] Zona Franca tem exatamente essa função, ou seja, estimular a instalação de empresas no Semiárido via

²⁹¹ RIVAS; MOTA; MACHADO, op. cit., p. 45-46.

²⁹² BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19-C, de 2011. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2018. Disponível em: https://zonafrancadosemiarido.com.br/wp-content/uploads/2018/04/pec_semiarido.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.

oferecimento de incentivos, cuja contrapartida será a criação de empregos, a geração de renda e o desenvolvimento econômico”, com o fim de modificar a realidade exposta.²⁹³

A aglomeração de empresas em uma região possibilitaria a expansão para seus entornos, elevando a produção e a polarização técnica, atraindo empresas, fornecedores e compradores, o que pode desencadear o desenvolvimento local e regional. Tal delimitação tem semelhança com a teoria dos polos de desenvolvimento, alavancada por François Perroux, em 1955, ao estudar a concentração industrial francesa e a alemã, delimitando que em torno de aglomerações urbanas, em locais com intensos fluxos comerciais, surgem espécies de polos industriais com identidade geográfica; quando “[...] esses polos passam a provocar transformações estruturais e expansão do produto e do emprego no meio que estão inseridos, tornam-se polos de desenvolvimento.”²⁹⁴

As organizações definidas como “polos”, zonas de influência econômica, sobrepondo-se à influência topográfica, surgem em espaços polarizados, denominados como um campo de forças, que podem afastar ou atrair elementos econômicos, pois neles “[...] se compreende[m] forças de atração (centrípetas) e de repulsão (centrífugas), que surgem devido às concentrações de população e de indústrias que estimulam a produção”.²⁹⁵

Nesse âmbito, “[...] a região é definida como sendo parte de um todo maior, sendo considerada, deste modo, um quadro territorial, no qual se inserem os planos de ação e aonde se aplicam as decisões”.²⁹⁶ Isso acontece, pois aplicar os mesmos parâmetros, para todas as localidades, significaria dividir em demasia os recursos e reduzir a intensidade média de crescimento do conjunto. Desse modo, concentram-se “[...] os recursos escassos nas regiões de maiores potencialidades, a fim de criar um núcleo suficientemente poderoso que sirva de base do desenvolvimento das outras regiões”²⁹⁷, tendo como consequência esperada a “[...] continuidade na difusão do processo de inovação, que ocorre não em todos os lugares de forma

²⁹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste. Autor: Dep. Wilson Filho (PMDB/PB). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 maio 2011 (Data de apresentação). Situação: Pronta para Pauta no Plenário (PLEN), 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500312>. Acesso em: 22 out. 2021.

²⁹⁴ PONTES, op. cit., p. 54.

²⁹⁵ MARCHIORO, Luana Witeck; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá-MT, v. 16, n. 31, p. 186-202, 2014, p. 189. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/2091>. Acesso em: 22 mar. 2022.

²⁹⁶ MARCHIORO; GUBERT; GUBERT, loc. cit.

²⁹⁷ BERCOVICI, op. cit., p. 88.

unânime, mas concentrada em polos de desenvolvimento, com intensidades que variam, em efeito cascata ao processo econômico.”²⁹⁸

Furtado, explicando essa ideia, delimitou que tal formulação seria incorreta, porque desconsidera determinadas regiões e, além de abandonar as demais regiões, eleva sua dependência das que se tornaram polo, o que se configuraria como uma contradição a ideia de desenvolvimento nacional, por não considerar o seu conjunto.²⁹⁹ Tal objeção é relevante e precisa ser considerada quando da implementação de políticas públicas regionais, com vistas a evitar que os municípios não abarcados pelo polo sofram consequências negativas.

O fenômeno, foi indicado por Pontes, quando advertiu que a concentração das atividades econômicas em Manaus implicou um vazio econômico e demográfico na maioria das regiões do Estado do Amazonas, em razão de terem sido escolhidas algumas localidades para aplicação dos projetos, pressupondo que o crescimento das atividades econômicas na capital amazonense iria viabilizar a irradiação do desenvolvimento para as regiões que se encontravam em seu entorno, bem como as interioranas, o que na prática não se efetivou, nem mesmo com a tentativa de medidas de interiorização, nomeadamente, por meio da propositura da Lei nº 1.370, de 1979, instituindo conjunto de regras para induzir as empresas a desconcentrar investimentos, destinando ações privadas para o interior do Estado, para, inclusive, conter o ritmo migratório que era crescente.³⁰⁰

Mesmo diante de tais objeções, a teoria chegou a influenciar a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento no Brasil, sendo utilizada como justificativa para a criação da Zona Franca do Semiárido, para promover modificações significativas na realidade de tal ambiente geográfico, por meio do crescimento dos polos acima destacados, que serão fomentados por intermédio de incentivos fiscais.

Nesse ponto, da análise da proposta, denota-se a ausência de delimitação quanto aos incentivos aplicáveis; há a previsão genérica da criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste com características de área de livre comércio, de exportação e importação e de incentivos fiscais, pelo prazo de 30 (trinta) anos, a partir da promulgação da Emenda Constitucional, usando como parâmetro as regras existentes em Manaus, no entanto, não se delimita nenhuma normativa, sobre quais benefícios seriam aplicados na localidade, ditando

²⁹⁸ OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, op. cit., p. 288.

²⁹⁹ FURTADO, Celso. **Perspectivas da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros (MEC), 1958, p. 53 apud BERCOVICI, op. cit., p. 88.

³⁰⁰ PONTES, op. cit., p. 215.

apenas que lei ordinária federal estabelecerá as condições, critérios e requisitos a serem exigidos para a criação de empreendimentos dentro dos polos de desenvolvimento.³⁰¹

A proposta não indica quais devem ser os incentivos fiscais aplicados na localidade, se o fomento se dará por meio de postergação de pagamento – diferimento/moratórias, isenções, quais as operações específicas seriam incentivadas, se aquelas tributadas com ICMS ou as relativas ao Imposto sobre Serviços (ISS) etc. A total ausência de qualquer esboço sobre possíveis regras a serem aplicadas, é elencada por Oliveira, Germinari e Oliveira como o maior problema da medida,³⁰² pois todo o tratamento tributário da proposta é remetido à Zona Franca de Manaus, e as motivações para criação de ambas se distinguem em suas ramificações, conforme explicitado.

Considerando a comparação com o ambiente de Manaus, tal município conferiu isenção de ISS por cerca de 20 anos, de maneira ampla e generalizada. Contudo, posteriormente, a legislação foi modificada “[...] concedendo isenções totais ou parciais a segmentos empresariais específicos, na forma e gradação que dependiam de prioridades definidas e das condições estabelecidas”.³⁰³ Tempos depois, a legislação relativa ao ISS, foi revogada, afastando-se os benefícios, por liberalidade do município, visto se tratar de um tributo de competência municipal.

É evidente que o tratamento tributário existente em Manaus com previsão de isenção de IPI, ICMS e redução a zero de PIS/COFINS na comercialização e industrialização de mercadoria nacional, isenção de IPI e redução a zero do PIS/COFINS, nas mercadorias nacionais destinadas ao uso e consumo e a compor o ativo imobilizado, além da isenção de II e IPI em todas essas hipóteses, desde que a mercadoria seja internacional,³⁰⁴ não poderá ser automaticamente importado para a Zona Franca do Semiárido.

A importação do sistema é impedida, em primeiro plano, pelo sistema de competências constitucionalmente previsto, que revela limitações ao poder legiferante, pelo seu legítimo agente (o constituinte), delimitando e entregando aptidão às pessoas políticas para expedirem regras jurídicas, inovando o ordenamento positivo, criando seus próprios tributos e, em determinados momentos, afastando a exigência da exação. A Constituição Federal não exerce

³⁰¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19-C, de 2011. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2018. Disponível em: https://zonafrancadosemiarido.com.br/wp-content/uploads/2018/04/pec_semiarido.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.

³⁰² OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, op. cit., p. 281.

³⁰³ PONTES, op. cit., p. 269.

³⁰⁴ SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Incentivos à produção: confira os descontos e isenções para produzir na Zona Franca de Manaus. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 1 fev. 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/incentivos>. Acesso em: 12 fev. 2022.

de maneira direta o sistema de competências; ela estabelece a moldura e, por força do princípio da legalidade, a inauguração de normas jurídicas no sistema há de ser feita, exclusivamente, por intermédio de lei.³⁰⁵

Nesse contexto, o sistema constitucional estipula elementos, de modo a compor a “fisionomia” da aplicação e criação dos tributos, previstos como competência dos Estados e do Distrito Federal (ICMS, Heranças e Doações e IPVA), dos Municípios (ISS, IPTU e Transmissão *inter vivos*) e afora tais delimitações, os tributos remanescentes ficam por conta da União Federal.³⁰⁶ Como regra, apenas os entes federativos que têm competência para a criação de tributos podem conferir benefícios a eles inerentes, sendo vedado a concessão de isenções heterônomas.

Convém recordar que a isenção heterônoma “[...] é aquela concedida por pessoa política distinta da que detém competência para instituir determinado tributo. A regra é a isenção autônoma, isto é, a outorgada pela pessoa competente para a instituição do tributo”.³⁰⁷ A isenção por outro ente que não tem jurisdição para instituição de tributos viola o sistema de competências constitucionalmente previsto, a autonomia das pessoas políticas e, conseqüentemente, a Federação.

Em razão disso, após a constitucionalização do projeto de desenvolvimento insculpido na Zona Franca de Manaus, a Corte suprema do Brasil, quando instada a se manifestar sobre sua natureza, afirmou que tais benefícios têm força de imunidade tributária – por estar constitucionalmente prevista – retirando dos entes federativos a possibilidade de suprimi-la, posto que a imunidade se encontra no campo da não incidência, criando um campo proibitivo da incidência tributária.³⁰⁸

Portanto, caso a Zona Franca do Semiárido nordestino viesse a ser implementada, por meio da aprovação da PEC nº 19/2011, nos termos hoje previstos, seria igualmente tratada como hipótese de imunidade tributária, porque constaria expressamente na Constituição. De igual modo, considerando que a norma não delimita os benefícios aplicáveis, não definindo de modo expresso as exonerações, ficaria a cargo do legislador infraconstitucional a incumbência de fazê-lo.³⁰⁹ Igualmente, mesmo com a previsão constitucional expressa, a legislação existente em Manaus não poderia ser utilizada de maneira imediata e extensiva, pela impossibilidade de

³⁰⁵ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2021, p. 252.

³⁰⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. **Teoria da norma tributária**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

³⁰⁷ COSTA, op. cit., p. 121.

³⁰⁸ SILVA, op. cit.

³⁰⁹ COSTA, Regina Helena. **Imunidades tributárias: teoria e análise da jurisprudência do STF**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

se interpretar benefícios - como exclusão de crédito e isenções – extensivamente, por expressa disposição do CTN, que impõe, em seu artigo 111, a interpretação literal de tais normas.³¹⁰

Desse modo, a criação da Zona Franca do Semiárido exige atuação do legislador, para garantir a constitucionalidade dos incentivos eventualmente criados e permitir uma intervenção vinculada a incentivos federais, estaduais e municipais. Considerando que a zona de incentivos ainda não foi implementada, não ocorreram discussões legislativas sobre quais desonerações aplicáveis, qualquer delimitação explicitada na presente pesquisa, ficaria no campo da especulação. Contudo, como a ideia é perpassada pela importação do modelo de Manaus, para o Semiárido, os benefícios implementados possivelmente serão os mesmos, englobando isenções e aplicação de alíquota zero, em tributos vinculados com a comercialização e industrialização de produtos, bem como incidentes sobre o faturamento, quais sejam, ICMS, IPI, PIS/COFINS.

No âmbito de Manaus, inexistem benefícios visando à empregabilidade como primeiro plano, sendo essa consequência da elevação do comércio e principalmente da indústria. Surge como possibilidade a inclusão de benefícios tributários que visem à desoneração da folha de salários, como, por exemplo, o enxugamento da base de cálculo da contribuição patronal, contribuição do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho e contribuições destinadas a entidades terceiras, tornando menos inflada a sua base e, por consequência, reduzindo os custos com empregabilidade, fomentando, assim, a contratação.

Outro aspecto relevante ao estudo do tema indicado na presente pesquisa, trata da necessidade do legislativo, em suas tratativas para implementação dos benefícios, empenhar-se na busca por um ambiente com simplicidade fiscal. Bispo abaliza que a burocracia é, no âmbito administrativo o maior entrave para a desenvoltura da ZFM, apresentando 40% das barreiras para atuação na localidade, que se interligam principalmente a fluxos procedimentais.³¹¹

Não é por acaso que “[...] o Brasil ficou em 120º lugar no ranking ‘*Doing Business 2015*’, que avalia a facilidade proporcionada por 189 países para abrir empresas, pagar impostos, escoar produtos para o exterior etc.”³¹² De acordo com a Receita Federal, as empresas

³¹⁰ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 12451, 27 out. 1966, art. 111.

³¹¹ BISPO, Jorge de Souza. **Pólo industrial exportador**: desafios para o novo papel da Zona Franca de Manaus. 2003. 152 f. Dissertação (Mestrado Executivo em Administração Pública e de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003, p. 107-108. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3738/000320874.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

³¹² BISPO, loc. cit. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3738/000320874.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

situadas no Brasil necessitam manter a administração e o custeio de um setor especificamente responsável pela organização e detalhamento dos procedimentos tributários, bem como o cumprimento das obrigações acessórias e a complexidade dos processos eleva o custo da produção, industrialização e comercialização. Um sistema menos burocrático poderia, portanto, diminuir os encargos e elevar a competitividade da região.³¹³ Para além disso, considerando a insuficiência da mera delimitação territorial para formatação de uma política pública tributária, será “[...] necessário planejar todos os aspectos envolvidos, tais como questões, geopolíticas, sociais, econômicas e principalmente como harmonizar a proposta no modelo de federação posto.”³¹⁴

4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E DISCUSSÃO DE UM PLANEJAMENTO AMPLO EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E NACIONAL

Conforme explicitado, a região Nordeste ainda vive em situação de extrema desigualdade, se comparada às demais regiões do país, sobretudo quanto ao Sul e Sudeste. Dulci, ao tratar sobre o assunto, afirmou que, para recuperar o atraso da região, “[...] seriam necessárias iniciativas no campo político-institucional. E essas viriam de fora, do governo federal, movido por motivos estratégicos de cunho nacional”.³¹⁵ Bastos dita que tais iniciativas envolvem uma articulação de abrangência macrorregional, que poderia ser estimulada por intermédio da criação de políticas e estímulos aos mercados regionais, inclusive por meio de incentivos fiscais, como alvitra a PEC nº 19/2011.

Nesse contexto, a política embora regional adotaria conotações de significação nacional, ultrapassando a análise do Estado membro/região especificamente, em razão do objetivo de desenvolvimento nacional que cumpre. Bercovici explica que, nessa hipótese, embora exista um sistema de competências pré-estabelecido, envolvendo cada um dos entes federativos, o assunto estaria na esfera de competência federal; contudo, infelizmente, na prática, tais fatos são “[...] relegados a segundo plano pela União exatamente por serem questões regionais, não propriamente federais”.³¹⁶

O mesmo autor delibera a possibilidade dessa atuação através de uma revisão no federalismo, estabelecendo um princípio chamado de solidariedade funcional, regulando o

³¹³ COSTA, Ricardo Oliveira. Tributação e Desenvolvimento: sistema fiscal eficiente. **Revista Direito e Humanidades**, São Caetano do Sul, SP, n. 26, 2014, p. 48.

³¹⁴ OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, op. cit., p. 282.

³¹⁵ DULCI, op. cit., p. 98.

³¹⁶ BERCOVICI, op. cit., p. 101.

âmbito de competências municipal, federal e estadual, concorrentemente, de modo a instaurar um equilíbrio dinâmico entre eles, sem afastar a autonomia das entidades federativas, que poderia ocorrer por meio de “[...] reserva de áreas exclusivas (competência indelegável) ou privativas (com possibilidade de delegação de poderes) e áreas de atuação comum, onde as entidades federativas agem de forma paralela ou concorrente.”³¹⁷ Sobre o tema, o autor apresenta ainda a seguinte afirmação:

Tradicionalmente, o planejamento regional é visto como sendo apenas de natureza complementar e compensatória. Desta maneira, as políticas regionais, concentradas na órbita federal sempre foram secundárias no desenvolvimento brasileiro, especialmente a partir da ditadura militar. As consequências foram a multiplicação de projetos regionais e a pulverização dos recursos, limitando-se estes projetos, muitas vezes, à política predatória de atração de indústrias para as Regiões menos desenvolvidas, também conhecida como “guerra fiscal”.³¹⁸

A sistemática, além de buscar essa atuação conjunta, deveria perquirir “[...] condições efetivas de produção de riquezas pelas várias unidades federadas conjuntamente.”³¹⁹ Nesse contexto, no caso de criação da Zona Franca do Semiárido, é necessário considerar a repercussão que o modelo institui no pacto federativo, tendo efetivamente a implementação de uma cooperação, sob pena de se elevarem as guerras fiscais, na busca de maior arrecadação.

Um dos gargalos para a efetividade de políticas setoriais é a concorrência entre as diversas regiões do país; o olhar localizado gera a ideia de que os incentivos têm a função singular de beneficiar empresas, ignorando as exigências de retorno social e os benefícios resultantes da medida. A visão incompleta ou imperfeita do assunto pode causar distúrbios no sistema de benefícios. Sobre o tema, Rivas, Mota e Machado fazem a seguinte delimitação:

Por conta dessa visão imperfeita do assunto, várias medidas, particularmente tributárias, têm sido tomadas em benefício de alguns setores produtivos baseados no centro-sul do País, em detrimento da competitividade das empresas situadas no PIM, fragilizando essa importante dinâmica econômica na Região. Uma dessas medidas é o tratamento diferenciado do ICMS dado por grandes Estados, como São Paulo, que faz com que produtos produzidos em Manaus tornem-se relativamente mais caros nesses grandes mercados, acarretando, por isso, prejuízos para a competitividade das empresas e gerando dúvidas sobre a conveniência de suas permanências no PIM.³²⁰

³¹⁷ BERCOVICI, op. cit., p. 90.

³¹⁸ BERCOVICI, op. cit., p. 94.

³¹⁹ BERCOVICI, op. cit., p. 90.

³²⁰ RIVAS; MOTA; MACHADO, op. cit., p. 22.

Para além disso, considerando-se o anseio individual de cada uma das regiões por crescimento, percebe-se, por meio dos discursos parlamentares, em seus pronunciamentos na casa legislativa, que os legisladores eleitos por outras regiões resistem à sua criação, por entenderem que seus Estados sofreriam em razão do desequilíbrio que seria criado entre as localidades – omitindo-se quando a desarmonia já existente. E mesmo manifestações favoráveis à criação da Zona Franca do Semiárido, defendem que medidas semelhantes sejam criadas especificamente em seus Estados e regiões.

Como exemplo disso, cabe frisar o discurso do deputado José Nunes do PSD/BA, no dia 17/12/2014, afirmando que estudaria a possibilidade de propor um projeto de lei, com a criação de uma nova Zona Franca, sediada no município de Euclides da Cunha, no Estado da Bahia, para ele tal criação seria justa, pois:

[...] o Estado da Bahia é o ente da Federação que mais faz divisas com outros Estados da Federação, num total de 8 Estados, fazendo divisa ao sul, ao sudoeste e ao sudeste com o Estado de Minas Gerais, ao sul com o Espírito Santo, a oeste e sudoeste com Goiás, a oeste e noroeste com o Tocantins, a norte e noroeste com o Piauí, a norte com Pernambuco e Alagoas e, a nordeste, com o Estado de Sergipe. Ainda tem toda a sua costa, a mais extensa de todo o Brasil, banhada pelo Oceano Atlântico, ocupando ainda uma área de 564.733,177 quilômetros quadrados. O Estado da Bahia, dentre todos os Estados nordestinos, representa a maior extensão territorial, a maior população, o maior Produto Interno Bruto, o maior número de municípios.³²¹

Embora o caso tenha sido indicado de maneira exemplificativa, cabe observar que a fundamentação que justificaria a criação de uma zona livre de imposições tributárias na Bahia é completamente divergente com aquela delimitada tanto em Manaus, como no semiárido nordestino. Como decorrência de tal fenômeno, após a propositura da PEC nº 19/2011, objeto de estudo do presente trabalho, pelo anseio parlamentar em defesa de sua região especificamente, em detrimento da necessidade nacional, foram propostas diversas outras medidas regionais, com justificações próprias, algumas das quais impende citar abaixo, devido à ocorrência de notícia de tramitação nos últimos anos.

Cite-se o Projeto de Lei nº 759, de 2015, de iniciativa do deputado André Fufuca (PEN-MA), que institui a Zona Franca de Rosário, no Estado do Maranhão, tendo o parlamentar

³²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 295.4.54.O. Orador: José Nunes (PSD-BA). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 17 dez. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=295.4.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=6&nuOrador=2&nuInsercao=100&dtHorarioQuarto=14:46&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20&data=17/12/2014&txApelido=JOS%C9+NUNES+PSD-BA&txFaseSessao=Ordem+do+Dia+++++++&txTipoSessao=Deliberativa+Extraordin%E1ria+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 15 abr. 2022.

indicado como justificativa para sua criação, a localização da cidade, com distância de apenas 80 quilômetros de São Luís, fator que contribuiria para criação dos incentivos fiscais.³²² Em 2012, foi apresentado ainda o Projeto de Lei nº 3.384, de 2012, do deputado Damião Feliciano (PDT-PB), que propõe a criação de uma zona franca na Paraíba para o livre comércio de importação e exportação sob regime fiscal especial, determinando que o Executivo demarcará a área onde serão instalados os benefícios.³²³ É perceptível a falta de conexão do projeto, com as matérias que tramitavam na casa legislativa, pois, em 2014, a Zona Franca do Semiárido, já se encontra em trâmite na casa legislativa, englobando entre seus beneficiários o Estado da Paraíba, sendo nela sediada, o que demonstra ao menos *a priori* uma falta de coerência entre os parlamentares.

O mesmo ocorre com Projeto de Lei nº 1.281, datado do ano de 2011, de autoria de Roberto Teixeira, que visa à criação de Zona Franca de Paulista, na região metropolitana do Recife, no Estado de Pernambuco³²⁴, localidade que também seria abarcada pelos benefícios da Zona Franca do Semiárido, em caso de aprovação. Desse modo, se tais propostas fossem reunidas para análise, somando o apoio parlamentar de ambas as regiões, a discussão poderia ganhar força e o planejamento conjunto seria significativo em termos de eficiência pública.

A proposta citada, foi rejeitada pelos parlamentares, sob a argumentação de que a região tem características completamente distintas daquelas contidas em Manaus quando da criação da situação de exceção existente em tal localidade, e ainda pelas distinções dos atributos do Brasil de hoje com os daquela época. “Na década de 60, [...] ainda nos firmávamos no caminho da industrialização, com base em um modelo autárquico de substituição de importações. Hoje, ao contrário, já abrimos nossas fronteiras comerciais, com redução de barreiras tarifárias e não tarifárias”, acreditando, ainda, que a região teria possibilidade de se firmar, sem a necessidade de se valer de incentivos especiais.³²⁵ Embora não tenha sido delimitado na justificativa para a

³²² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto cria zona franca na cidade maranhense de Rosário. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 3 jun. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/461876-projeto-cria-zona-franca-na-cidade-maranhense-de-rosario/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³²³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto cria zona franca na Paraíba. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 20 jun. 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/377465-projeto-cria-zona-franca-na-paraiba/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³²⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.281, de 2011. Dispõe sobre a criação de Zona Franca de Paulista, na região metropolitana de Recife, no Estado de Pernambuco. Autor: Dep. Roberto Teixeira. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B10D0D32BB85CAA6954D75E44FA6C08D.proposicoesWebExterno1?codteor=869163&filename=Tramitacao-PL+1282/2011. Acesso em: 16 abr. 2022.

³²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão rejeita criação de zona franca na região metropolitana de Recife. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 25 out. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/223579-comissao-rejeita-criacao-de-zona-franca-na-regiao-metropolitana-de-recife/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

rejeição do projeto, acredita-se que tal medida de modificação da estrutura do sistema tributário, criando campos proibitivos de competência, não poderia ser alocada em projetos de lei, por ser matéria de competência constitucional.

A discussão que envolve a PEC nº 176, de 2015, propondo a criação da Zona Franca de Petrolina, carrega o mesmo anseio de redução das desigualdades sociais e regionais conforme desiderato constitucionalmente estabelecido, visando criar em Pernambuco – Estado já abarcado pelos benefícios da Proposta de criação da Zona Franca do Semiárido – uma área de livre comércio, de exportação e importação e de incentivos fiscais, prevista para durar por 30 (trinta) anos.³²⁶

O Projeto de Lei nº 1.378, de 2019 sugere a criação da Zona Franca da Uva e do Vinho, nos Municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi, Monte Belo do Sul, Antônio Prado, Boa Vista do Sul, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Coronel Pilar, Cotiporã, Farroupilha, Flores da Cunha, Guaporé, Ipê, Nova Pádua, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Pinto Bandeira, Salvador do Sul, Santa Tereza, São Marcos, São Valentim do Sul, Veranópolis e Vila Flores, todos no Estado do Rio Grande do Sul, sob regime fiscal especial, com os objetivos de desenvolver a viticultura local, promover e difundir o turismo, aumentar os investimentos nos setores hoteleiro e gastronômico e estimular a geração de emprego e de renda na região.³²⁷

Frisa-se ainda o Projeto de Lei nº 1.139, de 2015, que cria a Zona Franca de São Luís, capital do Estado do Maranhão, delimitando uma área de livre comércio para importação e exportação, com duração de 25 anos. O relator, deputado Paes Landim (PTB-PI), defendeu a aprovação da matéria, “para ele, há razões para crer que São Luís e os municípios do entorno vão ter melhoria nos indicadores socioeconômicos similar à ocorrida em Manaus após a criação da zona franca, na década de 1960.”³²⁸

Tramita, também, a PEC nº 46, de 2015, que cria uma Zona Franca no Entorno do Distrito Federal, com características de área de livre comércio, de importação e exportação e de incentivos fiscais, prevista para durar pelo prazo de 50 anos. A proposta dita que essa zona se

³²⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. CCJ aprova admissibilidade de PEC que cria a Zona Franca de Petrolina (PE). **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 22 maio 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/514629-ccj-aprova-admissibilidade-de-pec-que-cria-a-zona-franca-de-petrolina-pe/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³²⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.378, de 2019. Autor: Carlos Gomes - PRB/RS. Apresentação: 12 mar. 2019. Situação: Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 12 mar. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2193670>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³²⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Desenvolvimento Econômico aprova criação de zona franca em São Luís. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 16 jul. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/465079-desenvolvimento-economico-aprova-criacao-de-zona-franca-em-sao-luis/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

estende pelos municípios localizados até 30 (trinta) quilômetros da divisa do Distrito Federal, que divide limite com Goiás e Minas Gerais.³²⁹ Tem-se ainda a proposta de criação da Zona Franca Moveleira na região de Itapeva, que está amparada na PEC nº 210, de 2016, de iniciativa do deputado Goulart (PSD-SP), inserindo um novo artigo no ADCT, determinando que, enquanto não for editada a lei federal específica para disciplinar seu funcionamento, a ZFI-SP será regida pelas mesmas regras da Zona Franca de Manaus.³³⁰

Já a PEC nº 207, de 2016, de autoria do deputado João Rodrigues (PSD-SC), visa criar a Zona Franca de Dionísio Cerqueira (ZFDC-SC), no Estado de Santa Catarina, com características de área de livre comércio, de importação e exportação, e com incentivos fiscais previstos para durar pelo prazo de 50 anos. A PEC determina que, enquanto não for editada a lei federal específica para disciplinar seu funcionamento, a ZFDC-SC será regida pelas mesmas regras da Zona Franca de Manaus.³³¹

Tramita na Câmara o Projeto de Lei nº 5.172, de 2020, que “cria, no município de Sinop, em Mato Grosso, a Zona Franca da Biodiversidade da Amazônia Legal, que terá como objetivos o desenvolvimento econômico e social do Estado e a preservação do meio ambiente” com previsão de duração de 25 anos.³³² Na mesma linha de raciocínio, o Projeto de Lei nº 1.955, de 2015, de autoria do deputado Rocha (PSDB-AC), visa criar uma zona franca no município de Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, para o livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, com a intenção de instituir na cidade modelo semelhante ao adotado na Zona Franca de Manaus.³³³

Existe ainda em tramitação o Projeto de Lei nº 3.418, de 2015, do deputado Giacobbo (PR-PR), que visa criar a Zona Franca de Foz do Iguaçu (PR), tendo igualmente como objetivo “dotar a cidade paranaense de uma área de livre comércio de exportação e de importação,

³²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta cria Zona Franca do Entorno do Distrito Federal. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 31 ago. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/468864-proposta-cria-zona-franca-do-entorno-do-distrito-federal/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta cria Zona Franca Moveleira na região de Itapeva. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 10 jun. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/490202-proposta-cria-zona-franca-moveleira-na-regiao-de-itapeva/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta cria Zona Franca na cidade de Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 20 maio 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/488501-proposta-cria-zona-franca-na-cidade-de-dionisio-cerqueira-em-santa-catarina/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³³² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto cria Zona Franca da Biodiversidade da Amazônia Legal em Sinop (MT). **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/708263-projeto-cria-zona-franca-da-biodiversidade-da-amazonia-legal-em-sinop-mt/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³³³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão aprova criação de zona franca em município acriano do Cruzeiro do Sul. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 24 abr. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/512375-comissao-aprova-criacao-de-zona-franca-em-municipio-acriano-do-cruzeiro-do-sul/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

baseada em incentivos fiscais, cambiais e administrativos semelhantes aos existentes na Zona Franca de Manaus.”³³⁴

Todas as propostas, embora partam do mesmo objetivo, são autônomas e individualizadas. Nesse contexto, considerando a diminuta força política dos Estados que seriam beneficiários da Zona Franca do Semiárido, o contingente de parlamentares que surgem com propostas semelhantes – inclusive em localidades já abrangidas pela PEC nº 19/2011 – revela-se a imensa dificuldade de aprovação da proposta, dada a concorrência entre as regiões e o impacto ao modelo federativo existente.³³⁵

Considerando os pontos e as propostas elencadas, demonstra-se o afastamento do parlamento daquilo que delimita o Princípio da Lealdade Federativa ou do Comportamento amigável à Federação, considerando a imposição de “[...] os entes federados guardarem observância aos interesses recíprocos, ao legislarem ou praticarem atos administrativos, sob pena de serem gravados pela condição de inconstitucionalidade.”³³⁶ A despeito da Constituição Federal não trazer regras específicas sobre o planejamento, bem como sobre “[...] qualquer controle ou garantia para assegurar a efetividade do plano de desenvolvimento, que, na mentalidade política dominante, é identificado com governos determinados, não com políticas nacionais de longo prazo”³³⁷, tais fases – planejamento e controle/análise – são, inerentes à criação de uma política pública, tendo em vista atender uma necessidade pública.

A necessidade pública é conceituada por Araújo como “[...] tudo aquilo que incumbe ao Estado prestar, em decorrência de uma decisão política, inserida em norma jurídica.”³³⁸ Nesse contexto, a vontade parlamentar é essencial para alocação de políticas públicas tributárias de fomento à região nordeste em veículos jurídicos-legislativos, possibilitando a concretização do desiderato constitucionalmente estabelecido de redução das desigualdades sociais e regionais.

Considerando que, sem a rediscussão do pacto federativo posto no texto constitucional, dificilmente o projeto de criação da Zona Franca do Semiárido logrará êxito, Dulci destaca a importância de se pensar nos projetos de desenvolvimento regional junto a uma reforma tributária ampla, para afastamento do cenário de guerra fiscal, ditando que “há amplo consenso

³³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Integração Nacional aprova criação de zona franca em Foz do Iguaçu. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 3 out. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/524318-integracao-nacional-aprova-criacao-de-zona-franca-em-foz-do-iguacu/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³³⁵ OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, op. cit., p. 290.

³³⁶ BRAGA, op. cit., p. 481.

³³⁷ BERCOVICI, op. cit., p. 94.

³³⁸ ARAÚJO, Wilson. **Administração financeira e orçamentária para concursos públicos**. 2. ed. rev. e atual. Fortaleza: Ed. JusPodivm, 2018.

quanto a (*sic*) conveniência de uma reforma tributária no Brasil. Entre seus objetivos estaria a superação do cenário de guerra fiscal.”³³⁹

Há a necessidade de as diversas políticas regionais existentes convergirem entre si e buscarem um desenvolvimento que, embora localizado, possa irradiar para as demais regiões, com resultados positivos, trazendo retornos para a população, o que poderia ocorrer, por exemplo, com a melhoria educacional, capacitação de mão de obra, fomento à tecnologia, distribuição de bens e serviços nacionais, com qualificação operacional e técnica para as diversas localidades do país.

Não tem sentido o fomento a políticas agressivas de extrafiscalidade para ampliação de áreas menos desenvolvidas sem que ocorra, em paralelo, uma política de desenvolvimento que vise “[...] reorientação do gasto público em todos os níveis, voltada para a melhoria das condições de vida da população. O planejamento regional precisa ser retomado sem o caráter acessório que o condenou.”³⁴⁰ Ademais, para que o planejamento regional adquira um papel essencial no planejamento nacional, é necessário que as políticas nacionais sejam regionalizadas, adequando os investimentos públicos.

Para Bercovici, seria necessário que ocorresse uma reestruturação na Federação com a elevação das regiões a entes federados, para que possuíssem autonomia política e, ao invés de apenas executarem políticas federais, atuassem como fomentadores da eficiência e desenvolvimento regional. Nesse contexto, “[...] os Estados passariam a se aglutinar em dimensão regional (como já ocorre, em muitos casos, na prática), promovendo a comunhão de seus interesses ao redor de uma política social e econômica projetada efetivamente em âmbito regional.”³⁴¹

De outra banda, se revela a necessidade de uma reforma tributária ampla, visando um projeto de desenvolvimento nacional, com inclusão de normas extrafiscais, que possam abarcar as divergências regionais, em respeito ao preceito constitucional. Nesse contexto, “[...] deve haver uma junção de várias forças, medidas e disciplinas com fito de alterar a estrutura regulatória do Estado, o qual agirá com vista principal ao cumprimento dos seus objetivos, que serão aperfeiçoados pela Justiça Fiscal Tributária.”³⁴² Tal justiça fiscal tributária, precisa viabilizar a integração regional, por intermédio de planejamentos que respeitem as necessidades

³³⁹ DULCI, op. cit., p. 106.

³⁴⁰ BERCOVICI, op. cit., p. 97.

³⁴¹ BERCOVICI, loc. cit.

³⁴² OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, op. cit., p. 273.

de toda a sociedade, viabilizaria a superação da estagnação do subdesenvolvimento de fatores socioeconômicos em regiões menos desenvolvidas.³⁴³

Frisa-se, atualmente, quatro propostas de reformas tributárias tramitam no Congresso, estando em processo legislativo a reforma do Imposto de Renda, traduzida no Projeto de Lei nº 2.337, de 2021, a proposta de unificação do PIS e COFINS, em uma só contribuição social, chamada Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), alocada no Projeto de Lei nº 3.887, de 2020 e as Propostas de Emenda à Constituição nº 110, de 2019 e 45, de 2019. As duas propostas são apresentadas com o objetivo primordial de simplificar o sistema tributário brasileiro, nenhuma delas sendo perpassada pela perspectiva levantada nesta pesquisa, quanto à necessidade de se criarem políticas tributárias regionais, de modo a concretizar os objetivos constitucionalmente elencados.³⁴⁴

A PEC nº 45, de 2019, de autoria do deputado federal Baleia Rossi (MDB-SP), por sua vez, visa criar um tributo único, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que atuaria em substituição a cinco tributos, quais sejam, IPI, ICMS, ISS, COFINS e PIS. O texto da PEC prevê o afastamento de quaisquer benefícios fiscais, donde se extrai uma ameaça à Zona Franca de Manaus, pois a norma não faz nenhuma ressalva quanto à preservação da localidade.³⁴⁵ De outra banda, a PEC nº 110, de 2019, prevê expressamente, em seu artigo 15, a manutenção das vantagens do polo industrial da capital amazonense, em compatibilidade ao artigo 151, inciso I, da Constituição Federal, que admite expressamente a concessão de incentivos fiscais destinados a promoverem o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.³⁴⁶

Ambas as propostas carregam discussões sobre as modificações no pacto federativo, no entanto, Pontes critica que os olhares são voltados especialmente para a questão da repartição de competências e de receitas tributárias, o que tem conotações benéficas, por promover a autonomia financeira dos entes, proporcionando descentralização, contudo, passa ao largo da

³⁴³ OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, loc. cit.

³⁴⁴ EMERY, Renata; ALVES, Vinicius Jucá; PUGLIESE, Camilla. Reforma tributária: entenda as propostas no Congresso e o que muda na sua vida. **Jota**, São Paulo, 29 nov. 2021. Seção Tributário. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/reforma-tributaria-entenda-propostas-no-congresso-29112021>. Acesso em: 17 abr. 2022.

³⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Autor: Dep. Baleia Rossi (MDB/SP) e outros. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hciv4e2jzl316ju4hi524lh37466212.node0?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019. Acesso em: 17 abr. 2022.

³⁴⁶ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019. **Senado Federal**, Brasília, 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Autor: Sen. Davi Alcolumbre (DEM/AP) e outros. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977850&ts=1649254368491&disposition=inline>. Acesso em: 17 abr. 2022.

discussão sobre a questão do desenvolvimento regional, “[...] razão estrutural que, segundo vários estudiosos, justificou a criação do sistema federativo no Brasil, de forma a evitar que as desigualdades regionais o enfraqueçam, pela formação de espaços econômicos assimétricos, o que provoca a ocorrência de tensões e conflitos.”³⁴⁷

Pensar sobre o projeto político constitucional de maneira ampla, inclusive por meio de uma reforma que agregue tais preocupações, com a previsão de normas extrafiscais, pode se adequar ao sistema de competências constitucional, desde que não enfraqueça o pacto federativo e também pode fazer com que as regiões fomentadas não sofram com a insegurança jurídica, de poderem ser modificadas ou enfraquecidas por normas posteriores, o que efetivamente aconteceu em Manaus, onde a insegurança jurídica permeou seus primeiros anos, em razão de ações “[...] perpetradas por agentes públicos e políticos de várias esferas governamentais e de níveis administrativos diversos dos vários entes federativos.”³⁴⁸

Reprise-se, em conclusão – embora este não seja o tema central do presente texto – que o sistema tributário brasileiro sofre com a imensa regressividade, de modo que os vulneráveis economicamente acabam arcando com exações tributárias excessivamente onerosas. A tributação indireta recai sobre o consumidor final, que recebe o resultado da oneração de toda a cadeia produtiva, o que caminha na contramão da materialização dos objetivos constitucionais, evidenciando, portanto, a injustiça fiscal. Denota-se que, além de viabilizar aplicação da extrafiscalidade, a pretensa reforma tributária, caso se valha da progressividade, poderá transparecer maior justiça fiscal, conforme delimitado pela declaração universal dos Direitos à Justiça Fiscal, edificada no Fórum Mundial de Porto Alegre, em 2002.³⁴⁹

4.4 MEIOS PRÁTICOS PARA CONCRETIZAÇÃO E EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS

Como visto, a Zona Franca de Manaus, utilizada como parâmetro de comparação na presente pesquisa, é tida como uma estratégia de desenvolvimento bem-sucedida, além de conseguir se preservar por longo período. Mesmo com alterações legislativas, conceituais e crescimento do setor industrial em detrimento dos demais, o ambiente se consolidou, o que foi validado inclusive, quando da criação do novo sistema jurídico com a Constituição de 1988, quando a política local foi oficialmente constitucionalizada. Em estudos realizados pela

³⁴⁷ BRAGA, op. cit., p. 482.

³⁴⁸ Ibid., p. 290.

³⁴⁹ OLIVEIRA; GERMINARI; OLIVEIRA, op. cit., p. 270.

SUFRAMA, se demonstrou que eventual afastamento dos benefícios concentrados em Manaus poderá ameaçar mais de 100.000 (cem mil) ocupações diretas e indiretas, afetando toda a cadeia produtiva. Contudo, seu maior gargalo ainda se configura como sendo a incapacidade de funcionar como polo irradiador de atividade econômica para outros locais e a insegurança jurídica.³⁵⁰

A insegurança jurídica existente no PIM decorre sobretudo dos atos administrativos dos poderes executivos, municipal, estadual e federal, que ameaçam a estabilidade do sistema, com exigências procedimentais, que, na prática, reduzem a aplicação dos benefícios.³⁵¹ Uma política econômica duradoura precisa ser aplicada em um contexto de proteção institucional sustentável, permitindo previsibilidade para aqueles que optam por se submeter às medidas de indução tributária.

Quanto à efetividade da política pública ora estudada, é necessário que o Estado garanta segurança jurídica aos usuários da medida e, ainda, que sua aplicação respeite as características do local, sua singularidade cultural, cabendo ao parlamento – após a aprovação da PEC, analisar especificamente quais atividades econômicas são inerentes à localidade, aproveitando suas características em benefício ao desenvolvimento da indústria/comércio local, criando uma legislação específica para sua regulamentação, devido à inviabilidade de se transferir de maneira automática a legislação existente em Manaus, como especificado. O êxito da medida, depende, portanto, de sua conexão com a realidade local, da consideração da complexidade do sistema jurídico e do envolvimento com as instituições existentes. Nesse sentido, Pontes dita que “[...] os movimentos que visaram estabelecer a relação do direito com o desenvolvimento, sem considerar as peculiaridades existentes, levaram essas iniciativas ao fracasso.”³⁵²

Nesse contexto, as opções econômicas do Nordeste podem ser diferentes daquelas adotadas em Manaus, devido à necessária observância da realidade local. Tome-se como exemplo o fato de naquela localidade o polo industrial ter tomado foco e maior complexidade e crescimento; no Nordeste, isso poderia acontecer, por exemplo, com o polo comercial ou turístico. Tal proposta de desenvolvimento tem forte componente de indução e dependência de recursos públicos, uma vez que está associada ao oferecimento de incentivos fiscais.³⁵³ Nesse

³⁵⁰ BRAGA, op. cit., p. 368.

³⁵¹ PONTES, op. cit., p. 272.

³⁵² BRAGA, op. cit., p. 471.

³⁵³ BISPO, Jorge de Souza. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 2009. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

contexto, é evidente que existe a possibilidade de se adotarem políticas de mera transferência de recursos para regiões menos desenvolvidas, como auxílio pela correção de disparidades, contudo, elas, por si só, não promovem mudanças estruturais, o que deve ser fomentado por intermédio de ações indiretas.³⁵⁴

Evidencia-se, portanto, que ao lado das políticas de incentivos fiscais, outras medidas podem ser utilizadas para fomentar determinados campos na localidade – medidas indiretas. Existem exemplos de tal atuação, mesmo em se tratando do serviço público. Tome-se como arquétipo os esforços empregados para melhoria da educação no Estado da Paraíba, onde o poder executivo promoveu a reestruturação da carreira dos professores, o cumprimento do piso salarial e a instituição da bolsa avaliação de desempenho. Em paralelo, como meio indireto de fomento, objetivando aplaudir experiências exitosas e boas práticas em sala de aula, foram criadas categorias de premiação, chamadas de mestres da educação e escola de valor, por meio das quais se reconheciam iniciativas inovadoras dos educadores e projetos de interatividade da escola e comunidade.³⁵⁵

Ademais, como explicitado, em uma análise do desenvolvimento que respeita a dignidade da pessoa humana, tal ideal será indissociável da garantia de um mínimo social básico que permita tratamento digno aos cidadãos, garantindo, para além do fomento tributário, qualidade de vida, expressa em elevação de rendimento e oferta de empregabilidade, pois “para que se atinja o ponto de chegada do desenvolvimento, o percurso deve ser coerente e direcionado para esse objetivo.”³⁵⁶

Reconhecer a situação histórica e a realidade existente é imprescindível para fundamentar os caminhos. Sabidamente o Brasil, por ser um país continental, marcado por grande heterogeneidade social, tem ampla potencialidade de crescimento. Ao olhar de Furtado, “o motor do crescimento de países de grandes dimensões tende a ser o mercado interno”³⁵⁷, que permite fomento por intermédio de políticas tributárias. Como corolário da ideia de contrato social pautado na solidariedade, o cidadão que receba algum tipo de benefício e usufrua do desenvolvimento proposto por tais políticas é também responsável pelo conjunto de direitos e deveres a ele relacionado, podendo a política ser agregada com condicionantes, em aplicação à

³⁵⁴ BRAGA, op. cit., p. 482.

³⁵⁵ FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, op. cit., p. 110.

³⁵⁶ ARAÚJO, Jailton Macena de. Constituição, cidadania e trabalho: premissas para o reconhecimento de uma racionalidade estatal pautada na solidariedade. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 52, p. 134-158, jan.-jun. 2018, p. 140. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=371&sid=35>. Acesso em: 26 fev. 2021.

³⁵⁷ FURTADO, op. cit., p. 23.

ideia de deveres fundamentais apresentada por Nabais.³⁵⁸ Nesse contexto, cabe frisar que “[...] o impacto do crescimento econômico depende muito do modo como os seus *frutos* são aproveitados”.³⁵⁹

Ainda, quanto ao contexto prático, as medidas de fomento, por meio de aplicação de incentivos fiscais, podem ser utilizadas em paralelo com tais tipos de medidas indiretas, inclusive, priorizar o estabelecimento de novos eixos de promoção econômica, para que a região consiga se tornar independente das benesses fiscais. Bercovici delimita, após citar os escritos de Comparato, que a implementação efetiva do desenvolvimento depende do controle judicial das políticas públicas, sem que os juízes se transformem em agentes políticos. “Esse controle deve se dar não apenas no tocante às suas finalidades (expressas ou tácitas), mas, também, em relação aos meios empregados para se chegar a esses fins”, sendo necessária ainda a verificação da compatibilidade da aplicação da política com os princípios e dispositivos da constituição.³⁶⁰

Rister, ao tratar da temática, segue na mesma linha de pensamento, ao afirmar que aceitando-se a realização do desenvolvimento através de políticas públicas e ações governamentais, podem ser criados mecanismos “[...] para o controle judicial de tais políticas ou programas, sob a luz do Direito ao Desenvolvimento, analogamente ao que ocorre, há bastante tempo, com o controle judicial da constitucionalidade de atos do Poder Público.”³⁶¹ Desse modo, o controle judicial pode ocorrer diretamente, pela via do direito objetivo ou quanto às normas que exalam eficácia negativa, na proteção de direitos que se relacionam a direitos devidamente expressos na Constituição, donde exsurtem obrigações de não fazer e não impedir que os meios estabelecidos para o alcance do desenvolvimento sejam sustados.³⁶²

Assim, o crescimento econômico, como parte do desenvolvimento na região nordeste, fomentando a empregabilidade pela elevação dos postos de emprego, a elevação da renda, a melhoria da educação, o desenvolvimento tecnológico, o turismo, é necessário, posto que integra o objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais e agrega o rol de garantias constitucionais. Reconhecem-se as dificuldades diversas para a implementação, tanto pelas restrições econômicas reconhecidas, quanto pelo desvirtuamento do papel do Estado nesse processo, contudo, é nesse contexto em que se denota o papel primordial do direito – nos termos aqui expostos, do direito tributário – que, por meio de políticas extrafiscais, indutoras, significa

³⁵⁸ ARAÚJO, op. cit., p. 145.

³⁵⁹ SEN, op. cit., p. 66, *itálico* nosso.

³⁶⁰ BERCOVICI, op. cit., p. 109.

³⁶¹ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 58 apud BRAGA, op. cit., p. 171.

³⁶² BRAGA, op. cit., p. 479.

e colabora para que a inefetividade constitucional não se torne padrão normativo comum na realidade social brasileira³⁶³, cumprindo, portanto, o núcleo do Estado Democrático de Direito definido na Constituição, por meio de seus objetivos.³⁶⁴

³⁶³ Ibid., p. 471.

³⁶⁴ ARAÚJO, op. cit., p. 144.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como escopo a análise da formulação, avaliação e implemento de políticas tributárias indutoras do desenvolvimento socioeconômico, partindo do pressuposto de que políticas tributárias podem ser utilizadas como indutoras do desenvolvimento regional, conforme previsto no objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais. Valendo-se, como exemplo de política de desenvolvimento regional, do modelo representado pela Zona Franca do Semiárido Nordeste, a proposta foi enfrentar a problemática através da delimitação das características exigidas para uma norma tributária indutora do desenvolvimento de uma região, assim como verificar a possibilidade de eficácia das medidas de políticas públicas, no propósito circular de concretizar os objetivos constitucionais. Esse percurso revela a necessidade de adoção dessas políticas por parte do Estado por conceber um imperativo constitucional.

A hipótese basilar de pesquisa foi delimitada a partir do conceito amplo de desenvolvimento socioeconômico, a ser fomentado pela implantação de políticas públicas adequadas, no escopo de integração nacional e de redução das desigualdades inter-regionais, assim como instrumento de proteção da dignidade humana. A principal diretriz é garantir a realização de um mínimo de direitos por meio de programas desenvolvimentistas conjugados para a região como um todo, com melhoria de vida para a população, para tanto, importa que a política tributária de indução considere a realidade existente no local, tomando como motor a relevância da implementação de uma reforma tributária que agregue os elementos de indução aptos a concretizar esse objetivo constitucional.

Tem-se consciência da dificuldade da tarefa teórica posta, sobretudo por causa de três motivos: i. em primeiro lugar, devido à disponibilidade limitada de dados sobre o tema, especificamente no que toca à Zona Franca do Semiárido Nordeste, visto se tratar de uma PEC que apenas oferece projeções sobre possíveis resultados e aplicações, todos ainda não testados; ii. em segundo lugar, pela dificuldade da pesquisadora, como advogada e jurista, de analisar as dimensões sociológicas, econômicas e políticas, para mencionar as principais, de uma medida de política pública, posto que o tema igualmente abre espaço para abordagens de apreciação em espectro jurídico ampliado, como os âmbitos tributário, fiscal, econômico, trabalhista, administrativo e outros; iii., por fim, pela complexidade metodológica, de avaliar uma política regional voltada ao Nordeste, com base em um modelo paralelo, qual seja, a Zona Franca de Manaus, que, embora tenha o mesmo embasamento jurídico – o objetivo constitucional de correção das desigualdades sociais e regionais – apresenta peculiaridades

locais e distinção dos fatores que impactam a realidade regional, inclusive pelos motivos que embasam a criação da política de intervenção. Para além disso, não são muitos, nem mesmo robustos, os estudos que tratam dessa localidade.

Cabe enfatizar que a análise dos incentivos fiscais existentes em Manaus houve por bem de se realizar, considerando, entre outros fatores, os fins que nortearam sua criação, quais sejam, integrar a localidade, assegurar a proteção das fronteiras, promover o povoamento e desenvolver a região. Nesse contexto, percebe-se que o Estado brasileiro cumpriu o seu papel de regulamentador e garantidor da estabilidade entre as regiões, assim como por incentivar o mercado nacional, outro objetivo constitucional que tem como diretriz o desenvolvimento.

O recorte do estudo embasou-se na proposição jurídico-legislativa do tema, bem como na sua interpretação no âmbito jurídico-tributário, considerando os contornos da atividade de tributar e sua capacidade de concretização dos objetivos da República, nomeadamente, conforme sinalizada, a redução das desigualdades sociais e regionais. Foram delimitados os marcos conceituais que fundamentaram o trabalho, pela baliza do desenvolvimento, tendo em Celso Furtado e Maria Luiza Alencar Feitosa, respectivamente, as ideias de desenvolvimento plural, com capacidade de se alastrar para toda a coletividade envolvida e a necessidade de políticas de Estado que objetivem a melhora nos Índices de Desenvolvimento Humano, notadamente aqueles ajustados à desigualdade. O inteiro marco reconhece que a adoção de medidas com vistas à promoção de direitos e à proteção de sujeitos e suas coletividades, por meio de ações que envolvam a ordem econômica e social, se aloca no campo do direito ao desenvolvimento, tendo como norte o conceito de justiça fiscal e a definição do papel do Estado enquanto formatador de políticas indutoras, com intervenção sobre o domínio econômico.

O objeto da pesquisa foi analisado com base em metas específicas, debruçando-se sobre essas proposições em cada um dos capítulos propostos. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se valeu da abordagem qualitativa, executada com base na técnica de procedimento histórico-comparativa, assim como do viés dedutivo, de modo a fundamentar as opções teóricas apresentadas. Desse modo, as considerações finais, na parte relativa aos objetivos e ao enfrentamento do problema encontram-se sistematizadas em três direções: no primeiro momento, contemplaram as delimitações a partir da problemática inicial, hipóteses, percalços encontrados durante a realização da pesquisa, recorte do tema para a proposição apresentada e sistematização do trabalho; no segundo momento, são apresentadas sínteses conclusivas de cada capítulo e, posteriormente, no terceiro momento, as respostas construídas sobre o tema.

O tema foi abordado em cinco capítulos, sendo o primeiro o da introdução e o último, estas considerações finais. Para o segundo capítulo, foi proposto o objetivo específico de

delimitar conceitos base ao estudo do tema, iniciando com o tratamento dos objetivos previstos pela Constituição da República Federativa do Brasil, no qual se abordou a natureza das normas programáticas e dirigentes, bem como seu escopo de vincular juridicamente as proposições legislativas e, por consequência, as políticas públicas. A base legal é o artigo 3º da Constituição Federal, nomeadamente, o objetivo constitucional de correção das desigualdades regionais e sociais, como propósito a alcançar e como desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana, refletindo o preceito da justiça distributiva.

Quanto ao conceito de desenvolvimento, mostrou-se que este exige desequilíbrios positivos nas estruturas da sociedade e transformação das bases sociais, para avançar no sentido da melhoria das condições de vida das pessoas, como elevação da renda, qualidade de saúde, prosperidade e outras formas de satisfação das necessidades humanas, tendo em vista unir eficiência, equidade e liberdade. O texto delimitou, ainda, os conceitos de igualdade e capacidade contributiva, âmbito em que o permissivo constitucional indutor exposto no artigo 151, inciso I, da Constituição Federal, ao tratar do princípio da uniformidade geográfica, determina ser vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique em distinção/preferência em relação a Estado, Distrito Federal ou Município, contudo, prevê expressamente exceção à regra, na medida em que autoriza a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

Denotou-se, por meio dos dados levantados, que existe notória distinção entre a região do semiárido nordestino e diversas outras localidades do país, fato que justifica o afastamento da aplicação da igualdade em sua vertente tradicional, no fim específico de modificação dessas estruturas, conhecendo a finalidade e a justificação de aplicação da norma indutora. Se, no mundo fático, a medida concreta atente ao fim a que se propôs, ou seja, a intervenção guarda nexos de causalidade razoável com os resultados pretendidos, justificado está o tratamento diferenciado, na busca por mudanças estruturais daquela realidade, não se afastando, contudo, a relevância da uniformidade, preceito ajustado às normas tributárias indutoras.

No capítulo três, tratou-se especificamente o sentido e a aplicabilidade das políticas públicas conjugadas às normas tributárias indutoras, destacando que intervenção econômica implica, necessariamente, o imperativo de o poder público ingressar em área que originalmente não lhe foi concedida, detalhando suas hipóteses. No que toca ao objeto da presente pesquisa, a intervenção ocorre por indução, de modo que o Estado estabelece políticas de benefícios fiscais para os agentes, por meio de normas dispositivas, mediante as quais os agentes recebem

estímulos e desestímulos, que, atuando no campo da formação da vontade, levam-nos a decidir pelo caminho proposto pelo legislador.

Tratando especificamente o semiárido nordestino e utilizando como exemplo o Estado da Paraíba, foram citadas algumas medidas indutoras de fomento existentes, ações setoriais concedidas pelo próprio ente federativo – que, como consequência, exigem prévia permissão do Conselho Nacional de Política Fazendária, permitindo, inclusive, distinção entre os próprios Estados do semiárido, a depender a política local. Em caso de aprovação da proposta legislativa que cria a Zona Franca do Semiárido do Nordeste do Brasil, seria possibilitada a interferência estatal no mercado, de maneira mais ampla e coordenada, abrangendo toda a região delimitada na proposta. Foram elencadas, também, as renúncias de receitas necessárias e a necessidade de que o benefício fiscal esteja vinculado ao orçamento público.

Evidenciou-se, ainda, que uma estratégia de promoção do desenvolvimento socioeconômico, do combate ao desemprego, da elevação da renda, seja por meio de incentivos tributários, ou por outros instrumentos, deverá ser assumida com ampla participação da sociedade organizada, sendo imprescindível a comunicação com a população diretamente interessada, permitindo a criação de políticas democráticas. Ademais, independentemente das fases adotadas para criação de uma política pública, seu escopo comum é perpassado por etapas como: planejamento, formulação, organização, implementação e, posteriormente, avaliação periódica de sua efetividade. Imprescindível, ainda, é direcionar os recursos de forma responsável, visando a satisfazer primeiro às necessidades básicas dos mais vulneráveis, posto que o preceito de redução das desigualdades sociais e regionais será cumprido quando se assegurar à população direito ao trabalho e condições de dignidade, preferencialmente, por intermédio de políticas interligadas ao objetivo de desenvolvimento nacional.

No campo da extrafiscalidade, essa deve ser vista como gênero, incluindo casos em que a tributação se orienta para fins outros que não unicamente a captação de dinheiro para o erário, em exceção à norma tributária padrão. As normas tributárias indutoras configuram-se como categoria específica, a qual pode ser aplicada em menor ou maior intensidade, contudo, a indução não se confunde com a ordenação, visto que pressupõe poder de escolha do administrado.

No quarto capítulo foi estudada a indução tributária com foco na criação da Zona Franca do Semiárido, inclusive pela comparação entre esta e a Zona Franca de Manaus. Foram levantados os debates parlamentares sobre a aprovação da medida, com as sugestões e os substitutivos acolhidos. As informações alocadas no texto, unidas aos conceitos delimitados nos capítulos antecedentes, prestam-se a responder aos questionamentos elencados, quais

sejam, quais as características exigidas de uma norma tributária indutora direcionada a proporcionar o desenvolvimento de uma região? Em desdobramento, como possibilitar que as referidas medidas, implementadas por meio de políticas públicas, tenham eficácia no propósito estabelecido de concretizar os objetivos constitucionais? E no que a PEC nº 19/2011 interessa como exemplo de efetivação desses desideratos constitucionais?

Quanto ao primeiro questionamento, constatou-se que uma norma tributária indutora direcionada a proporcionar o desenvolvimento precisa respeitar os preceitos constitucionais, devido à unicidade do sistema jurídico, efetivando os programas constitucionalmente estabelecidos, sobretudo aqueles elencados como objetivos da República. Nesse aspecto, havendo incompatibilidade entre a constituição e a política pública, a última deve ser declarada inconstitucional, assim, a política precisa vincular-se ao conjunto de normas dirigentes, que reverberam as regras de ação para todo o ordenamento jurídico.

Para complementar, a medida precisa ser regulamentada mediante lei, assim como contar com fundamentação normativa válida, sob pena de ferir o preceito da legalidade. Para além disso, a proposta deve estar compatível com as restrições orçamentárias, acompanhada de estudo de impacto na arrecadação – sobretudo em razão das trocas econômicas que poderão surgir como sua decorrência – e estimativa de renúncia de receitas, em respeito aos preceitos estabelecidos por meio da lei de responsabilidade fiscal, sob pena de quebrar o equilíbrio exigido por tal legislação.

Considerando que políticas tributárias indutoras se atrelam a determinada finalidade, no caso em questão, o desenvolvimento de uma região, as decisões sobre sua aplicação necessitam de planejamento, preferencialmente, ligado aos ideais de desenvolvimento nacional e vinculando-se a políticas nacionais, como tentativa de evitar que a medida seja enfraquecida pelos efeitos da guerra fiscal. Ademais, a ação estatal deve estar vinculada a objetivos e metas específicas, donde se depreende o requisito de intencionalidade expressa, claramente definida e que apontará, certamente, para o problema a que se pretende resolver.

É necessário, ainda, delimitar o alcance e o período de aplicação da política pública. O alcance envolve o grupo social beneficiado, devendo tal grupo ser delimitado, específico e demarcado por localização geográfica, duração, características sociais ou segmentação econômica, inclusive para garantir a ampla participação da sociedade organizada na ação integrada, para superar e elevar-se em qualidade quanto a experiências pretéritas, não se limitando a atender a seguimentos restritos, em detrimento da democracia. De igual modo, a política pública precisa definir as linhas de ação específica, para alcance do objetivo, viabilizando a efetivação da política e os programas de fomento aos estímulos requeridos, que

se interligam ao desempenho global e/ou individual da medida, unidos aos orçamentos e planos de aplicação, determinando os critérios para aplicação dos benefícios fiscais na região sob intervenção.

Foi exposto, ainda, que todas as políticas públicas apresentam fases comuns de gradação e avaliação do desenvolvimento. Além da previsão e do acompanhamento, há os recursos empregados e os benefícios fiscais auferidos, que devem atuar para equilibrar economicamente a região contemplada, mas precisam satisfazer as necessidades básicas dos mais vulneráveis, visando à promoção da dignidade humana, vez que o reconhecimento da existência de desigualdades sociais e a adoção de medidas com vistas à promoção de direitos e à proteção de sujeitos e suas coletividades, por meio de ações que envolvem a ordem econômica e social, alocam-se no campo do direito humano ao desenvolvimento, com expressa previsão constitucional.

Em qualquer caso, as políticas públicas precisam levar em consideração os objetivos estatais como um todo, econômicos, políticos e sociais, para, a partir disso, se desenvolverem de modo ordenado e planejado, de acordo com os fins que pretendem alcançar. Em paralelo, impende não esquecer que o papel do Estado não pode ser reduzido, unicamente à existência de políticas públicas, pois elas, mesmo necessárias, são intervenções setoriais, devendo adotar medidas que considerem as modificações no todo, e não apenas em pontos fragmentados.

Nesse contexto, o segundo questionamento visou mostrar que as referidas medidas, implementadas por meio de políticas públicas, possuem o condão de revelar eficácia ao propósito estabelecido de concretizar os objetivos constitucionais. Quanto à eficácia da norma, em primeiro plano, o estudo constante de seus resultados e a permissão de reavaliação da aplicação da política se erguem como essenciais, sabendo-se que planejamento e controle/análise são inerentes à criação de uma política pública e decisivos para o alcance do desiderato de atender às necessidades públicas.

Para além disso, a implementação de contrapartidas obrigatórias para a localidade, como retorno social aplicado à medida, visando ao não esvaziamento do benefício, como, por exemplo, o programa implementado em Manaus, chamado de renúncia fiscal, associada aos empregos, é necessária para garantir que a sociedade seja beneficiada, sobretudo no que diz respeito à dignidade humana. Cabe garantir um mínimo social básico aos cidadãos, vez que o impacto do desenvolvimento econômico depende também de como seus frutos são aproveitados, bem assim, convém considerar o empenho na busca pela simplicidade fiscal e evitar a burocracia, tida como entrave à desenvoltura da ZFM, apresentando 40% (quarenta por cento) das barreiras para atuação na localidade.

Observou-se, ainda, a necessidade de que as políticas regionais sejam convergentes entre si, buscando um tipo de desenvolvimento que, embora localizado, possa irradiar para as demais regiões. Isso trará resultados positivos, com retornos para a população, fato que poderia ocorrer, por exemplo, com resultados na melhoria educacional, capacitação de mão de obra, fomento à tecnologia, distribuição de bens e serviços nacionais e qualificação operacional e técnica para as diversas localidades do país.

É necessário que o Estado garanta segurança jurídica aos usuários da medida e que sua aplicação respeite as características do local, sua singularidade cultural e outros fatores. Nesse cenário, compete ao parlamento, após a aprovação da PEC da ZFS, analisar especificamente as atividades econômicas inerentes à localidade, aproveitando suas características em benefício do desenvolvimento da indústria e do comércio local e criando legislação específica para sua regulamentação, devido à inviabilidade de se transferir a legislação existente em Manaus. O êxito da medida, depende, portanto, de sua conexão com a realidade local, da consideração da complexidade do sistema jurídico e do envolvimento com as instituições existentes.

Para um projeto de desenvolvimento nacional, faz-se necessária e essencial a vinculação dos parlamentares estaduais e federais e da sociedade civil, assim como dos governantes estaduais e municipais, de modo a entenderem a relevância da política para o crescimento, não apenas da localidade, mas do país como um todo, em respeito ao princípio da solidariedade na federação, sobretudo pelo atendimento dos preceitos constitucionais e, em paralelo, do fomento que priorize o estabelecimento de novos eixos de promoção econômica, para que a região consiga se tornar independente das benesses fiscais.

Por fim, a Proposta de Emenda à Constituição nº 19/2011 é citada como exemplo de efetivação do desiderato constitucional de correção das desigualdades sociais e regionais, proporcionando o desenvolvimento do semiárido nordestino. É evidente que a região Nordeste ainda vive uma situação de extrema desigualdade, se comparada às regiões Sudeste e Sul do país, existindo, pois, fundamento constitucional para sua aplicação. O crescimento econômico como parte do desenvolvimento na região Nordeste, fomentando a empregabilidade pela elevação dos postos de emprego, a elevação da renda, a melhora da educação, o desenvolvimento tecnológico e do turismo, é necessário, posto que integra o objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais, além de agregar e efetivar o rol de garantias constitucionais.

Embora a Zona Franca do Semiárido tenha em seu cerne a mesma finalidade da Zona Franca de Manaus, qual seja, promover o desenvolvimento da região sob intervenção, os fatos

secundários de ambas as regiões são distintos. Quanto aos incentivos, em Manaus é notório o crescimento econômico, a melhoria na qualidade de vida da população e o fomento à empregabilidade. Ademais, mesmo que exista uma renúncia de receitas, tal estímulo acarreta outras arrecadações tributárias, possibilitadas pelas trocas econômicas ocorridas na localidade e pela elevação da circulação de riqueza.

A Proposta estudada nesta pesquisa, por meio dos incentivos – que precisam ser delimitados em legislação própria após sua aprovação – pode, em tese, alcançar resultados semelhantes. A criação da Zona Franca no semiárido exige atuação do legislador, para garantir a constitucionalidade dos incentivos eventualmente criados e permitir uma intervenção vinculada a incentivos federais, estaduais e municipais, direcionados especificamente à realidade local, com oitiva da população diretamente interessada. Todavia, considerando-se a relevância da vontade parlamentar para aprovação de políticas públicas, a diminuta força política dos Estados que seriam beneficiários da Zona Franca do Semiárido e a concorrência entre as regiões, pelo contingente de propostas semelhantes e por outros motivos expostos, resta complexa e difícil a possibilidade de aprovação da medida. Esse reconhecimento revela, todavia, além do incumprimento de objetivos constitucionais, a pobreza de compreensão da situação real de um país desigual como o Brasil.

A PEC da ZFS, mesmo que possa ser tida como ambiciosa, não fere a igualdade, o pacto federativo ou os dispositivos constitucionais, ao contrário, decorre de disposição expressa no artigo 151 da Constituição, que explicitamente admite a concessão de incentivos fiscais e isenções no sentido de promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país, como ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e de oportunidade, implementará suas políticas fiscais e econômicas. Neste ponto, cabe recordar que o desenvolvimento que interessa ao país e exposto nesta pesquisa, deve estar voltado à concretização da dignidade humana e destinado ao atendimento de tal necessidade, em todas as regiões do país, na medida de suas potencialidades.

Esse conjunto de medidas de tributação indutora pode revestir-se de eficiência, criando condições favoráveis para o desenvolvimento socioeconômico. Importa para esse desiderato o fomento da PEC nº 19/2011, sobretudo, se o projeto for analisado como estimulador do desenvolvimento nacional, com vistas, ainda, a possibilitar que posteriormente a região se torne independente das benesses fiscais, garantindo sua própria subsistência, pela situação futura de autonomia.

Como alternativa, sobretudo em razão da concorrência entre as regiões, existe a possibilidade de realização de uma reforma tributária com amplitude social, com vistas ao

atendimento da justiça fiscal e respeito às diferentes capacidades contributivas. Nesse ambiente, a extrafiscalidade, implementada por tributação indutora, com a previsão de benefícios regionais, resta inerente ao sistema tributário nacional, com foco na desburocratização e na tributação direta e progressiva, respeitando parâmetros de justiça social, equânime e distributiva. Reitera-se, para concluir, que a mera criação de normas não avaliza a mudança social necessária, requestando-se planejamento e ação prática, com foco e persistência, para promover um novo pacto social no país, com modificação da realidade social e ascensão ao efetivo desenvolvimento econômico, como interesse de todos, conforme previsão constitucional.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 75-116, ago. 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8869>. Acesso em: 7 jan. 2022.

ALMEIDA, Raimundo Nonato Pinheiro de. A Zona Franca de Manaus no contexto da política industrial brasileira. Encontro do ANPAD, 25., 4-7 set. 2011, Rio de Janeiro/RJ. **Anais [...]**. Maringá-PR: ANPAD, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB599.pdf>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2022.

ARAÚJO, Jailton Macena de. Constituição, cidadania e trabalho: premissas para o reconhecimento de uma racionalidade estatal pautada na solidariedade. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 52, p. 134-158, jan.-jun. 2018. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=371&sid=35>. Acesso em: 26 fev. 2021.

_____. **Políticas Sociais e Desenvolvimento**: impactos da atuação estatal no desenvolvimento socioeconômico da população carente brasileira – análise do Programa Bolsa Família. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

ARAÚJO, Wilson. **Administração financeira e orçamentária para concursos públicos**. 2. ed. rev. e atual. Fortaleza: Ed. JusPodivm, 2018.

ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Semiárido: é no semiárido que a vida o pulsa! **ASA**, Recife, c2021. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/semiarido#caracteristicas-semiarido>. Acesso em: 23 out. 2021.

ATALIBA, Geraldo. Evolução do Sistema Constitucional Tributário brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 5, n. 18, p. 63-74, abr.-jun. 1968. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180777>. Acesso em: 17 jul. 2021.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Ranking**. Brasília/Belo Horizonte: Pnud Brasil, Ipea, FJP, 2020. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 25 out. 2021.

BARBOSA, Hermano Antônio do Cabo Notaroberto. Regulação econômica e tributação: o papel dos incentivos fiscais. In: DOMINGUES, Jose Marcos (coord.). **Direito Tributário e políticas públicas**. São Paulo: MP Editora, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 576 p.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BISPO, Jorge de Souza. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 2009. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

_____. **Pólo industrial exportador**: desafios para o novo papel da Zona Franca de Manaus. 2003. 152 f. Dissertação (Mestrado Executivo em Administração Pública e de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3738/000320874.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2011.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRAGA, Rosa Oliveira de Pontes. **O Direito ao Desenvolvimento, o Papel do Estado e os Meios Constitucionais de Efetividade**: a experiência do estado do Amazonas. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Dinter Ciesa, Unifor, Fortaleza, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. CCJ aprova admissibilidade de PEC que cria a Zona Franca de Petrolina (PE). **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 22 maio 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/514629-ccj-aprova-admissibilidade-de-pec-que-cria-a-zona-franca-de-petrolina-pe/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão aprova criação de zona franca em município acriano do Cruzeiro do Sul. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 24 abr. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/512375-comissao-aprova-criacao-de-zona-franca-em-municipio-acriano-do-cruzeiro-do-sul/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Reunião Ordinária realizada 01 de dezembro de 2015. Arquivo Sonoro. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2015. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=55227>. Acesso em: 23 de janeiro de 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão rejeita criação de zona franca na região metropolitana de Recife. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 25 out. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/223579-comissao-rejeita-criacao-de-zona-franca-na-regiao-metropolitana-de-recife/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Desenvolvimento Econômico aprova criação de zona franca em São Luís. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 16 jul. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/465079-desenvolvimento-economico-aprova-criacao-de-zona-franca-em-sao-luis/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 059.3.55.O. Orador: Gonzaga Patriota (PSB-PE). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 4 abr. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=059.3.55.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=8&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:14>

&sgFaseSessao=PE%20%20%20%20%20%20%20%20&data=04/04/2017&txApelido=GONZAGA+PATRIOTA+PSB-PE&txFaseSessao=Pequeno+Expediente+++++++&txTipoSessao=Deliberativa+Ordin%Elria+-+CD+++++++&txEtapa=. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos deputados. DETAQ. Sessão: 197.4.55.O. Orador: Wilson Filho (PTB-PB). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 14 ago. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=197.4.55.O%20%20%20%20%20%20&nuQuarto=16&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:00&sgFaseSessao=GE%20%20%20%20%20%20%20%20&data=14/08/2018&txApelido=WILSON+FILHO+PTB-PB&txFaseSessao=Grande+Expediente+++++++&txTipoSessao=N%E3o+Deliberativa+de+Debates+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 29 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 214.2.55.O. Orador: Marx Beltrão (PMDB-AL). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=214.2.55.O%20%20%20%20%20%20&nuQuarto=91&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=12:00&sgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20%20&data=31/08/2016&txApelido=MARX+BELTR%C3O+PMDB-AL&txFaseSessao=Breves+Comunica%E7%F5es+++++++&txTipoSessao=Deliberativa+Extraordin%Elria+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 23 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 295.4.54.O. Orador: José Nunes (PSD-BA). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 17 dez. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=295.4.54.O%20%20%20%20%20%20&nuQuarto=6&nuOrador=2&nuInsercao=100&dtHorarioQuarto=14:46&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20&data=17/12/2014&txApelido=JOS%C9+NUNES+PSD-BA&txFaseSessao=Ordem+do+Dia+++++++&txTipoSessao=Deliberativa+Extraordin%Elria+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 15 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 302.3.55.O. Orador: Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 11 out. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=302.3.55.O%20%20%20%20%20%20&nuQuarto=32&nuOrador=4&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:33&sgFaseSessao=GE%20%20%20%20%20%20%20%20&data=11/10/2017&txApelido=RAIMUNDO+GOMES+DE+MATOS+PSDB-CE&txFaseSessao=Grande+Expediente+++++++&txTipoSessao=N%E3o+Deliberativa+de+Debates+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. DETAQ. Sessão: 364.1.54.O. Orador: Wilson Filho (PMDB-PB). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 14 dez. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=364.1.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=74&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=11:26&sgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20%20%20&data=14/12/2011&txApelido=WILSON+FILHO+PMDB-PB&txFaseSessao=Breves+Comunica%E7%F5es+++++++&txTipoSessao=Extraordin%E1ria+-+CD+++++++&txEtapa=>. Acesso em: 23 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Integração Nacional aprova criação de zona franca em Foz do Iguaçu. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 3 out. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/524318-integracao-nacional-aprova-criacao-de-zona-franca-em-foz-do-iguacu/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Plenário 1. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - Reunião Deliberativa Reunião Ordinária Deliberativa. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 13 dez. 2011. Arquivo Sonoro. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=40081>. Acesso em: 22 de janeiro de 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto cria Zona Franca da Biodiversidade da Amazônia Legal em Sinop (MT). **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/708263-projeto-cria-zona-franca-da-biodiversidade-da-amazonia-legal-em-sinop-mt/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto cria zona franca na cidade maranhense de Rosário. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 3 jun. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/461876-projeto-cria-zona-franca-na-cidade-maranhense-de-rosario/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.281, de 2011. Dispõe sobre a criação de Zona Franca de Paulista, na região metropolitana de Recife, no Estado de Pernambuco. Autor: Dep. Roberto Teixeira. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B10D0D32BB85CAA6954D75E44FA6C08D.proposicoesWebExterno1?codteor=869163&filename=Tramitacao-PL+1282/2011. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta cria Zona Franca do Entorno do Distrito Federal. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 31 ago. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/468864-proposta-cria-zona-franca-do-entorno-do-distrito-federal/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto cria zona franca na Paraíba. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 20 jun. 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/377465-projeto-cria-zona-franca-na-paraiba/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Plenário 15. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 19-A, de 2011, do Sr. Wilson Filho e outros, que “altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste” - Reunião Deliberativa I - Apresentação, Discussão e Votação do Parecer do Relator. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 1 dez. 2015. Arquivo Sonoro. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=55227>. Acesso em: 23 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.378, de 2019. Autor: Carlos Gomes - PRB/RS. Apresentação: 12 mar. 2019. Situação: Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 12 mar. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2193670>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta cria Zona Franca Moveleira na região de Itapeva. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 10 jun. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/490202-proposta-cria-zona-franca-moveleira-na-regiao-de-itapeva/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta cria Zona Franca na cidade de Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina. **Agência Câmara de Notícias**, Economia, Brasília, 20 maio 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/488501-proposta-cria-zona-franca-na-cidade-de-dionisio-cerqueira-em-santa-catarina/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste. Autor: Dep. Wilson Filho (PMDB/PB). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 maio 2011 (Data de apresentação). Situação: Pronta para Pauta no Plenário (PLEN), 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500312>. Acesso em: 22 out. 2021.

_____. Comissão Especial. Proposta de Emenda à Constituição nº 19-A, de 2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste. Autor: Dep. Wilson Filho. Relator: Dep. Gonzaga Patriota (PSB-PE). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2015, 11 p. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1320251&filenam e=Parecer-PEC01911-14-04-2015. Acesso em: 29 dez. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19-C, de 2011. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2018. Disponível em: https://zonafrancadosemiario.com.br/wp-content/uploads/2018/04/pec_semiarido.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Autor: Dep. Baleia Rossi (MDB/SP) e outros. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hciv4e2jl

z316ju4hi524lh37466212.node0?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2464, 28 fev. 1967.

_____. Decreto-Lei nº 291, de 28 de fevereiro de 1967. Estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental da Faixa de Fronteiras abrangida pela Amazônia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2467, 28 fev. 1967.

_____. Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 16 jun. 2010.

_____. Decreto nº 92.560, de 16 de abril de 1986. Prorroga nos termos do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o prazo de vigência das isenções tributárias nele previstas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5526, 17 abr. 1986.

_____. Emenda Constitucional nº 83, de 5 de agosto de 2014. Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 ago. 2014.

_____. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 345, 9 jan. 1975.

_____. Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15285, 12 jun. 1957.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 12451, 27 out. 1966.

_____. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 17361, 28 set. 1989.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra, p. 1, 26 jun. 2014.

_____. Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 31177, 31 dez. 1991.

_____. Lei nº 8.742, de 7 dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 18769, 8 dez. 1993.

_____. Lei nº 13.568, de 21 de dezembro de 2017. Confere o título de Capital do Semiárido à cidade de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 22 dez. 2017.

_____. Ministério da Economia. Superintendência da Zona Franca de Manaus. Resolução nº 71, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre a destinação, a caracterização, a disposição e a utilização dos lotes de propriedade da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa localizados no Distrito Agropecuário, bem como sobre a regularização fundiária dos lotes ocupados. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 160, p. 30, 20 ago. 2019.

_____. Ministério da Economia. Superintendência da Zona Franca de Manaus. Resolução nº 205, de 25 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 47, p. 57, 11 mar. 2021.

_____. Ministério da Integração Nacional. Resolução nº 115, de 23 de novembro de 2017. Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Diário Oficial da União**: seção: 1, Brasília, DF, n. 232, p. 26-27; 34, 5 dez. 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/739568/do1-2017-12-05-resolucao-n-115-de-23-de-novembro-de-2017-739564. Acesso em: 23 out. 2021.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000. Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [Eletrônico]: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra, p. 1, 30 dez. 2000.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019. **Senado Federal**, Brasília, 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Autor: Sen. Davi Alcolumbre (DEM/AP) e outros. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977850&ts=1649254368491&disposition=inline>. Acesso em: 17 abr. 2022.

_____. Senado Federal. Zona Franca. Item do Glossário. **Senado Federal**, Brasília, Manual de Comunicação da Secom, c2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/zona-franca>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 353.657. Paraná. Tributário. Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Insumo – Alíquota Zero – Ausência de direito ao creditamento. Relator: Min. Marco Aurélio, 25 de junho de 2007. **DJe**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2048749>. Acesso em: 16 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.891. São Paulo. Tributário. Repercussão Geral. Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Creditamento na aquisição direta de insumos provenientes da Zona Franca de Manaus. Artigos 40, 92 e 92-A do ADCT. Constitucionalidade. Artigos 3º, 43, § 2º, iii, 151, i e 170, I e VII da Constituição Federal. Inaplicabilidade da Regra Contida no Artigo 153, § 3º, II da Constituição Federal à Espécie. Relatora: Min. Rosa Weber, 25 de abril de 2019. **DJe**, Brasília, DF, 15 jun. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750909416>. Acesso em: 16 fev. 2022.

CABRAL, Umberlândia. PNAD Contínua: Norte e Nordeste puxam desocupação recorde no primeiro trimestre no país. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 27 maio 2021. Estatísticas Sociais. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30785-norte-e-nordeste-puxam-desocupacao-recorde-no-primeiro-trimestre-no-pais>. Acesso em: 25 out. 2021.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Supervisão de Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p. (Série Políticas Públicas, v. 7). Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/manual%20de%20politic%C3%A1blicas.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

CALIENDO, Paulo; RAMMÊ, Rogério; MUNIZ, Veyzon. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, [S.l.], v. 76, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Cristiano. A “Solidariedade Social” na Tributação: Realização da Justiça ou Ineficiência Econômica? **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, Coimbra, Ano 3, n. 2, p. 79-103, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2021.

CASTRO, Matheus Felipe de; GASSEN, Valcir. **A crise fiscal do Estado brasileiro: uma economia política dos direitos fundamentais**. Joaçaba: Editora Unoesc, 2019. 236 p., il. Disponível em: <https://www.unoesc.edu.br/editora/livros-single/e-book-gratuito-a-crise-fiscal-do-estado-brasileiro-uma-economia-politica>. Acesso em: 26 mar. 2022.

_____. **Teoria da norma tributária**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

CATARINO, João Ricardo. **Redistribuição Tributária**: Estado social e escolha individual. Coimbra: Edições Almedina, 2008. (Coleção Teses).

CAVALCANTI JUNIOR, Carlos Antônio A.; LIMA, João Policarpo R. O Semiárido Nordeste: evolução recente da economia e do setor industrial. **Revista Econômica do Nordeste (REN)**, Fortaleza, v. 50, n. 3, p. 69-88, jul.-set. 2019. Disponível em: <https://g20mais20.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/863>. Acesso em: 23 out. 2021.

CÉSAR, Davi. Região Nordeste possui quase metade de toda a pobreza no Brasil, segundo IBGE. **FECOP**, Fortaleza, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/2020/11/20/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil-segundo-ibge/>. Acesso em: 24 out. 2021.

CHACON, Suely Salgueiro; BURSZTYN, Marcel. Análise das políticas públicas para o sertão Semi-árido: promoção do desenvolvimento sustentável ou fortalecimento da pobreza? In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 6., 2005, Brasília-DF. **Anais [...]**. [S.l.]: ECOECO, 2005. 25 p. (Mesa-redonda 5). Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa5/analise_das_politicas_publicas.pdf. p. 18. Acesso em: 1 maio 2020. DICIONÁRIO online de português. Significado de desenvolvimento. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/desenvolvimento/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário Constituição e Código Tributário Nacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

_____. **Imunidades tributárias**: teoria e análise da jurisprudência do STF. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

COSTA, Ricardo Oliveira. Tributação e Desenvolvimento: sistema fiscal eficiente. **Revista Direito e Humanidades**, São Caetano do Sul, SP, n. 26, 2014.

DICIO. **Dicionário online de língua portuguesa**. 2021. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/induca/>. Acesso em: 29 out. 2021.

DUARTE, Benjamin Salles. Sudeste lidera a economia brasileira. **CNA Brasil**, Brasília, c2022. Publicações. Disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/artigos/sudeste-lidera-a-economia-brasileira#:~:text=O%20Sudeste%20ocupa%20apenas%2011,6%2C26%20trilh%C3%B5es%20do%20Brasil>. Acesso em: 26 mar. 2022.

DUARTE, Francisco Leite. **Direito Tributário**: teoria e prática. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18, p. 95-107, jun. 2002. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3609>. Acesso em: 15 abr. 2022.

EMERY, Renata; ALVES, Vinicius Jucá; PUGLIESE, Camilla. Reforma tributária: entenda as propostas no Congresso e o que muda na sua vida. **Jota**, São Paulo, 29 nov. 2021. Seção Tributário. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/reforma-tributaria-entenda-propostas-no-congresso-29112021>. Acesso em: 17 abr. 2022.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer et al. **Direitos Humanos de Solidariedade**: avanços e impasses. Curitiba: Appris, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade. **Revista de informação legislativa**, Brasília, Ano 31, n. 123, p. 219-227, jul.-set. 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176248>. Acesso em: 29 dez. 2021.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. A reforma constitucional empreendida pela ratificação da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência aprovada pela Organização das Nações Unidas. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**: teoria da constituição e direitos fundamentais. Prefácio de Luís Roberto Barroso. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2014. v. 1, p. 695-713.

FRANZOLI, Júlia Ávila; LUFT, Rosangela M. Onde mora o direito à moradia? In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**: teoria da constituição e direitos fundamentais. Prefácio de Luís Roberto Barroso. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2014. v. 1, p. 967-988.

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA. **Governos do PSB na Paraíba**: Gestões de Ricardo Coutinho 2011-2018. Coordenação de Fábio Maia. Brasília: Editora FJM, 2020. (Coleção Eduardo Campos).

FURLAN, Valéria. Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (coord.) **Tributação na Zona Franca de Manaus**. São Paulo: MP, 2008.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

_____. **Perspectivas da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros (MEC), 1958.

GARCIA, Rebecca Martins. Apresentação. In: GOUVEIA, Rafael Soares. **Zona Franca Verde**: roteiro do incentivo fiscal. Superintendência da Zona Franca de Manaus: Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais – COGEC. Manaus: SUFRAMA, 2016. 24 p. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/zfv> ou: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/zfv/conteudo-principal/roteiro-dos-incentivos/view>. Acesso em: 12 fev. 2022.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Alguns Desafios ao Desenvolvimento do BRASIL**. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Organizadores: José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília: Ipea, 2015. 475 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>. p. 206.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. 2. ed. Alianza Editorial: Madrid, 1995.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**: (Interpretação e crítica). 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

HERINGER, Flávio Roberto de Almeida. **Quantas políticas públicas há no Brasil?** O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas. 2018. 73 p. TCC (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Legislativo Brasileiro-ILB, Senado Federal, Brasília, 2018, 73 p., il. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555174/ILB2018_HERINGER.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 set. 2021.

HOLLAND, Márcio (coord.). **Zona Franca de Manaus**: impactos, efetividade e oportunidades. São Paulo: FGV EESP, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/estudo_fgv_zfm_impactos_efetividade_e_oportunidades.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022, p. 37.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Manaus. População no último censo. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em: 5 mar. 2022.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares**: 2017-2018: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2019. 69 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101670>. Acesso em: 24 out. 2021.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Educação 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 7 mar. 2022.

JENKINS, Hatice; JENKINS, Glenn. *Incidence of the WTO anti-discrimination rules on corporation income taxation*. **Queen's Economics Department Working Paper**, Canada, n. 1123, 2007.

JESUS, Isabela Bonfá de; JACOB, Camila Mosna Tomazella. A Evolução dos Efeitos do Crédito Presumido de ICMS na Base de Cálculo do IRPJ e da CSLL. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 16, n. 1, p. 158-191, jan.-jun. 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/12224/7601>. Acesso em: 1 mar. 2022.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de Bem-Estar Social na idade da razão**: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Welfare state e desenvolvimento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000100004>. Acesso em: 16 out. 2021.

MACIEL, Lucas Pires; ROSSIGNOLI, Marisa. Benefícios Fiscais Declarados Inconstitucionais e os Reflexos Econômicos e Jurídicos. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 18, n. 3, p. 649-670, set.-dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6801>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MARCHIORO, Luana Witeck; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá-MT, v. 16, n. 31, p. 186-202, 2014. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/2091>. Acesso em: 22 mar. 2022.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Disciplina Tributária da Zona Franca de Manaus. **Revista Direito Tributário Atual**, Instituto Brasileiro de Direito Tributário, São Paulo, n. 26, p. 246–25, dez. 2011. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1533>. Acesso em: 26 fev. 2022.

MEDEIROS, Raimundo Mainar de; MEDEIROS, Biancca Correia de. Aspectos do clima para o município de cabaceiras. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA DIVERSIDADE DO SEMIÁRIDO, 1., 10-12 nov. 2016, Campina Grande-PB. **Anais [...]**. Campina Grande-PB: CEMEP; CONIDIS, 2016. 12 p. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/23506>. Acesso em: 26 mar. 2022.

MELAZZO, Everaldo Santos. Problematizando o Conceito de Políticas Públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, Presidente Prudente, SP, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010, p. 12. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MELO, Ademir Alves. **Paraíba em números 2013**: indicadores socioeconômicos da Paraíba. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

MELO, Antônio Sérgio Tavares de; RODRIGUEZ, Janete Lins. **Paraíba**: desenvolvimento econômico e a questão ambiental. João Pessoa: Editora Grafset, 2004.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=indu%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 29 out. 2021.

MONTEIRO, Jorge Viana. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

_____. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1257/1/cppv1_0401_monteiro.pdf. Acesso em: 27 fev. 2022.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015. (Coleção Teses).

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Estudo sobre a Dogmática Jurídica dos Incentivos Fiscais no Sistema Jurídico Brasileiro. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 5, n. 5, p. 1527-1566, 2019. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-5-2019-n-5/201>. Acesso em: 10 abr. 2022.

OLIVEIRA, Adeilson Luz de. A função social do tributo e o (não) cumprimento dos objetivos da república: gênese da insuficiente concretização dos direitos sociais. In: FEITOSA, Raymundo Juliano Rego; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; RIBEIRO, Maria de Fátima. ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 26., 19-21 jul. 2017, Brasília. **Anais [...]**. Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: o papel do Direito nas políticas públicas. GT: Direito Tributário e Financeiro I. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 171-191. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/v68dkh8w/R1Yt8MrjaTKufaKL.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; GERMINARI, Jefferson Patrick; OLIVEIRA, Maria das Graças Macena Dias de. Tributação e desenvolvimento sob a perspectiva da criação da zona franca do semiárido nordestino. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, Centro de Investigação de Direito Privado (CIDP) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Direção de Fernando Araújo Lisboa, Ano 7, n. 1, p. 267-293, 2021. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-7-2021-n-1/213>. Acesso em: 28 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social. Proclamada pela Resolução 2542 (XXIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 11 de dezembro de 1969. **ONU**, Nova Iorque, Nova York, EUA, 1969. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-progressodesenvsocial.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

_____. sobre o direito ao desenvolvimento. Aprovada pela Resolução 41/128, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 4 de dezembro de 1986. **ONU**, Nova Iorque, Nova York, EUA, 1986. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/desenvolv.htm>. Acesso em: 7 jan. 2022.

OXFORD Languages. **Oxford University press**. Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

OZAI, Ivan Ozawa. **Benefícios Fiscais do ICMS**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

PALMA, Clotilde Celorico. Da Evolução do Conceito de Capacidade Contributiva. **Revista Ciência e Técnica Fiscal**, Centro de Estudos e Apoio às Políticas Tributárias, Lisboa, n. 402, p. 109-145, abr.-jun. 2001.

PARAÍBA. Palácio do governo do Estado da Paraíba. Decreto nº 24.432, de 29 de setembro de 2003. Dispõe sobre a concessão de Regime Especial de Tributação às indústrias de redes e produtos similares, nas condições que especifica, e dá outras providências. **DOE**, João Pessoa, 30 set. 2003. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/148-decretos-estaduais/icms/icms-2003/1630-decreto-n-24-432-de-29-de-setembro-de-2003>. Acesso em: 11 nov. 2021.

PARAÍBA. Palácio do governo do Estado da Paraíba. Decreto nº 25.390, de 13 de outubro de 2004. **DOE**, João Pessoa, 14 out. 2004. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/147-decretos-estaduais/icms/icms-2004/1507-decreto-n-25-390-13-de-outubro-de-outubro-de-2004>. Acesso em: 11 nov. 2021.

_____. Palácio do governo do Estado da Paraíba. Decreto nº 25.515, de 29 de novembro de 2004. Dispõe sobre o diferimento do imposto relativo à importação do exterior do país de insumos da indústria de informática e automação, e dá outras providências. **DOE**, João Pessoa, 30 nov. 2004. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/147-decretos-estaduais/icms/icms-2004/1470-decreto-n-25-515-de-29-de-novembro-de-2004>. Acesso em: 11 nov. 2021.

_____. Palácio do governo do Estado da Paraíba. Decreto nº 40.697, de 3 de novembro de 2020. Dispõe sobre a sistemática de tributação referente ao ICMS incidente nas operações com fios, tecidos e confecções, e dá outras providências. **DOE**, João Pessoa, 4 nov. 2020. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/284-decretos-estaduais/icms/icms-2020/9640-decreto-n-40-697-de-03-de-novembro-de-2020>. Acesso em: 11 nov. 2021.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 49, n. 193, p. 7-20, jan.-mar., 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496554/000940642.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jul. 2021.

PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (coord.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP, 2007.

PONTES, Rosa Oliveira de. **O Modelo de desenvolvimento do polo industrial de Manaus e a discussão sobre a segurança jurídica**. 2011. 326 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2011, 326 p. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4361?locale=pt_BR. Acesso em: 28 mar. 2021.

REIS, Ana Letícia. Economia da Região Sudeste. **Educa Mais Brasil**, [S.l.], 5 ago. 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/matematica/economia-da-regiao-sudeste>. Acesso em: 26 mar. 2022.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RIVAS, Alexandre; MOTA; José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa. **Impacto virtuoso do Pólo Industrial de Manaus sobre a proteção da floresta amazônica: discurso ou fato?** Resumo executivo. Manaus: Instituto I-Piatam, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias indutoras e Intervenção Econômica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

SILVA, Luis Felipe de Sousa e. Benefícios Fiscais de ICMS na ZFM: imunização a partir do julgamento da ADI n. 310-STF. **Revista Direito Tributário Atual**, Instituto Brasileiro de Direito Tributário, São Paulo, n. 38, p. 80-95, 2017. Disponível em: <https://ibdt.org.br/RDTA/beneficios-fiscais-de-icms-na-zfm-imunizacao-a-partir-do-julgamento-da-adi-n-310-stf/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Agropecuária: um pouco sobre o setor agropecuário da Zona Franca de Manaus. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 1 abr. 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/agropecuaria>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. Comércio: um pouco sobre o setor comercial da Zona Franca de Manaus. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 16 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/comercio>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. Desenvolvimento Regional: efeitos dinamizadores da Zona Franca na região amazônica. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 16 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/desenvolvimento-regional-1>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. Histórico: a história da Zona Franca de Manaus, em resumo. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 14 jul. 2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/o-que-e-o-projeto-zfm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. Incentivos à produção: confira os descontos e isenções para produzir na Zona Franca de Manaus. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 1 fev. 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/incentivos>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. Indústria: um pouco sobre o setor industrial da Zona Franca de Manaus. **SUFRAMA**, Brasília, 28 ago. 2015. [Atualizado em 13 abr. 2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/industria>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. Jornada de Incentivos Fiscais & ZFM. 1 vídeo (1:07:50). **SUFRAMA**, 9 ago. 2021. [Canal no YouTube]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UismkJhzPDA&list=PLirEZLdPTO7IRfdzmOfvodusL6NSfNb6I&t=22s>. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. Metodologia de Renúncia Fiscal Associada aos Empregos Vinculados aos Projetos Aprovados. 1 vídeo (1:11:55). **SUFRAMA**, 6 jan. 2022. [Canal no YouTube]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=G9UXyb-okoc>. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. Portas Abertas: como funciona. **SUFRAMA**, Brasília, 29 nov. 2021. [Atualizado em 29 nov. 2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/portas-abertas-como-funciona>. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. Zona Franca de Manaus - ZFM. **SUFRAMA**, Brasília, 14 set. 2015. [Atualizado em 14 dez. 2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm>. Acesso em: 27 fev. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Zona Franca de Portas Abertas. **SUFRAMA**, Brasília, 14 dez. 2021. [Atualizado em 16 mar. 2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/zf-de-portas-abertas>. Acesso em: 13 fev. 2022.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução. Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SILVA, Washington Eduardo Perozim da. As formas de atuação do Estado no Domínio Econômico: limites constitucionais sob a perspectiva do Poder Judiciário. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, SP, v. 17, n. 32, 263-298, jan.-jun. 2017. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/3321>. Acesso em: 2 nov. 2021.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SOUSA, Rafaela. Geografia humana do Brasil: Regiões do Brasil. **Mundo Educação**, [S.l.], c2022. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/as-regioes-brasil.htm#:~:text=A%20Regi%C3%A3o%20Nordeste%20%C3%A9%20a,maior%20n%C3%BAmero%20de%20unidades%20federativas>. Acesso em: 26 mar. 2022.

_____. Regiões do Brasil. **Brasil Escola**, [S.l.], c2022. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/regioes-brasileiras.htm>. Acesso em: 26 mar. 2022.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SUDENE. **Produto Interno Bruto Regional (2005 - 2015)**. Observatório de Desenvolvimento do Nordeste, ODNE. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/boletim-sudene-pib.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

WAGNER, A. *Traité de lá Science des Finances*, vols. I e II, Paris, 1909.