



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

FRANCIELY DE OLIVEIRA LIMA E SOUZA

**A POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO REGIONAL DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE MACAPÁ E
SANTANA**

MACAPÁ
2019

FRANCIELY DE OLIVEIRA LIMA E SOUZA

**A POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO REGIONAL DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE MACAPÁ E
SANTANA**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Santiago Chaves Ribeiro

MACAPÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá
Elaborado por Cristina Fernandes – CRB-2/1569

Souza, Franciely de Oliveira Lima e

A política tributária como instrumento do desenvolvimento econômico regional da área de livre comércio de Macapá e Santana / Franciely de Oliveira Lima e Souza; Orientador, Daniel Santiago Chaves Ribeiro. – Macapá, 2019.

157 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

1. Política tributária. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Incentivos fiscais. 4. Livre comércio – Macapá. 5. Livre comércio – Santana. I. Ribeiro, Daniel Santiago Chaves, orientador. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

338.9 S729p
CDD. 22 ed.

FRANCIELY DE OLIVEIRA LIMA E SOUZA

A POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO REGIONAL DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE MACAPÁ E
SANTANA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional (PPG-MDR) da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Daniel Santiago C. Ribeiro – Orientador
Universidade Federal do Amapá – PPGMDR/UNIFAP

Prof. Dr. Antônio Sergio Monteiro Filocreão - (Membro Interno)
Universidade Federal do Amapá – PPGMDR/UNIFAP

Prof. Dr. Claudio Márcio Campos de Mendonça - (Membro Externo)
Universidade Federal do Amapá – Curso de Administração

Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto – (Suplente Membro Interno)
Universidade Federal do Amapá – PPGMDR/UNIFAP

Profa. Dr. Dilneia Rochana Tavares do Couto – (Suplente Membro Externo)
Universidade do Estado do Amapá - UEAP

Apresentado em: ____/____/____

Conceito: _____

MACAPÁ
2019

À Deus, pelo dom da vida,

Aos meus pais, meus exemplos,

Ao meu esposo, por compartilhar o caminho,

Ao meu filho, melhor parte de mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, fonte de tudo. Acredito que Ele não dá fardos maiores dos quais não possamos suportar, e ao longo da trajetória de curso não foram poucas as provas. Mas Ele em sua infinita bondade me permitiu chegar até aqui.

Aos meus pais Elias e Francinete que foram os primeiros amores da minha vida, por toda dedicação e orientações de vida.

Ao meu esposo Paulo pelo companheirismo, por todo incentivo e apoio e ao meu filho Heitor que sempre me recebe com um sorriso e me inspira a ser uma pessoa melhor.

Aos meus irmãos Elias Jr. e Francianny que estiveram comigo ao longo da vida.

Ao meu orientador Professor Dr. Daniel Chaves, pela oportunidade, por todo ensinamento, dedicação e incentivo, muito obrigada.

Aos professores que compõem o Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNIFAP por terem contribuído para meu desenvolvimento acadêmico e científico.

Aos amigos que tive oportunidade de conhecer nesse programa, por seu incentivo e camaradagem. Minhas amigas Jackline e Simone, e em especial a minha amiga Heidelana, que esteve sempre comigo, vocês são pessoas que tenho muito carinho e admiração. E a minha irmã do coração Natália, obrigada por todo apoio.

A todos, meus mais profundos e sinceros agradecimentos!

RESUMO

O presente trabalho fundamentou-se na avaliação da importância das políticas tributárias como instrumento de fomento do desenvolvimento econômico regional. Assim, o objetivo geral do estudo consistiu em analisar a política tributária de concessão de incentivos fiscais da área de livre comércio de Macapá e Santana como instrumento para o desenvolvimento econômico. Buscou-se através dos indicadores socioeconômicos e dos dados levantados avaliar os impactos gerados ao desenvolvimento econômico dos municípios de Macapá e Santana a partir da área de exceção tributária. Os pilares teóricos deste trabalho foram baseados nas teorias do desenvolvimento econômico e nas legislações pertinente a concessão de incentivos tributários na Amazônia. Também foram analisadas as fases do desenvolvimento econômico no Brasil a política de concessão de incentivos tributários adotada pelo Governo Federal na Amazônia e no Amapá, de modo a identificar os tipos de incentivos fiscais existentes. Diante disso, as teorias econômicas se apresentam ao poder público como importantes ferramentas de fomento do processo de desenvolvimento econômico. Percebe-se que na Amazônia o Estado se apoderou de sua prerrogativa em proporcionar condições e gerar subsídios necessários ao crescimento econômico através da criação de áreas de exceção tributária, onde o Estado pratica a renúncia tributária em favor do incremento econômico local. A análise dos princípios tributários e os dispositivos legais inerentes às áreas incentivadas foram fundamentais para entender o processo de concessão dos benefícios tributários na Amazônia. O modelo de livre comércio adotado no âmbito internacional não tem semelhança ao modelo de livre comércio adotado na região norte do Brasil, com a Zona Franca de Manaus e as áreas de livre comércio. Apesar do termo livre comércio, o que se vê é a prática de renúncia tributária por parte da união e dos demais estados da federação em favor da área incentivada. Após análise da teoria e dos dados levantados junto aos órgãos governamentais e autarquias, além da legislação pertinente e dos indicadores socioeconômicos de Macapá e Santana, conclui-se primeiramente que os incentivos tributários possibilitam ao comércio local, apesar dos custos logísticos, promover preços compatíveis ao consumidor final e em alguns casos até menores que outros estados da federação. Nos primeiros anos da área de livre comércio de Macapá e Santana destacou-se a comercialização de produtos importados. Além disso, foi possível identificar a variação crescente dos indicadores sociais analisados, assim como do crescimento constante das receitas tributárias. No âmbito estadual, ficaram evidentes que os municípios de Macapá e Santana são os principais responsáveis pelo PIB, e o setor terciário possui maior representatividade na arrecadação. Todavia, cabe ressaltar que apesar das obras de infraestruturas financiadas majoritariamente com verbas oriundas de operações incentivadas na ALCMS, essas ações não minimizam a alta dependência dos municípios das transferências constitucionais, o que nos sugere que a política tributária apesar de contribuir para o fomento e competitividade do comércio local, não tem sido suficientemente eficaz na promoção do desenvolvimento econômico dos municípios de Macapá e Santana.

Palavras Chave: Gestão Pública, Economia Fiscal, Área de Exceção Tributária.

ABSTRACT

This study was based on the evaluation of the importance of the tax policies as an instrument to foment regional economic development. Thus, the overall objective of the study was to analyze the tax policy of granting fiscal incentives in the free trade area of Macapá and Santana as an instrument for economic development. Through the socioeconomic indicators and the data collected, it was sought to evaluate the impacts generated to the economic development of the municipalities of Macapá and Santana from the area of tax exception. The theoretical pillars of this work were based on theories of economic development and legislation pertinent to the granting of tax incentives in the Amazon. Also analyzed were the phases of economic development in Brazil the policy of granting tax incentives adopted by the Federal Government in the Amazon and Amapá, in order to identify the types of tax incentives available. Thus, economic theories present themselves to the public power as important tools to foment the process of economic development. It is noticed that in the Amazon, the State took over its prerogative to provide conditions and generate the necessary subsidies for economic growth through the creation of areas of tax exception, where the State practices the tax exemption in favor of the local economic increase. The analysis of the tax principles and legal devices inherent to the incentive areas were fundamental to understand the process of granting the tax benefits in the Amazon. The free trade model adopted at the international level has no resemblance to the free trade model adopted in the northern region of Brazil, with the Manaus Free Trade Zone and the free trade areas. Despite the term free trade, what is seen is the practice of tax waivers by the union and other states of the federation in favor of the area encouraged. After analysis of the theory and data collected from government agencies and municipalities, in addition to the relevant legislation and socioeconomic indicators of Macapá and Santana, it is first concluded that tax incentives allow local commerce, despite logistical costs, to promote prices compatible with the consumer and in some cases even smaller than other states of the federation. In the early years of the free trade area of Macapá and Santana stood out the commercialization of imported products. In addition, it was possible to identify the growing variation of the analyzed social indicators, as well as the constant growth of tax revenues. At the state level, it was evident that the municipalities of Macapá and Santana are the main responsible for GDP, and the tertiary sector is more representative in the collection. However, it should be pointed out that despite the infrastructure works financed mainly by funds from incentive operations in ALCMS, these actions do not minimize the high dependence of municipalities on constitutional transfers, which suggests that tax policy, despite contributing to the promotion and competitiveness of local commerce, has not been sufficiently effective in promoting the economic development of the municipalities of Macapá and Santana.

Keyword: Public Management. Tax Economics. Tax Exception Area.

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1	Critérios de seleção dos dados da pesquisa.....	26
Esquema 2	Procedimentos de análise dos dados obtidos na pesquisa.....	27
Esquema 3	Representação do impacto da desoneração fiscal sobre a oferta, preços, produção, emprego e receita tributária.....	72
Esquema 4	Lógica de atuação da PNDR na Amazônia.....	82
Esquema 5	Evolução, contextualização e perfil dos incentivos fiscais administrados pela SUFRAMA.....	95

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	População residente por sexo em Macapá e Santana de 1991 a 2010.....	103
Gráfico 2	Taxa da população rural e urbana de Macapá e Santana de 1991 a 2010.....	103
Gráfico 3	Densidade demográfica de Macapá e Santana.....	104
Gráfico 4	Taxa de esgotamento sanitário adequado.....	104
Gráfico 5	Taxa de urbanização de vias públicas.....	105
Gráfico 6	Evolução do IDH de Macapá e Santana de 1991 a 2010.....	106
Gráfico 7	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em Macapá e Santana.....	109
Gráfico 8	Participação percentual do Produto Interno Bruto de Macapá e Santana por setor econômico de 2012 a 2014.....	110
Gráfico 9	Renda mensal per capita dos municípios de Macapá e Santana, com comparativo a nível nacional e estadual no ano de 2010.....	112
Gráfico 10	Total pessoal ocupado de Macapá e Santana de 2010 a 2016.....	113
Gráfico 11	Total pessoal ocupado assalariado de Macapá e Santana de 2010 a 2016.....	113
Gráfico 12	Percentual de participação dos tributos estaduais arrecadados no Amapá de 2009 a 2018.....	118
Gráfico 13	Volume de exportações dos municípios de Macapá e Santana em Milhões US\$ de 2008 a 2018.....	123
Gráfico 14	Volume de exportações dos municípios de Macapá e Santana em Milhões US\$ de 2008 a 2018.....	126
Gráfico 15	Evolução da Balança comercial de Macapá e Santana de 2008 a 2018.....	127
Gráfico 16	Comparativo da cesta de alimentos, material de higiene e limpeza em 2014 entre Macapá, Manaus e Belém.....	129
Gráfico 17	Comparativo da cesta de material de construção em 2014 entre Macapá, Manaus e Belém.....	131
Gráfico 18	Comparativo da cesta eletrodoméstico em 2014 entre Macapá, Manaus e Belém.....	132

Gráfico 19	Percentual de empresas habilitadas na SUFRAMA em 2018 existentes no Amapá.....	133
Gráfico 20	Número de empresa registradas no Amapá, Macapá e Santana na SUFRAMA em 2018 e no CEMPRE em 2016.....	134
Gráfico 21	Situação dos convênios firmados no Amapá de 1997 a 2012.....	137

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Área de atuação do Programa Calha Norte.....	60
Mapa 2	Área de abrangência da Suframa – ZFM e ALC's.....	87
Mapa 3	Localização da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana.....	94
Mapa 4	IDHMR da região norte, com foco nos municípios de Macapá e Santana.....	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Classificação dos métodos científicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa.....	25
Quadro 2	Síntese dos elementos analíticos que compõem o pensamento da CEPAL.....	48
Quadro 3	Relação de impostos que compõem a carga tributária brasileira.....	67
Quadro 4	Relação de Contribuições que compõem a carga tributária brasileira	69
Quadro 5	Cronologia das legislações dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM na Amazônia Legal.....	81
Quadro 6	Quadro descritivo das Áreas de Livre Comércio na Amazônia.....	88
Quadro 7	Impostos e base legal vigente na aquisição de mercadorias para ALCMS.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Quantitativo de estabelecimentos nos municípios de Macapá e Santana geridos pela administração pública.....	107
Tabela 2	Estabelecimentos de saúde constantes em Macapá e Santana geridos por instituições independentes da gestão pública.....	108
Tabela 3	Total de matrícula por nível de ensino em Santana e Macapá 2016.....	108
Tabela 4	Produto Interno Bruto a preços correntes (1.000 R\$) de Macapá e Santana de 2012 a 2016.....	111
Tabela 5	Número de empresas por municípios no estado do Amapá de 2006 a 2016.....	114
Tabela 6	Tributos estaduais arrecadados no Amapá entre 2009 a 2017..	117
Tabela 7	Arrecadação por setor da economia no Amapá de 2009 a 2018.....	119
Tabela 8	Arrecadação dos tributos estaduais do setor terciário no Amapá de 2009 a 2017.....	120
Tabela 9	Referente às receitas com impostos, taxas e transferências constitucionais do município de Macapá entre os anos de 2013 a 2017.....	121
Tabela 10	Compra de mercadorias no mercado nacional por empresas com cadastro SUFRAMA – Anos 2012 e 2013.....	122
Tabela 11	Principais produtos importados por Valor FOB (US\$) de 2000 a 2018.....	124
Tabela 12	Quantidade e valor dos convênios Suframa na ALCMS de Macapá e Santana de 1997 a 2012.....	136
Tabela 13	Característica dos convênios executados no Amapá com verba oriunda da Taxa de Serviço Administrativo da Suframa de 1997 a 2011.....	138

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADA	Desenvolvimento da Amazônia
AFRMM	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
ALC	Área de Livre Comércio
ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
AMOC	Amazônia Ocidental
BASA	Banco da Amazônia
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEE	Comunidade Econômica da Europa
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CFOP	Código Fiscal de Operações e Prestações
CNES	Cadastro de Estabelecimentos de Saúde
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Políticas Fazendárias
CPMF	Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRM	Conselho Regional de Medicina
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
CT-PIM	Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus
CZPE	Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IBGE	Instituto de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE	Imposto de Exportação
IF	Incentivos Fiscais
IFIRPJ	Incentivo Fiscal para o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
II	Imposto de Importação
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto Sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano.
IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRT	Imposto Territorial Rural
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão Inter Vivos
ITCD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações
JAI	Justiça e Assuntos Internos

MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	North Americafree Trade Agreement
OMC	Organização Mundial do Comércio
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCN	Projetos Calha Norte
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PIB	Produto Interno Bruto
PIETEC	Projeto Parque de Incubação de Empresas e Extensão Tecnológica do Estado do Amapá
PIM	Polo Industrial de Manaus
PIN	Processo de Internamento de Mercadoria Nacional
PIS	Programa de Interação Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDN	Política Nacional de Desenvolvimento Nacional
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Na Amazônia
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPB	Processo Produtivo Básico
RADAM	Reconhecimento da Amazônia
SEBRAE-AP	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amapá
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda do Amapá
SEPLAN	Secretária de Planejamento
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STN	Sistema Tributário Nacional
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCIF	Taxa de Controle de Incentivos Fiscais
TEU	Tratado da União Europeia
TS	Taxa de Serviços
TSA	Taxa de Serviços Administrativos
UBS	Estabelecimentos de Saúde
UE	União Europeia
UEM	União Econômica e Monetária
ZF	Zona Franca
ZFC	Zona de Livre Comércio
ZFM	Zona Franca de Manaus
ZPEs	Zonas de Processo de Exportação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	23
2.1	TIPOLOGIA DE PESQUISA ADOTADA NO ESTUDO.....	24
2.2	LEVANTAMENTO, SELEÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS.....	25
2.3	ANÁLISE DOS DADOS.....	27
3	DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	29
3.1	CONCEITOS E PARADIGMAS.....	29
3.2	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	31
3.2.1	Pensamentos sobre o crescimento e desenvolvimento econômico.....	35
3.2.2	CEPAL e o Pensamento econômico na América Latina.....	46
3.2.3	Desenvolvimento Econômico brasileiro.....	50
3.2.4	O Processo de desenvolvimento e a política de incentivos na Amazônia.....	56
4	POLÍTICA DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS NA AMAZÔNIA.....	62
4.1	SISTEMA NACIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	63
4.1.1	Princípios da Tributação.....	70
4.1.2	Da incidência, imunidade, não-incidência e isenção.....	73
4.2	ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE LIVRE COMÉRCIO.....	74
4.3	POLÍTICA TRIBUTÁRIA DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS.....	78
4.3.1	A experiência de áreas de exceção tributária na Amazônia.....	82
4.3.2	Marco Regulatório das Áreas de Livre Comércio na Amazônia..	86
4.3.3	Marco Regulatório da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana.....	90
5	A POLITICA TRIBUTÁRIA E A EXPERIÊNCIA DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE MACAPÁ E SANTANA COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO.....	99
5.1	CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE MACAPÁ E SANTANA.....	100
5.1.1	Resumo histórico do município de Macapá.....	100
5.1.2	Resumo histórico do município de Santana.....	101
5.1.3	Dados gerais de Macapá e Santana.....	102
5.1.4	Indicadores sociais de Macapá e Santana.....	105
5.1.5	Indicadores econômicos de Macapá e Santana.....	109

5.2	ANÁLISE DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICIPIOS DE MACAPÁ E SANTANA.....	115
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
	REFERÊNCIAS.....	145

1 INTRODUÇÃO

Localizado na região Norte do Brasil, o estado do Amapá está inserido geofisicamente no Platô das Guianas, tem seus limites fronteiriços internacionais com a França (Guiana Francesa) e Suriname, ao norte e noroeste respectivamente. Ao sul a fronteira nacional com o estado do Pará, além de ter saída para o Oceano Atlântico e a foz do rio Amazonas. Segundo Porto (2014) devido a sua localização, desde a colonização portuguesa o Amapá é considerado um território estratégico quanto à defesa da soberania nacional, e isto pode ser especialmente ressaltado pela sua condição de margem do estuário marajoara – e conseqüentemente da foz do Rio Amazonas – e também pela sua condição litorânea atlântica, fazendo do Amapá um território amazônica, caribenho e atlântico.

No ano de 2018, o Amapá completou 30 anos de sua estadualização, e com o novo Estado surgiram muitas expectativas quanto ao cenário econômico. Porto (2005) demonstra que a economia no Amapá na década de 1990 se mostrou diversificada, na exploração e comercialização dos abundantes recursos minerais, além da fauna e flora. Nesse sentido, a composição de tais atividades econômicas se mostra como atores do cenário econômico local, como resultado contribuiu com o crescimento econômico da região.

Nesse sentido, o crescimento econômico poderia ser evidenciado a partir do aumento nos índices de produção, contudo, somente quando os incrementos resultantes desse crescimento econômico chegam a mudar a estrutura social, gerando melhores condições de moradia, educação, emprego e renda à população se pode evidenciar e confirmar o processo de desenvolvimento econômico (SOUZA, 2014). É notável, por meio de estudos e compreensões acadêmicas, a importância da renda per capita como mensuração, e evidentemente outros índices, como neste próprio trabalho usufruiremos, podem ser utilizados. Por força da nossa opção temática de estudo, ressaltamos tal papel, conforme Brito et al (2011) reiteram objetivamente que a análise de indicadores econômicos contribuem para a avaliação do grau de desenvolvimento econômico de um país, região e município.

Assim, de acordo com a plataforma Atlas Brasil o crescimento da renda *per capita* no estado do Amapá evoluiu 2,44% em média ao ano entre 1991 e 2010, enquanto a média nacional no mesmo período foi de 1,28% ao ano. A guisa de

comparação pela equivalência, pelo período de criação do estado, pelas proporções territoriais e demográfico-espaciais, o estado de Roraima teve crescimento renda *per capita* de 1,73%, em média, entre 1991 e 2010. Falando especificamente sobre as capitais destes estados, considerando a importância da instância municipal para nossa análise, e que ambas são Área de Livre Comércio, o que amplia a sua importância para o nosso olhar, Macapá apresentou, por exemplo, crescimento de renda *per capita* médio anual de 2,32% entre 1991 a 2010, enquanto no mesmo período, Boa Vista cresceu 1,66% em média ao ano.

Por outro lado, os coeficientes apresentados pelo Amapá, segundo o índice Gini¹, demonstraram crescimento de 3,45% na concentração e desigualdade de renda entre os anos de 1991 e 2010. Continuando ao modo de comparação, o estado de Roraima, por sua vez, no mesmo período apresentou variação negativa, mas fechou o ano de 2010 com o mesmo valor de índice apontado em 1991 (0,63). Quando ajustamos o foco as capitais, mas continuando a avaliação com o mesmo período, 1991 a 2010, o município de Macapá apresentou crescimento na concentração de renda em 6,77%. Enquanto o capital de Roraima, Boa Vista, apresentou menor crescimento no índice em análise, nesse sentido cresceu ao percentual de 1,72 em dezenove anos.

Neste sentido, observamos que a acumulação de riqueza foi uma possibilidade real e, verificaremos se viável e acelerada, por incentivo de políticas públicas destinadas para o desenvolvimento regional. Assim, como a nossa discussão é voltada para questões tributárias, o desenvolvimento regional visto pelo prisma do viés econômico torna-se imprescindível e objetivo. Segundo Bresser-Pereira (2006, p.1), o desenvolvimento econômico se explica na sua realização, em teoria, pela sua capacidade em acumular riqueza, gerar progresso técnico e ter sustentação possível: “O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico [...] e se caracteriza pelo aumento sustentado [...] da renda por habitante, acompanhada [...] de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico”. Nesse processo histórico em busca da conceituação do desenvolvimento econômico, Bresser-Pereira

¹ O índice Gini se trata de um instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. (Atlas Brasil)

(2006), ressalta ainda que a melhoria no padrão de vida da população é um dos claros objetivos perseguidos pelas nações no processo do desenvolvimento.

É intrínseco ao processo de acumulação e subsequente distribuição e alocação de riquezas ou recursos à prerrogativa do tributo – em síntese, como e quanto o Estado como entidade reguladora impõe, compulsoriamente, aos contribuintes e processos produtivos, a arrecadação sob o pretexto da posterior repartição estratégica para o desenvolvimento. Assim, compreendemos que este elemento é determinante para a lógica processual e prática que por sua vez aponta para as escolhas macroeconômicas racionais para o desenvolvimento regional. Por conseguinte, caracteriza-lo, compreende-lo e discuti-lo torna-se fundamental.

Apesar do desenvolvimento como problema trabalhar com debates conceituais amplos e complexos, optamos por uma análise calcada na possibilidade da acumulação de riqueza através do modo de produção capitalista, ressaltando a dimensão econômica do fluxo de comercialização e arrecadação tributária. Esta dimensão que propomos por sua vez trabalha amplamente com a noção de que é necessário criar meios e desbloquear gargalos para possibilitar a economia crescer em riqueza acumulada, assim observando os valores em índices econômicos, que, para fins de uma compreensão do processo, nos ajude a determinar se o desenvolvimento econômico teve êxito ou não. Esta é uma das preocupações centrais do nosso trabalho, ainda que reconheçamos que outras métricas, conceitos e variáveis possam ser utilizadas na pesquisa sobre desenvolvimento regional, como por exemplo, concepções desenvolvimentistas com raízes ambientalistas e indicadores de sustentabilidade dos recursos naturais, utilização de técnicas de produção de baixa densidade e impacto ambiental (COSTA, 2013).

Retornando à construção argumentativa em questão, quando se inicia o pensamento sobre o desenvolvimento econômico de determinada região, se faz necessário compreender os conceitos de desenvolvimento, à luz do que nos apresenta Bresser-Pereira, a teoria econômica do desenvolvimento explica como as nações promovem o bem estar dos indivíduos se utilizando das três instituições: estado, mercado e dinheiro (BRESSER-PEREIRA, 2006). O desenvolvimento econômico regional, quando concebido como possível pelos marcos da discussão econômica contemporânea, deve considerar a importância das instituições centrais acima destacadas. Na região amazônica, pela sua inserção global, não é de todo

distinto. Conforme aponta Da Silva (2006), o papel desta região tem se destacado pela diversidade em sua totalidade, mas também pela ocorrência de ciclos alternados.

O espaço econômico regional na Amazônia se mostrou dinâmico, modificando-se constante por uma série de razões. As mudanças estruturais ocorridas nas últimas décadas na no norte do Brasil, ocorreram principalmente através de políticas públicas, de investimentos em infraestrutura como a rede rodoviária com os eixos transamazônico e perimetral norte, em infraestrutura, programas ambientais como o Programa Piloto para proteção das Florestas Tropicais brasileiras (PP-G7), investimento em telecomunicações e incentivos fiscais (BECKER, 2001).

A Área de Livre Comércio (ALC) e a Zona Franca de Manaus (ZFM) foram projetos instituídos com o objetivo de promover o crescimento econômico e desenvolvimento regional da Amazônia. Podemos afirmar, em construção hipotética, que ainda hoje o projeto ALC, visa incentivar e proporcionar competitividade ao comércio local, através das operações comerciais com carga tributária diferenciada das empresas incentivadas.

Diante do exposto, a pesquisa desenvolvida por este estudo retoma a temática do livre comércio no Amapá e na Amazônia. Por meio do Decreto nº 517, de 08 de Maio de 1992 se regulamentou e estabeleceu que os incentivos e benefícios da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) teriam prazo de 25 anos. Contudo, a Lei nº 13.023, de 08 de agosto de 2014 foram prorrogados os incentivos por mais 36 anos, assim, a vigência da área de livre comércio se estende até o ano de 2050.

Tal evidência nos remete a pergunta norteadora da pesquisa: quais os impactos sociais e econômicos da política tributária gerados pela implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) para o desenvolvimento econômico dos respectivos municípios? Mediante a indagação levantada, tornou-se evidente a necessidade de se fazer uma análise a respeito das variações positivas e/ou negativas para Macapá e Santana referente à implantação da ALCMS e os desdobramentos de tais aspectos sobre o desenvolvimento econômico desses municípios focando na importância das políticas tributárias como instrumento de fomento do desenvolvimento.

Por meio da redução da carga tributária, as empresas incentivadas e em funcionamento em Macapá e/ou Santana, podem adquirir produtos com redução no preço de aquisição nas operações interestaduais, compensando principalmente o custo do transporte o que viabiliza o produto no mercado interno. Portanto, a hipótese da pesquisa, que apresentaremos progressivamente ao longo deste trabalho para testá-la, fundamenta-se na premissa de que a ALCMS tem contribuído de forma significativa e positiva para o desenvolvimento econômico de Macapá e Santana.

Logo, este trabalho teve por objetivo geral analisar a política de concessão de incentivos fiscais da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana como instrumento para o desenvolvimento econômico. Como objetivos específicos tem-se em primeira instância traçar uma narrativa sobre desenvolvimento econômico, em seguida descrever a política de concessão de incentivos fiscais na Amazônia com a identificação dos tipos de incentivos fiscais existentes. Por último, verificar através da análise de indicadores econômicos quais benefícios gerados pela política tributária da ALCMS para o desenvolvimento econômico de Macapá e Santana e expor os indicadores socioeconômicos ocorridos durante a vigência da área de livre comércio.

Diante do exposto o estudo se justifica pela necessidade de produção de dados científicos que demonstrem a relevância da política tributária da ALCMS para o desenvolvimento econômico de Macapá e Santana. Somente com um conjunto de estudos voltados para tal temática, conjunto o qual este trabalho pretende inserir-se, é possível entender os efeitos positivos e negativos da implantação de uma área livre comércio para o desenvolvimento do território na qual ela se faz presente, com isso tem-se parâmetros técnicos que justifiquem sua existência e manutenção visando o fortalecimento econômico local.

O conteúdo desta dissertação foi sistematizado por seções que seguem a ordem dos objetivos propostos no estudo, obedecendo a critérios de coerências entre a matéria tratada em cada seção que são complementares e da lógica de organização de trabalhos científicos conforme disposta nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Assim, a estrutura compreende a introdução que trata de forma geral a temática e engloba as perguntas norteadoras, problema, objetivos, hipótese e justificativa da pesquisa.

Em sequência a segunda seção trata do processo de desenvolvimento da pesquisa contendo todas as etapas do percurso metodológico realizados em sua execução. A seção terciária engloba a narrativa a respeito do desenvolvimento econômico e suas definições. Na quarta seção apresenta um apanhado geral sobre a política de incentivos fiscais na Amazônia, suas tipologias e toda estruturação em relação às Áreas de Livre Comércio da Amazônia com afunilamento para a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana. A última seção compõe a análise da experiência da política tributária da ALCMS como instrumento de desenvolvimento econômico de Macapá e Santana. Por fim, tem-se a conclusão do estudo que trata das principais observações e informações destaques identificados no referido estudo.

2 PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

O escopo desta seção compõe a trajetória metodológica que foi percorrida para execução dos objetivos da pesquisa com estratificação dos procedimentos adotados divididos da seguinte forma: identificação das tipologias de pesquisa adotadas no estudo as técnicas de coleta e análise dos dados. Como parte constitutiva desta pesquisa, foi trabalhado com abordagem predominantemente quantitativa complementada pela abordagem de natureza qualitativa.

Sobre a pesquisa quantitativa é definida pela quantificação dos dados coletados, ou seja, expõe os dados obtidos de informações e opiniões coletadas através de enquetes, por meio de análises estatísticas (PRODANOV; FREITAS, 2013). Em relação a pesquisa qualitativa, Gil (1999, p. 94) confirma, dizendo que “[...] métodos de pesquisa qualitativa estão voltados para auxiliar os pesquisadores a compreenderem pessoas e seus contextos sociais, culturais e institucionais”.

Quanto aos procedimentos técnicos a serem utilizados, para composição histórica da Área de Livre Comércio (ALC) foi amplamente pesquisadas as referências bibliográficas, caracterizada pelo estudo do material já publicado, principalmente livros, artigos, periódicos, por meio físico e virtual.

Além dos dados seriais acima dispostos foram utilizados os dados, obtidos junto às secretarias municipais e estaduais: Secretaria de Estado da Fazenda do Amapá (SEFAZ), Prefeitura Municipal de Macapá (PMM); De sistemas federativos: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amapá (SEBRAE-AP); Autarquias: Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); Instituto de Geografia e Estatística (IBGE); Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) e Plataforma Atlas Brasil.

Os dados e indicadores selecionados na pesquisa são de natureza social mais essencialmente se priorizou os indicadores de natureza econômica. Os dados e indicadores utilizados foram selecionados conforme sua utilização por órgãos governamentais como a Receita Federal do Brasil, Governo do Estado do Amapá através da Secretaria de Planejamento e do Estado do Amapá e da Secretaria de Fazenda do Estado do Amapá em suas publicações, assim como o IBGE e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Dentre os indicadores analisados destaque para: a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a renda per capita e taxa de pessoal ocupado e taxa de pessoal assalariado dos municípios de Macapá e Santana, o produto interno bruto inclusive por setor econômico. Também se verificou o volume de importações e exportações, assim como a balança comercial dos municípios de Macapá e Santana.

Para a análise dos resultados, foi realizado um estudo espaço-temporal, restringindo o período da análise. Borges (2008) cita que o estudo espaço-temporal é uma ferramenta estatística que analisa os fenômenos estudados a partir do estudo temporal, verificando a existência de tendências, sazonalidades e padrões do fenômeno estudado, descrevendo e visualizando as distribuições espaciais e eventuais fenômenos atípicos. Dessa maneira, este estudo foi realizado no espaço temporal entre os anos de 1997 a 2018 totalizando 21 anos.

Enfatiza-se que as informações em série mesmo com uma notável diversidade de sequências apresentada, pois este recorte ocorreu em função de se tratar de uma série de razoável abrangência, sendo assim capaz de responder de forma sólida às questões, e considerando que este interstício proporciona homogeneidade nos dados analisados, justificando, portanto, tal escolha. Ou seja, é neste momento de 1997 a 2018 que as bases de dados apresentam continuidade e contiguidade, desse modo, permitindo a análise comparada.

2.1 TIPOLOGIA DE PESQUISA ADOTADA NO ESTUDO

O principal critério para que uma pesquisa seja executada de forma eficiente refere-se à elaboração e planejamento correto dos procedimentos metodológicos a serem adotados, de modo que para executar os objetivos proposto no estudo é necessário selecionar com cuidado e coerência os métodos científicos que irão compor o conjunto de procedimentos que serão utilizados no desenvolvimento da pesquisa. Deste modo, optou-se para melhor demonstração e entendimento das etapas de pesquisa conforme a classificação apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação dos métodos científicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa

Quanto a/ao:	Tipologia	Característica	Fonte
Natureza	Pesquisa Básica	Geração de conhecimento para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.	PRODANOV; FREITAS, 2013, p.51)
Abordagem	Quantitativa	A análise define-se pela quantificação dos dados coletados, ou seja, expõe os dados obtidos de informações e opiniões coletadas através de entrevistas, por meio de análises estatísticas.	(GEHARDT; SILVEIRA, 2009; MARCONI; LAKATOS, 2003)
Objetivos	Exploratória	Proporciona maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.	(GEHARDT; SILVEIRA, 2009, p.35)
	Descritiva	Procura descrever as características da população estudada ou fenômeno, assim como o “estabelecimento de relações entre variáveis”.	(GIL, 2002, p. 42).
Procedimento Técnico	Bibliográfica	Desenvolvida com base em materiais já elaborados, construídos de livros, artigos científicos publicações em periódicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico.	(GIL, 2008; PRODANOV; FREITAS, 2013)
	Documental	A fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.	(MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174)

Fonte: Adaptado pela autora (2018).

Para cada procedimento técnico adotou-se um instrumentos de coleta de dados específicos tais como:

- ✓ **Pesquisa bibliográfica:** FICHAMENTO, classificação e arquivamento de todas as informações importantes que se relacionavam com a temática da pesquisa. Em seguida, fez-se a leitura e análise do conteúdo para abstração das informações necessárias a fundamentação teórica do trabalho.
- ✓ **Pesquisa documental:** FICHAMENTO, classificação e arquivamento de documentos com dados e conteúdos pertinentes ao estudo. Em sequência, foi feita análise e separação dos dados quantitativos em planilhas do programa *Microsoft Excel* versão 2010.

2.2 LEVANTAMENTO, SELEÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS.

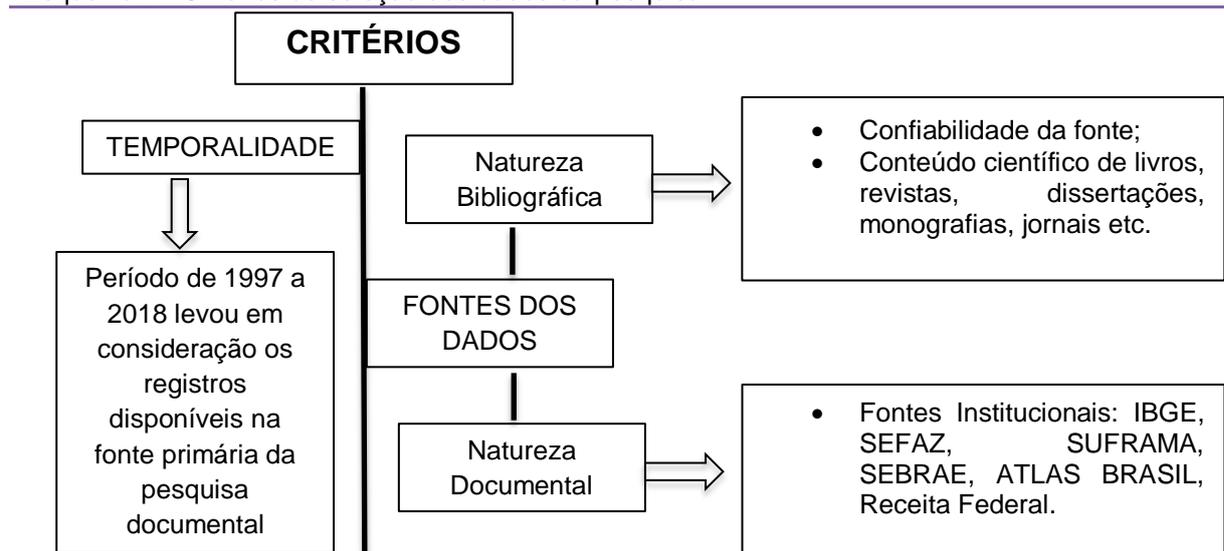
Os levantamentos dos dados da pesquisa foram realizados utilizando os instrumentos técnicos de coleta da pesquisa bibliográfica e documental. A seleção de dados obedeceu a critério de seleção construído a partir de um desenho

metodológico fundamentado no alcance dos objetivos e viabilidade do estudo. Dessa maneira, foram separados os dados primários e secundários disponíveis nas fontes bibliográficas e documentais.

Os critérios de análise, acima citados, elencam uma consecução lógica de observação. Elementos como confiabilidade da fonte, sua natureza científica e o locus institucional são essenciais para informações de natureza bibliográfica ou documental; já no que diz respeito à temporalidade, considerou-se os registros viáveis para a pesquisa, observando a escassez de acesso às fontes primárias.

O Esquema 1 mostra os critérios de seleção aplicados no desenvolvimento da pesquisa que envolvem aspectos relacionados à temporalidade e fonte base dos bibliográficos e documentais. Quanto a temporalidade a escolha do período de análise se justifica pela disponibilidade dos dados corresponderem a tal período de modo que há variação na disposição cronológica e das séries de dados por conta das fontes consistirem em bases de dados de diferentes instituições como mostra o esquema.

Esquema 1– Critérios de seleção dos dados da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

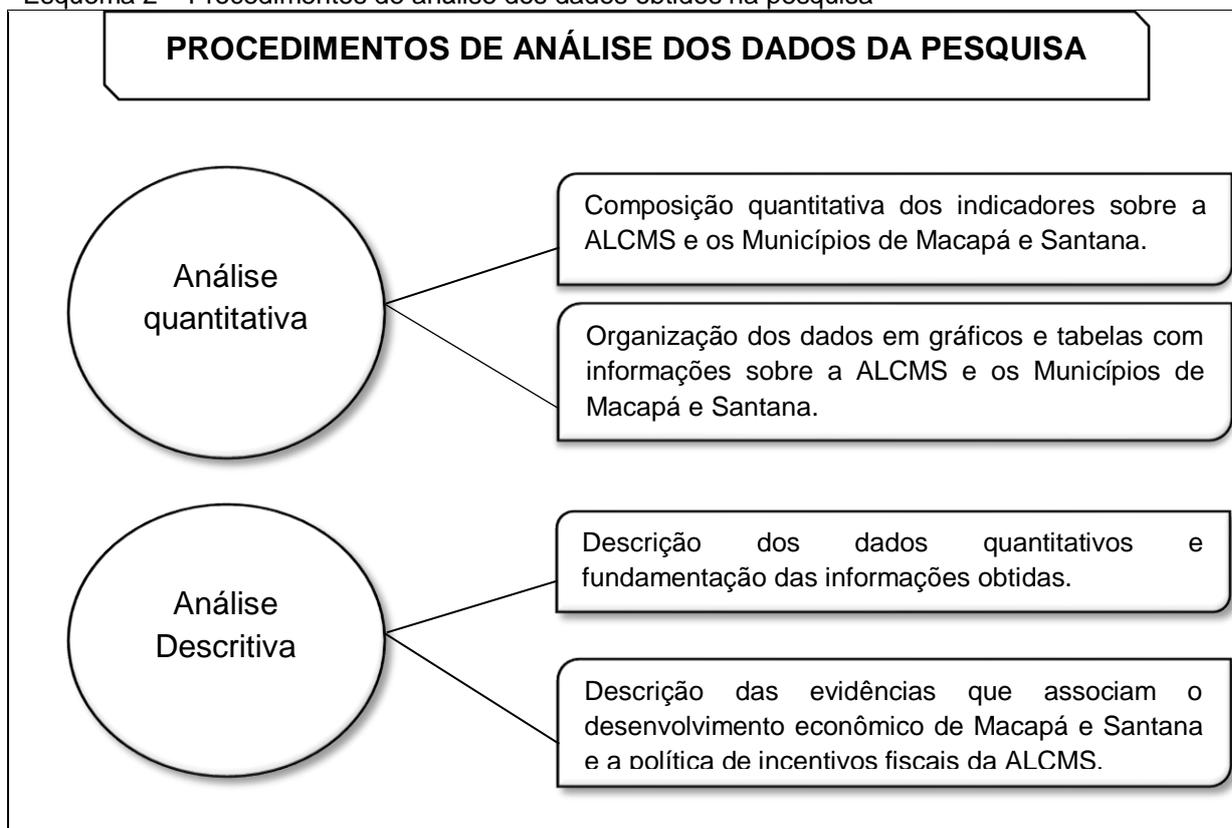
Após o fichamento do material levantado na pesquisa os dados obtidos foram tratados e tabulados em uma base de planilha eletrônica do Excel *Microsoft Excel*. Das informações geradas a partir do tratamento dos dados foram elaborados gráficos, quadros e tabelas que estão dispostos nos capítulos da dissertação de modo a dar sustentação para análise dos resultados e discussões da pesquisa.

2.3 ANÁLISE DOS DADOS

Para análise dos dados coletados, as informações da pesquisa bibliográfica e documental fundamentaram a compreensão e caracterização dos principais temas da pesquisa, a saber: Desenvolvimento Econômico; Concessão de Incentivos Fiscais e a Área de Livre Comércio; a estrutura socioeconômica de Macapá e Santana e a Política de Incentivos Fiscais como instrumento promotor de desenvolvimento. A análise descritiva e quantitativa viabilizou a estruturação de um arcabouço de evidências com retratação do quadro de informações relacionando desenvolvimento econômico a partir do recebimento de incentivos fiscais da ALCMS.

O Esquema 2 demonstra as etapas de análise dos dados levantados na pesquisa que compreendem ações da análise quantitativa da composição e organização dos dados e na análise descritiva os apontamentos e a descritiva dos dados.

Esquema 2 – Procedimentos de análise dos dados obtidos na pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Todas as análises fundamentaram-se nas informações disponíveis nas fontes primárias e secundárias e foram organizadas de modo a atingir cada objetivo traçado na pesquisa. A apresentação das análises feitas foi organizada de modo a manter a coerências nas ideias descritas e fundamentadas teoricamente em atendimento aos objetivos do trabalho e sua estruturação textual e técnica.

3 DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O desenvolvimento econômico é um termo amplo e subjetivo, deveras discutido o longo dos séculos por diversos economistas, nesse sentido cada pensador, ao longo dos anos, abordou de maneira particular os fatores econômicos inerentes à realidade por ele vivida naquele momento histórico para compreender e sugerir as condições que favorecem o desenvolvimento econômico. Na medida em que o capitalismo, as nações passaram a perseguir o desenvolvimento econômico. Economistas se dedicaram a entender os fatores e a dinâmica do mercado, a acumulação de capital, a inovação para aumento da produtividade e os salários. Posteriormente muito se discutiu sobre a necessidade do crescimento econômico e sua importância para o alcance do desenvolvimento econômico das nações.

O estudo dos aspectos e fatores econômicos do desenvolvimento pelos economistas deu origem a diversas teorias econômicas e escolas de pensamento econômico. Teorias essas que em sua maioria receberam o nome de seus autores e têm sido estudadas por várias décadas seguidamente. Observa-se que algumas na evolução do pensamento econômico, teorias foram contestadas, substituídas e outras complementadas, dessa maneira observamos que um modelo serve de gatilho para o surgimento de outro pensamento econômico concebido em seguida.

Neste capítulo serão abordados os termos e conceitos relacionados ao desenvolvimento e crescimento econômico, teorias e escolas econômicas. Nosso propósito é abordar as principais tradições interpretativas, modelos e abordagens, mas trazer à discussão algumas delas e assim traçar um contexto econômico de crescimento e desenvolvimento econômico no cenário mundial, no cenário brasileiro e na Amazônia.

3.1 CONCEITOS E PARADIGMAS

O desenvolvimento econômico é um termo amplo e subjetivo, deveras discutido o longo dos séculos por diversos economistas, nesse sentido cada pensador, ao longo dos anos, abordou de maneira particular os fatores econômicos

inerentes à realidade por ele vivida naquele momento histórico para compreender e sugerir as condições que favoreceriam o desenvolvimento econômico.

Com o capitalismo, as nações passaram a perseguir o desenvolvimento econômico. Economistas se dedicaram a entender os fatores e a dinâmica do mercado, a acumulação de capital, a inovação para aumento da produtividade e os salários. Posteriormente muito se discutiu sobre a necessidade do crescimento econômico e sua importância para o alcance do desenvolvimento econômico das nações.

O estudo dos aspectos e fatores econômicos do desenvolvimento pelos economistas deu origem a diversas teorias econômicas e escolas de pensamento econômico. Teorias essas que em sua maioria receberam o nome de seus autores e têm sido estudadas por várias décadas seguidamente. Observa-se que algumas na evolução do pensamento econômico, teorias foram contestadas, substituídas e outras complementadas, dessa maneira observamos que um modelo serve de gatilho para o surgimento de outro pensamento econômico concebido em seguida.

Mas, sobretudo, a inquietação dos pesquisadores em estudar o desenvolvimento econômico também está baseada em compreender o processo de desenvolvimento das nações que se industrializaram primeiro e assim alcançaram níveis sociais de bem estar material nas diversas camadas da sociedade, frente a aqueles países que tiveram industrialização tardia ou não se industrializaram e que apresentam elevados índices de desigualdade social e baixos indicadores de bem estar social.

Nessa seção serão abordados os termos e conceitos relacionados ao desenvolvimento, sob seu aspecto econômico, sobre o crescimento econômico, teorias e escolas econômicas e sobre a capacidade das nações de produzir bens e serviços cada vez com maior eficiência e melhor qualidade. De forma alguma é pretensão nossa abordar todas as escolas, modelos e teorias econômicas, mas trazer a discussão algumas delas e assim traçar um contexto econômico de crescimento e desenvolvimento econômico no cenário mundial desde o pré-capitalismo, no cenário brasileiro e na Amazônia.

3.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A história da economia foi marcada ao longo dos séculos por sucessões de escolas e modelos econômicos, que surgiam em sua maioria em meio às crises econômicas ou para criticar o modelo econômico anterior. Os primeiros pensadores e estudiosos na antiguidade se ocupavam mais de questões ligadas a política e a sociedade, mas a questão econômica estava como pano de fundo. Esses pensadores eram considerados filósofos e não economistas². Nesse contexto a terra, o trabalho e o capital são variáveis consideradas modernas, que seriam estudadas muitos anos depois. Nesse sentido, os primeiros estudos propriamente econômicos analisaram a economia local e o desenvolvimento antes do capitalismo.

Dentre as primeiras teorias econômicas estão o mercantilismo e a fisiocracia. O período mercantilista foi entre os séculos XV e XVIII. Para os mercantilistas uma nação economicamente forte deveria acumular metais preciosos, sobretudo ouro e prata, fortalecer o mercado interno através do protecionismo e estimular o crescimento econômico por meio do comércio externo em detrimento das importações. Prova disso foi à criação do Pacto colonial³, que solidificou a economia das grandes metrópoles europeias em detrimento das colônias, um dos fatores que contribuíram para as economias subdesenvolvidas das colônias.

Dessa maneira, na fase pré-capitalista, a monarquia mercantilista das grandes metrópoles, apostava que o desenvolvimento de sua nação ocorria com o fortalecimento do comércio externo, uma vez que devolvia a atividade econômica interna e gerava acúmulo de reservas.

Os fisiocratas, que dentre os principais pensadores, destacamos François Quesnay, ao contrário dos mercantilistas acreditavam que a base da economia era a agricultura, a terra. Acreditavam que somente a agricultura era geradora do produto líquido, divisas, sendo comércio e a indústria desdobramentos. Portanto somente através do acúmulo de terras, a exploração da economia agrária e exportação de produtos agrícolas uma nação poderia alcançar o desenvolvimento.

²Heilbrone, Robert. A história do pensamento econômico. Pág. 26 e 36.

³ Souza, Nali. Desenvolvimento Econômico. P. 55.

“Mediante esse pacto, todo o comércio externo das colônias efetuava-se apenas com a metrópole, que fixava os preços e as quantidades dos produtos comercializados. Os preços das manufaturas importadas pelas colônias deveriam ser os mais elevados possíveis, enquanto eram fixados em níveis extremamente baixos os preços das matérias-primas e alimentos adquiridos pela metrópole.”

Em seguida o modelo da escola clássica seria um marco no estudo das ciências econômicas e base do liberalismo econômico, com destaque para os economistas Adam Smith e seu estudo sobre a riqueza das nações. Outro destaque da escola clássica foi David Ricardo, para ele cada nação deveria focar seus esforços e especializa-se na produção de produtos que com menor custo e com vantagem de custo quando na comparação com as demais nações, que chamou de 'Vantagem comparativa de custos'⁴. Além de analisar a formação da riqueza nacional também deu ênfase à distribuição do capital entre os trabalhadores o dono do capital e o proprietário da terra.

Para David Ricardo era fundamental encontrar uma maneira equilibrada de distribuir o lucro da atividade entre os trabalhadores, os capitalistas e os donos das terras. Também foi um dos precursores no estudo do livre comércio entre dois países, naquele momento histórico defendia ser vantajosa a prática, pois acreditava ser importante para o país concentrar-se na produção do que lhe consumia menos horas e que tinha maior habilidade, assim ambos os países produziram os bens que necessitavam.

Por outro lado, para Adam Smith a riqueza de uma nação era formada principalmente pelo trabalho produtivo. O desenvolvimento seria alcançado com mínima intervenção do Estado, investimento de capital em inovações tecnológicas oriundo de poupança. Seu pensamento foi formado em meio à revolução industrial, o que o levou a criar a Teoria do Valor x Trabalho, onde destaca a indústria como fator primordial na geração rendimentos e consequente desenvolvimento. Para ele o crescimento econômico ocorre ao aumentar o número de vagas de trabalho se eleva o número de pessoas com renda, que irão consumir no mercado interno, fomentando a economia local. Ressalta a importância da inovação do processo produtivo, assim diminuir os custos, aumentar os lucros e possibilita o pagamento de maiores salários aos trabalhadores.

O crescimento econômico para os economistas do modelo clássico estava relacionado ao crescimento demográfico, o aumento dos salários e queda nos custos de produção, e conciliar crescimento com distribuição de salários aos trabalhadores, lucro ao capitalista e rendas ao proprietário das terras. Para David

⁴ Souza, Nali. Desenvolvimento Econômico. P. 76.

“O argumento centra-se nas vantagens relativas na produção dos bens, isto é, no fato de que pode ser vantajoso para um país produzir mais de um bem do que de outro”.

Ricardo o entrave ao desenvolvimento era gerado pelo conflito distributivo entre os capitalistas arrendatários e os capitalistas donos das terras. Para a escola clássica o crescimento econômico estaria baseado ainda no livre comércio entre as nações e na 'mão invisível' da economia, ou seja, a lei da oferta e da procura.

Mas de acordo com o pensamento de Jean Baptiste Say, o aumento no volume de oferta de determinado produto gera um fluxo de renda a população responsável pelo surgimento de uma demanda do mesmo tamanho. Mas para Thomas Robert Malthus o crescimento econômico se inicia na demanda efetiva, ou seja, que o fomento a distribuição de renda resulta no crescimento econômico continuado.

Economistas intervencionistas como Friedrich List, contrapunham o pensamento de Smith. List apresentou um pensamento econômico intervencionista e protecionista, onde defendia a imposição de impostos aos produtos importados, ainda que temporária, para o estímulo e fortalecimento das empresas locais, e restringindo as empresas estrangeiras.

Também no pensamento clássico surgiu a vertente Marxista, criado pelo alemão Karl Marx. Para ele o crescimento era cíclico e com conflito distributivo, e somente seria alcançado mediante maior acesso da classe trabalhadora aos lucros e melhoria no bem estar social da população. Portanto, na economia clássica, o estado em crescimento econômico ideal, estaria centrado no estímulo a inovação de tecnologias, crescimento do retorno do capital e redução de custo de produção.

O pensamento neoclássico surge posteriormente e sugere que o crescimento e desenvolvimento ocorrem quando há administração eficiente dos recursos em nível microeconômico, incentivo à poupança interna e as exportações.

Assim, na escola neoclássica, o pensamento é pautado na análise quantitativa dos fatores de produção, ou seja, na abordagem do valor da produção e na análise microeconômica do curto prazo.

No modelo neoclássico, destacaram-se nomes como Robert Solow e John Maynard Keynes. O crescimento econômico de Solow ocorre através de uma função crescente entre capital e trabalho. As teorias econômicas de John Keynes se contrapunham a escola clássica, e sua análise econômica destacou a importância da demanda agregada a fim de atingir o pleno emprego, ainda que se fizesse necessário à intervenção do Estado.

A escola Keynesiana se diferencia por ter uma visão macroeconômica das variáveis responsáveis pelo crescimento e os reflexos sobre o emprego e a renda, ou seja, o pleno emprego, e conferiu o desemprego a demanda insuficiente. Destacou ainda a importância do emprego para consumo no desenvolvimento da economia das nações. Portanto, para Keynes era com o estímulo ao aumento dos gastos do governo e das exportações em períodos de depressão econômica que a economia local alcançaria as condições próximas ao pleno emprego.

Para Bresser-Pereira (2008), a teoria econômica do desenvolvimento econômico, como ramo da economia, surgiu nos anos de 1940 em meio à crise do pensamento neoclássico e estuda o desenvolvimento econômico. Assim Bresser-Pereira aponta que os estudos de Domar e Harrod foram fundamentados no modelo keynesiano e também o primeiro modelo formal de desenvolvimento. Para Domar o investimento deve ser contínuo para garantir o crescimento econômico. Harrod traz uma abordagem semelhante à de Domar, todavia leva em consideração a questão do desejo do empresário, ou seja, suas perspectivas quanto ao seu aporte de capital.

Bresser-Pereira (2008) nesse contexto explica que para Schumpeter o verdadeiro desenvolvimento vai muito além da evolução da renda *per capita*, mas ocorrem modificações estruturais na economia, nesse contexto, os economistas neoclássicos propuseram uma divisão entre teoria do desenvolvimento e teoria do crescimento econômico. Portanto, para Schumpeter os componentes do desenvolvimento econômico são a inovação tecnológica, o acesso ao crédito e o investidor inovador.

Podemos notar que o pensamento econômico ao longo dos séculos se modificou de acordo com o meio e com as crises econômicas que refletiam no crescimento e desenvolvimento. O conceito de crescimento e desenvolvimento econômico não foi unânime ao longo da história e ainda hoje não é. Cada pensador econômico destacado, ou se opõe ao modelo ou escola anterior, ou ainda acrescenta novas variáveis e aspectos pertinentes, muitas vezes baseados em crises econômicas, ou ao momento histórico por ele vivido. Nota-se ainda, que muitos desses autores se dedicaram a desenvolver teorias que justificassem o crescimento econômico, ou ainda que explicassem como seria possível alcançar o desenvolvimento das nações.

Assim, um momento da história que marcou a economia mundial, foi a revolução industrial, sendo considerado um marco divisor. A revolução industrial possibilitou a constituição dos Estados-nações como conhecemos hoje, destaque ainda para a contribuição à inovação nos processos produtivos se tornou mais evidente.

3.2.1 Pensamentos sobre o crescimento e desenvolvimento econômico

Os conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento econômico e seus desdobramentos se apresentam no cenário econômico de qualquer País, Estado ou região. Estes têm sido amplamente discutidos ao longo da história econômica mundial por diversos autores, dentre as principais abordagens, há autores que expõem semelhanças que possam vir a existir, outros são taxativos em afirmar que são conceitos diferentes, e outros ainda que assegurem serem termos complementares.

Meier e Baldiw (1968, p.12) acreditavam que nenhuma definição dada ao desenvolvimento econômico poderia ser considerada completa e definitiva, eles defendiam que se trata conceitualmente de sinônimos, para eles embora seja possível estabelecer algumas particulares distinções entre os conceitos, crescimento econômico e desenvolvimento econômico são, em essência, sinônimos.

Conforme Nali Souza (2012), não há uma definição unânime, ele discorre que existem duas correntes, onde a primeira acredita que crescimento e desenvolvimento são na verdade sinônimos, e a segunda corrente que o crescimento é pré-requisito, mas não o suficiente para que ocorra o desenvolvimento, e define desenvolvimento econômico pela:

Existência de crescimento econômico contínuo (g), em ritmo superior ao crescimento demográfico (g^*), envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais. Ele compreende um fenômeno de longo prazo, implicando o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado, a elevação geral da produtividade e do nível de bem-estar do conjunto da população, com a preservação do meio ambiente (SOUZA, 2012, p. 7).

Celso Furtado demonstra em seu texto que o desenvolvimento excede o crescimento econômico, porém, quando estudados empiricamente se demonstram

iguais. O crescimento é o aumento do fluxo de renda real, ou seja, acréscimo em quantidade de bens e serviços por unidade de tempo, à disposição de determinada coletividade, e o desenvolvimento compreende o aumento do fluxo da renda real, mas nas implicações decorrentes do crescimento no sistema econômico (FURTADO, 1967, p. 74).

No ano de 2004 Furtado ressalta que o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* isoladamente, apenas representava o poder e privilégio das elites e uma falsa sensação de modernização.

Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor fruto para população. Mas quando o projeto social prioriza e efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p. 486).

O crescimento econômico pode ser caracterizado pela variação positiva do PIB ao comparar um período a outro e ocorrer variação positiva. Por sua vez Mankiw define o PIB como o “valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em um país em um dado período de tempo” (MANKIW, 2009, p. 502).

Para Sandroni (1994), por outro lado, os conceitos são distintos, diz ser fundamental distinguir crescimento econômico, que denota o aumento da capacidade produtiva da economia, da produção de bens e serviços de determinada área econômica, do desenvolvimento que é o crescimento econômico acompanhado do avanço no padrão de vida da população, na estrutura econômica e social. Pode-se afirmar que obrigatoriamente o desenvolvimento ocorre num ambiente com crescimento econômico elevado, contudo, o desenvolvimento econômico não será uma realidade sem o crescimento do fluxo de renda real.

Bresser-Pereira (1968), ressalta que ao desenvolvimento se faz relevante acrescentar os aspectos político e social, para ele não trata apenas de aumento da renda *per capita*, mas envolveria transformações econômicas, política e social, ou seja, uma transformação global, pois resulta na melhoria, na mudança do padrão de vida da população, e este tende a se tornar um processo automático e autônomo.

Para Gremaund (2005), o desenvolvimento econômico produz impacto positivo no produto nacional, crescimento do PIB *per capita* e pode ser observado nos diversos setores da economia, todavia ressalta que é um erro observar um ano

isoladamente, ao contrário, o indicador que mede a queda nos níveis de pobreza e melhoria nas condições básicas de vida da população local, devem ser ter crescimento exponencial ao longo de vários anos.

Nesse sentido, o processo de transformação, para se atingir o objetivo que é o desenvolvimento precisa ser automático, por que deve gerar a partir de si mesmo. E necessário, pois o reinvestimento por parte das empresas se torna questão de sobrevivência. E autônomo, pois dentro do processo há fatores necessários para perpetuar o ciclo de desenvolvimento.

Vale ressaltar ainda, que não se trata simplesmente de aumento na renda *per capita*, pois a melhoria no padrão de vida gera não somente aumento de renda da população, mas principalmente do bem estar desta Bresser-Pereira (1968, p. 16-17) e Schumpeter (1911, apud BRESSER-PEREIRA, 1968 p. 2) afirmou que não bastava aumentar a renda *per capita*, o sistema econômico precisava se reformulado estruturalmente para que se pudesse alcançar o desenvolvimento.

Bresser-Pereira (2008) diz que o desenvolvimento econômico não deve ser tratado pelas nações como um objetivo geral a ser alcançado, mas um dos seis objetivos políticos definidos pelas sociedades modernas. O primeiro e o segundo objetivo são os fatores básicos de toda nação moderna: segurança interna e autonomia nacional. O terceiro objetivo político é a liberdade, em termos mais amplos dos direitos civis e político. O quarto objetivo viabilizado a partir da revolução industrial é o desenvolvimento econômico e a melhoria na qualidade de vida da população. O quinto objetivo é a garantia dos direitos sociais e o último objetivo político é o desenvolvimento sustentável que vem sendo amplamente discutido pelos estudiosos.

Kuznets demonstra que os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico são complementares, o autor também traz o fator bem estar social, para o autor o aumento da renda *per capita* é primordial para o desenvolvimento econômico, pois o crescimento do fluxo de renda real se converte em mudança no padrão da demanda da população, e conseqüente aumento no padrão de vida para a população Kuznets (1970).

Nesse ponto podemos notar que, ao afirmamos que crescimento econômico é a expansão da renda *per capita*, verificamos que teremos por métrica do crescimento econômico o produto interno bruto total, por outro lado não podemos

deixar de citar que outras variáveis também corroboram como a força de trabalho, o processo de inovação tecnológica na cadeia produtiva e o capital contribuem para o crescimento econômico. Contudo, o crescimento econômico aliado à questão do bem estar social e melhorias das necessidades básicas no padrão de vida a população inerente ao discurso de Amartya Sen são peças fundamentais no processo histórico do desenvolvimento econômico. Para Sen (1999), o crescimento econômico não tinha fim em si mesmo, teria a necessidade de estar relacionado à melhoria de vida da população, e isso passa pelo fornecimento adequado dos serviços públicos nos campos da educação, saúde e garantia de direitos civis, além do fortalecimento das liberdades civis.

O pensamento econômico de Amartya Sen contribuiu ainda para formulação do termo - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), este índice permite ampliar a visão sobre o desenvolvimento para além da perspectiva do crescimento econômico, o foco está no desenvolvimento humano, no bem-estar da sociedade, para as pessoas a melhoria das condições de vida, pois decorre de variáveis como o avanço da expectativa de vida, acesso à saúde, da escolaridade, além é claro do aspecto econômico.

Segundo Porto (1998), quatro elementos são considerados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na avaliação e composição do IDH, a saber: “produtividade, equidade, sustentabilidade e a participação na decisão” (PORTO, 1998, 36).

Esses componentes possuem indicadores que buscam a transformação de antigas estruturas para mais modernas, através do uso de tecnologias apropriadas, atitudes políticas coerentes, que visem a melhoria das relações sociais e a participação da sociedade nas decisões das suas organizações, instituições e entidades governamentais ou não (PORTO, 1998, p. 37).

Todavia, a partir do ano de 2010, quando o relatório de desenvolvimento humano completou vinte anos foram incorporadas novas metodologias para o cálculo do IDH. Atualmente, os três componentes principais que constituem o IDH são: saúde, educação e renda, e passaram a ser mensurados sob critérios definidos pelo PNUD.⁵

⁵ O IDH (saúde, educação e renda) é mensurado da seguinte forma: * Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; * O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i)

Assim, o IDH tem a finalidade de aferir o desenvolvimento humano, através de três elementos: a renda, a longevidade e a educação, ou seja, trata-se de uma análise mais humanizada e ampla da economia e do desenvolvimento. Amartya Sen (1999). Vale ressaltar que o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento, como e mensuração da democracia, equidade,

Retomando o pensamento de Sen, em seu livro *Desenvolvimento como liberdade*, o autor questiona a condução da economia e a distribuição de renda, que vai além de sua redistribuição de recursos financeiros de maneira mais equilibrada. Para o autor, decorre da garantia à população de direitos políticos, de acesso à arte e cultura e aos benefícios sociais. Nesse ponto percebemos que o pensamento de Amartya Sen enfatiza mais a questão social que econômica propriamente. Todavia, ao analisarmos o sistema econômico de uma nação, o desenvolvimento econômico estaria como responsável por mudanças estruturais não apenas na economia e na política, mas também nas relações sociais. Para Cardoso e Faletto (1970), o desenvolvimento igualmente pode ser considerado um processo social, mesmo nas características essencialmente econômicas, existe nos bastidores uma complexa teia de relações sociais. Dessa maneira, o desenvolvimento surge com crescente avanço do produto e renda, atende as necessidades humanas básicas e isso resulta em satisfação da população e conseqüente melhora nos índices sociais.

Nesse sentido, Haddad (1999) faz referencia não apenas a importância do aspecto social do desenvolvimento, mas também a questão regional, quando se faz referência ao processo de transformação, destaca o autor:

Para delimitar a concepção fundamental de um processo de desenvolvimento regional, é preciso, desde o início, distingui-la do mero processo de crescimento econômico. A localização e a implantação de novas atividades econômicas numa região podem elevar os seus níveis de produção, de renda e de emprego a um ritmo mais intenso do que o crescimento de sua população, sem que, entretanto, ocorra um processo de desenvolvimento econômico e social. (HADDAD, 1999, p. 9).

Acreditamos que o incentivo a produção, a inovação, a novas atividades econômicas podem ser propulsores de novos postos de trabalho proporcionando

média de anos de educação de adultos (...) * E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita.

<< <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>>>.

condições de crescimento econômico e consequente aumento do fluxo de renda da população, esses fatores combinados podem levar ao alcance das necessidades básicas da população e posteriormente melhoria no padrão de vida da sociedade de determinada região.

Voltando ao prisma do crescimento econômico, o mesmo se viabiliza essencialmente através da expansão do Produto Interno Bruto (PIB) de uma nação, (SAMUELSON; NORDHAUS, 2005), a partir dessa ótica, observa que de um lado as oscilações da economia refletem nas taxas de desemprego conjuntural, por outro o desemprego estrutural cresce à medida que evolui a tecnologia.

Assim, para Samuelson e Nordhaus (2005) o desemprego cresce em consonância com o produto interno bruto, fenômeno que Arthur Okun expõe na Lei de Okun, onde faz uma relação entre o crescimento do PIB e o desemprego como sendo uma relação inversamente proporcional, ou seja, uma relação estável entre taxa de desemprego e o crescimento econômico.

Para as teorias que dispõem que uma vez iniciado o processo de desenvolvimento econômico, esse processo segue de forma natural, cumprindo o ciclo de início, amadurecimento e velhice. Os economistas Hirschman (1961) e Myrdal (1965) apresentam suas teorias de forma contrária, principalmente no que tange em relação aos países subdesenvolvidos, que apresentam inúmeros problemas relacionados ao crescimento econômico. Diante disso, ambos os autores citam a teoria de Rostow (1974) como fundamental para estabelecer etapas para um desenvolvimento duradouro em países subdesenvolvidos.

Rostow (1978) discorre sobre a possibilidade de classificar as sociedades, sejam elas quais fossem, segundo seu desenvolvimento econômico, a partir daí o autor separa em cinco categorias: a) a sociedade tradicional; b) as condições para o arranco; c) o arranco; d) a marcha para a maturidade; e) a era do consumo em massa.

As fases da teoria de Rostow (1978) nos demonstram a evolução do processo econômico: a primeira fase apresenta a sociedade tradicional e a economia intimamente vinculada e dependente ao sistema agrícola e baixo emprego de tecnologia, por isso os grandes proprietários de terras têm influência sobre o poder político, e a sociedade é majoritariamente rural, formada por clãs familiares que trabalham exclusivamente na agricultura.

Em seguida a segunda fase, intermediária, preconiza o arranco, a sociedade tradicional na maioria das vezes passa a ser influenciada por uma sociedade externa mais adiantada permitindo a criação de um Estado nacional e promove mudanças na economia possibilitando inovações para o aumento da produção e estimula os empresários a investir, promover ainda mudanças até mesmo nos valores sociais. Nessa fase os clãs familiares são ao poucos dissolvidos, e a população gradualmente migra para as cidades.

A terceira fase do desenvolvimento econômico, é o arranco, as forças que convergem para o crescimento econômico e o desenvolvimento se tornam regulares, ocorre à quebra de paradigmas da fase anterior, as indústrias se expandem com mais facilidade e muitas vezes com recursos próprios. Essa fase se caracteriza pelo desenvolvimento das cidades, e onde ocorre também a industrialização, no campo há a modernização da agricultura. Essa fase tem duração média de duas décadas segundo Rostow.

A próxima fase, a quarta se trata da marcha para a maturidade, toda vida entre o arranco e quarta fase há um intervalo maior, em média 40 anos após seu início, pois a economia nessa última é sólida e a produção de tecnologia avança sobre todos os setores da economia, e o comércio internacional também se intensifica em virtude da expansão industrial. Nessa fase a população é em sua maioria urbana, a indústria e os serviços passam a reunir a maior parte da renda e dos empregos, também a economia se torna mais dinâmica e o processo de crescimento é natural e autossustentável.

Por fim, a quinta fase é a etapa do consumo em massa, onde a população passa a se superconcentrar em poucas regiões. Onde as empresas são dotadas de alta tecnologia e isso resulta em produção de produtos duráveis. Além disso, as populações têm atendidas plenamente suas necessidades mínimas como habitação, alimentação, saúde. A melhoria constante na qualidade de vida e bem estar social são preocupações do Estado.

Podemos perceber através da caracterização das etapas do desenvolvimento de Rostow a evolução das sociedades moderna, e através de sua análise várias teorias posteriores se propuseram a explicar porque muitas nações ainda hoje encontram dificuldade de transpor as etapas por ele elencadas.

Notamos ao longo da história econômica que as primeiras nações a vivenciarem a revolução industrial, tiveram expressivo crescimento econômico, no curto prazo após fomentarem a inovação tecnológica em seus processos produtivos a princípio, os efeitos desse crescimento no desenvolvimento da nação ficaram restritos a região industrial, ficando as nações colonizadas, afundadas em um círculo vicioso de pobreza.

Segundo a teoria do círculo vicioso de pobreza de Ragnar Nurkse⁶, a nação chamada de subdesenvolvida, é assim considerada por possuir poupança insuficiente, baixo nível de renda o que eleva a pobreza. Para Nurkse, romper esse círculo significa ampliar a renda e aumentar a capacidade produtiva, e que o desenvolvimento nesses países depende do crescimento equilibrado de diversos setores da economia fomentados por políticas ativas do estado no setor econômico.

Entendemos que apesar do processo evolutivo do crescimento econômico e do desenvolvimento ser distinto e único em cada país e/ou região, se faz possível uma classificação de qual histórica cada sociedade se encontra (MELO, 1998, apud PORTO, 2014, p. 149) para afirmar que a economia brasileira possui um capitalismo tardio, e (CARVALHO, 1999, apud PORTO, 2014, p. 149) também afirma que na Amazônia o capitalismo é tardio periférico, por fim (PORTO, 2014) afirma que o caso Amapaense é um capitalismo tardio periférico da periferia ao analisar a economia local após o ano de 1940.

Dessa maneira quando analisamos o desenvolvimento econômico o fazemos sobre determinada região, entender as particularidades regionais, o contexto em que está inserido se faz relevante para melhor aplicação dos recursos sob suas potencialidades.

O desenvolvimento regional e suas teorias, segundo Focchezato (2010), passam desde uma abordagem microeconômica que visava o fator locacional da indústria para uma abordagem macroeconômica sob uma análise da demanda agregada e interações setoriais. O autor ressalta ainda que para o desenvolvimento regional o foco está na em seus vínculos externos, na capacidade da região de em

⁶AGARWALA e SINGH, Orgs. (1969) **A economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 503 p. Um país é pobre porque é pobre. Sendo a condição de subdesenvolvimento o próprio obstáculo para o alcance do desenvolvimento. A superação do subdesenvolvimento esbarra em vários impeditivos caracterizados por sua circularidade.

mobilizar recursos endógenos, e seus processos produtivos devem ser constantemente revistos com a promoção de ambientes inovadores, formação de distritos produtivos locais (FOCHEZZATO, 2010, p.167).

Assim entende-se que o crescimento local de determinada região pode estar relacionado com a sua estrutura econômica, inclusive histórica. Os estudiosos como Weber tem travado debate acerca da contribuição das aglomerações de atividade produtiva para o desenvolvimento econômico regional. Essas teorias da aglomeração tiveram seus primeiros estudos com Weber e a Teoria da Localização Industrial, em seguida houve as contribuições de Marshal, Hoover, dentre outros. Essa teoria leva em consideração a localização das empresas no espaço geograficamente, e contempla fatores de aglomeração e desaglomeração tratam-se, portanto de o centro produtivo ser instalação o mais próximo possível do centro consumidor.

Perroux (1967) demonstrou que o crescimento econômico não surge em todos os pontos do território ao mesmo tempo, mas em polos de crescimento. Partindo da análise neoclássica, que abstrai o território, ele observou que o crescimento econômico não se distribui da mesma maneira em setores e regiões, ainda que dentro da mesma nação e sob o mesmo sistema econômico. Alguns anos depois, o mesmo autor descreve que o crescimento surge com a instalação de 'empresas-chaves', que podem ser capazes de atrair um conjunto de outras empresas Perroux (1975), e assim voltamos à questão da localização dentro do sistema produtivo.

O crescimento econômico pode ocorrer de forma localizada em alguns pontos distintos do território e esses centros ou polos possuem uma dinâmica temporal. Um polo de crescimento é um complexo industrial localizado, formado por atividades interdependentes, que possui em seu meio, no mínimo, uma indústria motriz e que podem ser locais, regionais, nacionais e internacionais.

Assim a aglomeração de indústrias propicia a possibilidade do surgimento de um polo de crescimento, e esse polo precisa ser formado por uma indústria motriz e acaba por provocar uma concentração de capitais, que em longo prazo irá produzir crescimento a região (PERROUX, 1967). O mesmo autor destaca ainda que são vários os vários pólos de crescimento que, ligados por vias e meios de transporte, compõem pouco a pouco a infraestrutura da economia de mercado.

A teoria da polarização, ao propugnar por uma política regional centrada em uma hierarquia de polos de crescimento integrados, pressupõe que os efeitos de encadeamento da produção e do emprego, provenientes das indústrias motrizes localizadas nos polos de crescimento, superem os efeitos negativos que os centros urbanos e industriais exercem sobre as áreas periféricas.

Para Myrdal (1965) o Estado deveria possuir política intervencionista de proteção à economia industrial nacional, e promover a distribuição das atividades econômicas e culturais por todo território do país.

Se as forças de mercado não fossem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial, o comércio, os bancos, os seguros, a navegação e, de fato, quase todas as atividades econômicas que, na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar remuneração bem maior do que a média, e, além disso, outras atividades como a ciência, a arte, a literatura, a educação e a cultura superior se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado (MYRDAL, 1965 p. 51-52).

A teoria schumpeteriana do desenvolvimento juntamente com a teoria dos polos tem relação pela ação da indústria motriz com suas inovações tecnológicas. Porém, sabemos que nem todas as regiões conseguem promover políticas de atração às indústrias motrizes, inovadoras e de grande dimensão. Acreditamos que seja preciso a existência de uma rede interindustrial relativamente integrada para que a unidade motriz encontre na área os insumos de que necessita, caso contrário os custos de transporte sobre produtos e insumos lhe retirariam a competitividade.

Para Focchezzato (2010, p. 174) o formato de aglomeração de indústrias em distritos enfatiza a íntima relação existente entre as esferas econômica, política e social. Dessa forma a interação entre as esferas, pois o desempenho do distrito depende do desempenho econômico, social e institucional.

O Brasil década de 1950 a teoria dos polos de crescimento amplamente difundida, como fruto, gerou políticas públicas como o Plano de Metas no Governo Juscelino Kubitschek. A concentração do investimento público e estrangeiro na área central criaria economias externas; assim, evitou-se a dispersão territorial dos investimentos, para não enfraquecer seus efeitos de encadeamento (CAMPOS, 1952).

Acredita-se que o desenvolvimento de determinada região, por menos que seja, passa por um processo de organização interna, por mobilização das forças

locais, formadas pelos empresários existentes e potenciais, universidades, prefeituras, secretarias de Estado e demais órgãos públicos vinculados à questão regional. E a promoção de ações integradas, inclusive que partam de baixo para cima, com a criação de pequenas e médias unidades inovadoras, vinculadas à realidade de cada espaço sub-regional, sendo apoiadas pelo setor público para que possam reinvestir seus ganhos e gerar cada vez mais produtos e processos inovadores.

O conhecimento e a inovação se apresentam como pontos pertinentes de ser agregada a discussão do processo de desenvolvimento de uma nação. Inovação no modo de pensar, no governar, de produzir, gerir e desenvolver processos. Para Arbix, o conhecimento, ao longo da história se mostrou fundamental para o avanço do desenvolvimento das sociedades. A geração de conhecimento, o investimento em inovação e pela Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) têm recebido maior atenção das nações que buscam soluções para o alcance do desenvolvimento, com alocação de vultosos recursos para a área em questão. (ARBIX, 2010).

Mas o processo de desenvolvimento não aceita 'rótulos', não há uma 'fórmula mágica', ou 'receita de bolo' a ser aplicada com sucesso a todas as nações. Chang (2003) lembra que o discurso neoliberal sobre globalização traz a livre circulação de capitais e trabalho como a solução para o avanço das nações. Portanto, ao longo da história se notou que, modelos econômicos que ora funcionaram em países considerados desenvolvidos não tiveram o mesmo efeito em países 'em desenvolvimento' e a afirmação contrária também é verdadeira.

Portanto como já posto, os conceitos de desenvolvimento econômico e crescimento econômico não se confundem. Todavia para que o desenvolvimento aconteça o crescimento econômico deve existir, logo, o desenvolvimento econômico ocorre com crescimento econômico continuado em longo prazo e mudança na estrutura do sistema econômico com um todo. Este último, diante de sua complexidade, representa aumento dos fatores de produção, crescimento da população, aumento da produtividade através de avanços tecnológicos, além de investimento na qualificação profissional dos trabalhadores, melhora nas condições de vida e saúde da população.

Dessa maneira, as nações passaram a ponderar não somente o sistema econômico em si, mas em analisar as questões que levavam ao desenvolvimento.

Nesse ponto, os termos 'países desenvolvidos' e 'país subdesenvolvidos' ou 'em desenvolvimento' passaram a ser pauta de teorias e discussões de pensadores e economistas, pois o fomento do crescimento econômico e alcance do bem estar e necessidades básicas da população são os pontos chaves no processo de desenvolvimento.

3.2.2 CEPAL e o Pensamento econômico na América Latina

No contexto do cenário econômico mundial nos últimos anos do fim da primeira metade do século XX, a América Latina se apresentava um mercado periférico, exportador de produtos primários e consumidor de produtos industrializados oriundos do mercado externo, dos centros industrializados. Nesse cenário o desafio do poder estatal das nações latino americanas era transpor os entraves econômicos e o subdesenvolvimento.

Dessa maneira, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas criou no ano de 1948 a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), essa comissão tinha por objetivo principal observar o cenário econômico latino americano e promover a cooperação econômica, além de estimular estudos econômicos voltados para alcançar o desenvolvimento da região.

A CEPAL nunca foi uma instituição estritamente acadêmica, contudo, a comissão estruturou uma escola de pensamento para analisar as tendências econômicas dos países da América Latina no médio e longo prazo. Nos anos iniciais o pensamento cepalino foi influenciado principalmente pela escola keynesiana.

O chamado método 'histórico-estrutural, desenvolvido pelos economistas da CEPAL, movimento considerado indutivo, analisa como as estrutura de produção e as instituições financeiras influenciam na composição e na dinâmica da economia dos países em desenvolvimento e dos considerados desenvolvidos de maneiras distintas. Dentre os principais pensadores da escola CEPAL podemos destacar: o argentino Raúl Prebisch, o brasileiro Celso Furtado e os chilenos Osvaldo Sunkel e Anibal Pinto.

(...) o estruturalismo construirá categorias para descrever e explicar um universo econômico que se recusa a comportar-se sob os supostos de uma causalidade mecânica, o que implicou a construção de conceitos sociológicos e históricos. (MALLORQUIN, 2005, p. 55).

Raúl Prebisch separa os países em centro e periferia, onde os países de centro possuem tecnologia no processo produtivo, importadores de matérias-primas e exportadores de produtos manufaturados. Já os países periféricos possuem pouca ou nenhuma tecnologia em processos produtivos, são exportadores de matérias-primas e importadores de produtos manufaturados. Prebisch conclui que o desenvolvimento econômico dos países periféricos seria obtido através do estímulo e fortalecimento do setor industrial.

A superação do subdesenvolvimento e o arranque do processo de industrialização requerem altos investimentos que permitam profunda mudança qualitativa da economia. A alternativa de constituição de um setor produtor de bens de capital é inevitável, num primeiro momento, por limites tecnológicos, pela alta escala de investimento necessário, pelas pequenas magnitudes do mercado, pelo longo período de maturação dos investimentos e por problemas de financiamento (GREMAUND, 2017, p. 324).

O pensamento Cepalino ao longo das décadas manteve certa unidade nos temas abordados, como discussões sobre controle da inflação, o fomento à industrialização e superação subdesenvolvimento das nações latinas americanas, todavia, no transcorrer dos anos, novas ênfases eram dadas a partir de novas ocorrências históricas.

Ressaltamos ainda que o pensamento da CEPAL ao longo de sua existência é composto por cinco fases, cada fase de aproximadamente dez anos, que estão interligadas com o processo histórico de avanço das nações da América Latina. A primeira fase corresponde ao ano de 1950 e o estímulo a industrialização; a segunda abrange os anos de 1960, trata-se de readequar os planos econômicos e desobstruir a industrialização; a terceira fase com os anos de 1970 se referia a homogeneizar o desenvolvimento e avançar o processo de industrialização com vistas a alcançar o mercado externo; a quarta fase, anos 1980, o desafio era superar o endividamento externo que financiou o 'crescimento'; por fim a quinta fase com os anos 1990, diversificação e transformação do processo produtivo. O Quadro 2 sintetiza a análise histórico- estruturalista da CEPAL, contém os principais elementos das principais teses que compõem o pensamento cepalino.

Quadro 2 – Síntese dos elementos analíticos que compõem o pensamento da CEPAL

Períodos e temas	Inserção Internacional (centro-periferia e vulnerabilidade externa).	Condições Estruturais Internas (econômicas e sociais do crescimento /progresso técnico e emprego/distribuição de renda.	Ação Estatal
1948-1960 (INDUSTRIALIZAÇÃO)	Deterioração dos termos de intercambio; desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos; integração regional.	Processo de industrialização substitutiva; tendências perversas causadas por especialização e heterogeneidade estrutural e desemprego.	Conduzir deliberadamente a industrialização
1960 (REFORMAS)	Dependência; integração regional; política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia; viés exportação industrial.	Reforma agrária e distribuição de renda como requisito para a redinamização da economia; heterogeneidade estrutural; dependência.	Reforma para viabilizar o desenvolvimento.
1970 (ESTILOS DE CRESCIMENTO)	Dependência, endividamento perigoso; insuficiência exportadora.	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estruturas de poder; industrialização combinando mercado interno e esforço exportador.	Viabilizar estilo que leve à homogeneidade social; fortalecer exportações industriais.
1980 (DÍVIDA)	Asfixia financeira	Ajuste com o crescimento; oposição aos choques do ajuste, necessidade políticas de renda e eventual conveniências de choques de estabilização; custo social do ajuste.	Renegociar a dívida para ajustar o crescimento.
1990 A 1998 (TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE).	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos de capitais	Dificuldades para uma transformação produtiva eficaz e para reduzir o “hiato da equidade”.	Implementar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade.

Fonte: Bielschowsky (1998, p. 19).

Nesse ponto cabe o destaque de que foi no cerne do pensamento cepalino que surge a “teoria da dependência” sistêmica, que descreve a subordinação entre a chamada periferia e o centro, ou seja, a relação de dependência entre a Nação-Estado subdesenvolvida exportadora de produtos primários e a nação considerada desenvolvida e industrializada, esta última normalmente quem dita às condições das operações comerciais internacionais.

Ainda nas correntes de pensamentos econômicos desenvolvidos na CEPAL e estruturados por Anibal Pinto: a “heterogeneidade estrutural” se mostra reforçada pela industrialização, pois sendo o capitalismo latino americano imitativo se apresentava baseado em ampla desigualdade.

Segundo Mallorquin (2005), Furtado trouxe notoriedade ao tema subdesenvolvimento ressaltando a importância de análise em suas obras ainda no de 1958. A “teoria do subdesenvolvimento”⁷, atribuída a Celso Furtado, assim, centro e periferia se comportam ao longo da história e maneira cíclica e interligada, essa relação influencia as dinâmicas estruturais da sociedade e ultrapassa o contexto econômico.

(...) Como fenômeno específico que é o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muito economistas a explicar, por analogias à experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento (FURTADO 1983 *apud* BIELCHOWSKY, 1998, p. 23).

Observamos que a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado é apresentada na dinâmica de fases, assim Furtado divide o processo de industrialização dos países subdesenvolvidos em três fases: a primeira é a industrialização induzidas pelas exportações do setor primário; a segunda é a industrialização por substituição de importações; e a terceira é devido ao esgotamento do processo de substituição de importações e industrialização por ação estatal.

Portanto, essas fases são responsáveis pela transformação dessas economias. Furtado (2000, p. 261) ressalta que essas transformações "têm em comum constituírem processos adaptativos diante da evolução estrutural dos centros dominantes. Trata-se, portanto, de uma evolução do próprio processo de dependência", que somente seria rompido por ação estatal contundente.

Assim, Furtado descreve que houve entraves à primeira fase de industrialização, ou seja, as exportações primárias, isso porque o esse tipo de industrialização, no processo histórico, não mostrou ser capaz de induzir mudanças significativas no sistema produtivo industrial. Nas demais fases a ação do estado demonstra-se fundamental para introduzir mudanças no setor produtivo, e quando do amadurecimento do processo industrial a relação dominação-dependência perde força.

⁷ Para Furtado o subdesenvolvimento é um processo estrutural e não uma fase pela qual os países considerados desenvolvidos superaram. Furtado, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. A primeira edição é de 1961.

Notadamente, Furtado estava tomando, por exemplo, o processo de desenvolvimento dos sistemas econômicos dos países latinos americanos, e em particular do Brasil. No tópico a seguir trataremos uma abordagem suscita a respeito da evolução do processo econômico no caso brasileiro.

3.2.3 Desenvolvimento econômico brasileiro

A economia do sistema capitalista é coordenada pelo mercado, pela demanda e pela livre concorrência, inclusive entre as nações, sejam elas consideradas desenvolvidas ou não, e a abertura dos mercados deixou mais transparente essa concorrência. Ocorre que nações como Inglaterra e França experimentaram o processo de inovação do processo produtivo, e também participaram da conquista de colônias. A partir daí se estabelecia um processo de importação de produtos agrícolas da colônia e exportação de produtos manufaturados às novas nações, o que fomentava o Produto Interno Bruto da nação colonizadora através do fortalecimento do fluxo econômico do mercado interno.

O Brasil como nação colonizada por Portugal, passando pelo Império até os anos de 1930 na chamada República Velha, teve praticamente toda sua economia baseada na cultura extrativista e na agricultura, mas precisamente na exportação de produtos agrícolas. Esses produtos eram consumidos principalmente na Europa. No Brasil Colônia, onde a economia brasileira estava totalmente vinculada a Portugal, o destaque era a cultura da cana de açúcar, tráfico de mão de obra negra escrava criou um mercado interno nefasto, sendo interrompido apenas em 1850 com a lei Eusébio de Queiroz que proibiu o ingresso de escravos africanos no Brasil.

Segundo Gremaud (2017), o desenvolvimento da economia brasileira no século XX pode ser dividido em fases, a saber: a) a economia agroexportadora até 1930; b) a industrialização que substitui importações de 1930 a 1961; c) a crise dos anos 60 e as reformas institucionais no Paeg e 1962 a 1967; d) a retomada do crescimento com endividamento externo: o milagre econômico de 1968 a 1973; e) a manutenção do crescimento com endividamento externo: o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) de 1974 a 1979; f) a crise da década de 80: o processo de ajuste externo de 1980 a 1985; g) as políticas de combate à inflação da nova república de 1986 a 1993. Nesse contexto, a seguir serão detalhadas algumas

características das quatro primeiras fases do processo de desenvolvimento do sistema econômico brasileiro.

Até meados do século XX classificava-se como uma economia agroexportadora, assim, os primeiros ciclos da economia brasileira foram baseados em comercializar no mercado internacional produtos agrícolas locais. Destaque para o ciclo do ouro explorado principalmente no estado de Minas Gerais, e do Café produzido no Sudeste, mas expressivamente em São Paulo.

No período destacado a economia brasileira era altamente vulnerável, uma vez que dependia das intempéries e flutuações do mercado internacional. As crises, recessões e guerras refletiam na demanda do Café brasileiro no mercado mundial, o que influenciava diretamente no preço do produto, ou seja, quando o crescimento dos países europeus estava em alta, a economia brasileira era afetada positivamente, pois a dinâmica do mercado interno brasileiro estava vinculada ao bom desempenho das exportações do agronegócio.

O modelo agroexportador, desde o início da colonização brasileira, e o decorrer do longo período de dependência da economia do Brasil desse modelo, apesar da boa rentabilidade, acarretou na concentração de renda e latifundiária, este fator não produz condições favoráveis ao desenvolvimento econômico da região. Não podemos deixar de citar que a dinâmica do mercado de trabalho no Brasil foi afetada pelo período de escravidão, e que mesmo passado esse período, passou a refletir devido o excesso de mão de obra.

No início do século XX, a economia brasileira como um todo, se colocava numa posição frágil devido à dependência da exportação de um único produto agrícola, o café. Essa circunstância na qual a economia local se encontrava corroborou para que a mesma fosse fortemente afetada no ano de 1930 pela grande depressão, que afetou a econômica dos EUA em 1929. Ocasionalmente pela quebra na bolsa de valores de Nova York, onde os valores das ações caíram vertiginosamente, culminou em deflação, baixa na demanda, fechamento de empresas e consequente elevação vertiginosa das taxas de desempregos. A Crise iniciada nos Estados Unidos se desencadeou para diversos países, sendo considerado o período de maior recessão econômica do século XX.

Um dos fatores que contribuíram para crise nos Estados Unidos foi à superprodução, assim a oferta se tornou muito maior que a demanda, logo o mercado não sustentou os preços.

No Brasil, também houve uma superprodução do principal produto nacional, o café, as propriedades cafeeiras tiveram uma produção recorde em 1930. Com a crise mundial, houve gigantesca desvalorização do preço do café no mercado internacional, e o governo brasileiro se viu obrigado a intervir, comprando a produção de café. Assim, a ação do governo federal, naquele momento foi estocar o produto na intenção de futuramente quando a crise amenizada, posteriormente reintroduzir no mercado internacional, na tentativa de estabilizar o mercado interno mantendo os níveis de emprego, renda e de crescimento econômico.

Contudo, com a expansão da depressão econômica nos anos seguintes e o café sendo um produto perecível, o governo brasileiro se viu obrigado de desfazer do estoque de café, queimando-o, momento de grande fragilidade do mercado interno brasileiro e de prostração no processo de crescimento e desenvolvimento econômico.

A partir daí a política econômica brasileira passa a destinar seus esforços em introduzir o processo de industrialização no país. Segundo Gremaud (2017, p. 375), na historiografia brasileira, há duas vertentes que buscam explicar a origem da indústria brasileira nesse momento da história: a teoria dos choques adversos e a industrialização induzida por exportações.

A primeira teoria dos choques adversos decorre da necessidade que a economia brasileira teria em obter produtos industrializados no mercado internacional, em meio às crises econômicas, e as guerras mundiais e consequentemente da dificuldade de exportação dos produtos primários nacionais. Essa também é considerada por Furtado (1986) a primeira fase do desenvolvimento, a chamada fase da industrialização induzida por exportações do setor primário, que se iniciou com a expansão da demanda e com isso a permanência da renda no mercado interno, assim, as exportações superam as importações, que fortalece o mercado interno e favorece o processo de formação de capital.

As atividades ligadas ao mercado interno não somente cresciam impulsionadas por seus maiores lucros, mas ainda recebiam novo impulso ao atrair

capitais que se formavam ou desinvestiam no setor de exportação (FURTADO, 2007, p. 278).

Na segunda corrente, ocorre o inverso, com a expansão das exportações brasileiras, o mercado interno passa a ser fomentado pelo crescimento da classe trabalhadora, e o desejo da população em consumir produtos industrializados, isso acaba por estimular os empresários locais a investir na importação de máquinas para produzir internamente.

Considerada por Furtado como a segunda etapa do desenvolvimento, chamada de fase intermediária, as importações se modificam e a importação de máquinas e equipamentos cresce, assim como o intercâmbio com o mercado externo de novas tecnologias no processo produtivo. Furtado (2007) considera que o Brasil esteve no período intermediário de desenvolvimento dos anos de 1920 a 1960 onde a indústria brasileira passou a atender o mercado interno abastecido anteriormente pelas importações.

Outro ponto a destacar é a concentração das indústrias em São Paulo, o que elevou a renda per capita da região e por consequência atraiu mão de obra de outras regiões intensificando a migração inter-regional, dificultando a industrialização das regiões norte e nordeste do país.

Ao mesmo tempo em que a economia brasileira se industrializava os centros onde esse processo ocorria eram urbanizados e sua estrutura era substancialmente modificada. Todavia, esse processo ocorreu com algumas dificuldades como a tendência ao desequilíbrio externo devido à política cambial e a indústria sem competitividade, o aumento da participação do estado com um estado regulador e financiador, e por fim o aumento de concentração de renda.

A industrialização em substituição às importações também foi objeto de estudo da escola Cepalina, Raul Prebisch observa que o processo industrial na América Latina em substituição às importações:

A grande depressão mundial marca definitivamente o fim dessa forma de desenvolvimento (...). Ante a impossibilidade manter o ritmo anterior de crescimento das exportações tradicionais, ou de o acelerar, impõe-se então a substituição de importações para contrabalançar essas disparidades, e inicia-se assim o desenvolvimento para dentro dos países latino-americanos. (PREBISCH, 1964, p. 86).

Aqui cabe que ressaltar que o termo substituição às importações da à impressão de que se trata de um modelo de desenvolvimento econômico diferenciado, e que a partir desse processo o estado seria autossustentável, todavia Fonseca se preocupa em ressaltar que o modelo não é tão simplório assim:

O termo substituição de importações, por isso, pode gerar equívoco (...) pode dar a entender que se trata de um modelo ou estilo de desenvolvimento que visa levar os países à autarquia, quando, na verdade, para se substituir algumas importações precisa-se partir para outras, fruto da demanda privada, (...) sua indústria não acompanha o mesmo ritmo de inovação dos países centrais. (FONSECA, 2003, p. 19).

Paralelamente ao referido processo histórico da industrialização brasileira, na Amazônia, os investimentos dos Estados Unidos, assim como a promessa de compra da produção, além do início da segunda guerra mundial, se torna viável a retomada da exploração e comercialização da borracha na Amazônia. Todavia, esse período foi economicamente favorável à região Amazônica até a entrada da borracha da Ásia no mercado internacional.

No contexto do estado do Amapá, economicamente, se inicia a exploração do manganês, onde o estado através de concorrência define a empresa que seria a responsável pela exploração do minério. Porto (2005) nos relata que vence a concorrência internacional a empresa Indústria e Comercio de Mineração – ICOMI, dessa maneira o Governo do então Território do Amapá a arrendar a exploração das jazidas de minério de manganês.

Nesse processo de substituição às importações foi desenvolvido o Plano de Metas entre os anos de 1956 a 1960, pelo então presidente Juscelino Kubitschek eleito em 1955. O presidente tinha por principal objetivo o desenvolvimento econômico, e no contexto latino americano influenciado pelo pensamento Cepalino, principalmente no tocante a industrialização em substituição as importações e no combate ao estado de subdesenvolvimento, busca fortalecer a estrutura do setor industrial brasileiro, investir no setor de bens de consumo duráveis, através de investimentos estatais em infraestrutura. Destaque para os setores de energia elétrica e transportes, também o estímulo a produção de bens intermediários como o aço e o carvão, além da construção da nova capital do país Brasília.

Por fim, vale destacar que na fase de substituição as importações, o estado em suas políticas de desenvolvimento transfere parte dos investimentos antes

voltados à agricultura para a indústria, ainda assim, o setor agrícola contribui com o setor industrial na transferência de mão de obra e no fornecimento de matérias primas.

A terceira fase, a estrutura do estado brasileiro foi modificada passando de um sistema democrático para um regime militar autoritário. No setor econômico a fase é marcada pela primeira crise na fase industrial, com a redução no nível de investimento e queda na taxa de crescimento da renda, além da acentuada elevação da inflação.

Nessa fase o governo do militar de Castelo Branco cria o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, que tinha por objetivo principal a retomar o processo de desenvolvimento brasileiro através de políticas de controle da inflação. Além disso, o PAEG objetivava reduzir o desequilíbrio entre as regiões do país.

Nos anos seguintes, a quarta fase, entre os governos de Costa e Silva e Médici (1968-1973) ocorreram as maiores taxas de crescimento do produto interno bruto brasileiro na história recente da economia, segundo Gremaud:

Essa performance foi decorrência das reformas institucionais e da recessão do período anterior, que geraram uma capacidade ociosa no setor industrial e as condições necessárias para a retomada da demanda. Além disso, o crescimento da economia mundial também permitiu a superação das taxas históricas de crescimento. (GREMAUND, 2017, p. 422).

Ainda nessa fase houve a instituição de políticas econômicas de estímulo a modernização da agricultura com o sistema nacional de crédito rural em 1965 e a política de garantia de preços mínimos, através de mecanismos governamentais como a aquisição do Governo Federal de produtos agrícolas a preços pré-fixados, e empréstimos do Governo Federal aos agricultores, o que resulta no aumento do grau de mecanização e crescimento da produtividade do setor primário brasileiro. Esse crescimento deve-se em grande parte ao avanço da fronteira agrícola na região centro-oeste do país.

Como visto anteriormente, durante o processo de estruturação e desenvolvimento da economia brasileira o Estado passou a assumir papéis diferentes ora condutor, ora regulador, ora produtor, ora financiador. No papel produtor destaque para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia da Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Álcalis e a Petrobras.

Como Estado financiador destaque para a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952 com o objetivo de ser um órgão formulador e executor de política nacional de desenvolvimento econômico, investindo num primeiro momento em infraestrutura e nos anos seguintes o banco passa fornecer financiamentos a serem pagos em longo prazo à iniciativa privada e à indústria.

3.2.4 O Processo de desenvolvimento e a política de incentivos na Amazônia

As regiões brasileiras se formaram também em decorrência das atividades econômicas nelas desenvolvidas como o café, a extração de minérios, o algodão, a pecuária e a agricultura familiar, ao longo do tempo caracterizando um sistema econômico desarticulado espacialmente.

Para Denslow (1973), o grande fator do desenvolvimento diferenciado entre essas regiões foi à implantação de uma infraestrutura mais importante no eixo Rio e Janeiro e São Paulo, que permitiu o crescimento da indústria açucareira e do próprio algodão no Sudeste. E Galvão (2004) comenta que o desenvolvimento econômico brasileiro sempre teve feição regional, talvez pelo início predominantemente rural, sendo um país com terras em abundância favorecia a predisposição a produção agrícola. Todavia essa política após a crise de 1930 e também às guerras mundiais não se sustentou, e a necessidade de industrialização em solo brasileiro foi imediata para atender a demanda do mercado local em substituição, a princípio a determinadas importações.

Na região Amazônica o processo de desenvolvimento das cidades e do sistema econômico em relação às demais regiões do país foi tardio e com forte condução do Governo Federal. Prova disso, dentre outros, que até o ano de 1988 os territórios dos hoje estados dos do Amapá, Rondônia e Roraima eram administrados diretamente pela união.

O Estado no seu papel institucional associado a crescente intervenção na economia e no território, inicia o processo de ocupação na Amazônia. Becker (2001) considera que o planejamento regional teve sua fase inicial com a implantação do 'Estado Novo' por Getúlio Vargas (1930 – 1960), na ocasião teve característica muito mais discursiva que ativa.

(...) Ao domínio do modelo de ocupação baseado na visão externa e nas relações com a metrópole e o mercado internacional, correspondeu o modelo de redes ao nível da geometria territorial. Redes de circulação e de telecomunicação, por onde passaram a se mobilizar os novos fluxos de mão-de-obra, capital e informação. Foi a implantação concreta das rodovias que alterou profundamente o padrão da circulação e do povoamento regional. (...) O povoamento regional passou a ter um padrão concentrado, sobretudo ao longo das rodovias, separado por grandes extensões florestais. (...) Os nós nas redes correspondem a povoados concentrados, vinculados, sobretudo, à indústria e às cidades. No caso dos grandes projetos industriais, formou-se a chamada economia de enclaves. Seu mais contundente exemplo é o da Zona Franca de Manaus, econômica e geopoliticamente estratégica, implantada que foi em meio a uma economia extrativista e num posto avançado da fronteira norte. Independente de recursos naturais foi capaz de gerar riqueza e organizar um mercado de trabalho sem provocar impactos ambientais, utilizando circulação fluvial e aérea. (BECKER, 2011, p. 139).

Com a constituição de 1946 foi criado o Plano de valorização da Amazônia, mas em 1950 com a posse do então presidente da república Getúlio Vargas, foi restabelecida a questão do desenvolvimento da Amazônia e para isso foi criada uma comissão técnica Administrativa para estudar os assuntos relacionados ao processo de desenvolvimento da região.

Assim em 1952, dessa comissão técnica resultou no projeto de Lei de posteriormente na Lei Nº 1.806 de 06/01/1953 que sancionava o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. O dispositivo legal citado anteriormente criava a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – (SPVEA). A então criada autarquia tinha por objetivos: a) constituir na Amazônia uma sociedade economicamente estável, e autossustentável; b) Além de desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira.

O Professor Porto (2005) destaca que quando da criação do SPVEA, “como política de ocupação territorial e o uso do potencial de seus recursos naturais, é sugerida uma nova diretriz, a valorização, a qual é possível identificar a instalação dos Territórios Federais como a semente desta diretriz”. O Chamado período de Valorização Econômica da Amazônia se inicia no ano de 1953 e se estende até 1966.

Na Gestão de Juscelino Kubitschek que ações se tornaram efetiva iniciam as obras de modernização na região, como a implantação das Rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre. Contudo, somente entre 1966-1985 que se deu o planejamento

regional através de estratégias coordenadas que permitiram acelerar a ocupação da região.

Para Porto (2005) essa fase que coincide com o fim da segunda guerra mundial, se trata de um período de desenvolvimento, nesse momento houve grande esforço estatal e investimentos na Amazônia:

Este fato contribuiu para que fossem ampliadas as condições de acesso da Amazônia às demais regiões do Brasil mediante a construção das “rodovias de integração”; implantadas áreas industriais; aprimorados os processos de ocupação e colonização regional (seja por colonização planejada, seja espontânea); e incentivados o processo migratório a esta região (cujo exemplo mais contundente é o caso de Rondônia). (PORTO, 2005, p. 4).

RADAM (Reconhecimento da Amazônia) foi um projeto criado em meados dos anos de 1970, pelo Decreto nº 67.113 e ligado ao Programa de Integração Nacional. Pretendia mapear as potencialidades da região Amazônica, sobretudo no que diz respeito à exploração de seus recursos naturais, uma vez que a questão ambiental naquele momento histórico não era um fator considerado. Nesse período a de se destacar a criação dos projetos Carajás no Pará e Jari no Amapá. O Projeto RADAM foi extinto no ano de 1986, através do Decreto-Lei nº 91.295 de 31 de maio de 1985, todavia, o Plano de Integração Nacional e o RADAM demonstram a preocupação dos Governos militares com a relação entre segurança e desenvolvimento da região Amazônica.

Furniel (1993) destaca três grandes objetivos da criação e execução dos projetos na Amazônia pelo Governo Federal:

1) servir de alternativa para os nordestinos que precisariam migrar para fugir da seca; 2) possibilitar a ocupação do grande “vazio demográfico” como condição para se impedir uma invasão estrangeira na área, objetivo ligado a Segurança Nacional; 3) por último, permitir a exploração e o escoamento dos recursos naturais da região, principalmente minérios. (FURNIEL, 1993, p. 64).

Os novos projetos em andamento na região da Amazônia provocaram o expressivo aumento na demanda por energia elétrica. A resposta do Governo Federal a essa demanda por energia elétrica foi à construção de hidroelétricas como de Ferreira Gomes no Amapá, de Tucuruí no Pará e Balbina no estado do Amazonas, este ultimo atualmente atende exclusivamente o Polo Industrial de

Manaus – (PIM). Todavia, vale ressaltar que o impacto ambiental causado pela construção dessas hidroelétricas comprometeu não somente a fauna e a flora como também a população local. E apesar de passados praticamente quatro décadas, esses impactos são estudados até hoje pelos pesquisadores locais.

Além disso, instituições que já existiam foram modernizadas para apoiar o projeto de desenvolvimento da região norte. O Banco de Crédito da Borracha, em 1966 passa a ser o Banco da Amazônia - (BASA), presente até os dias atuais na região. E a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – (SPVEA), criado em 1953 foi substituído pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - (SUDAM) em 1966.

Dentre as missões da SUDAM, estava à criação da Zona Franca de Manaus, atualmente Polo Industrial de Manaus, com a ambiciosa intenção de criar um parque industrial em meio à economia extrativista arraigada na Amazônia até então. Também, a SUDAM, por meio do Fundo de Investimento da Amazônia - (FINAM) e dos incentivos fiscais, atuou na atração de investimentos para a região Amazônica.

Em agosto de 2011, o então presidente da república brasileira Fernando Henrique Cardoso, através da medida provisória Nº 2.157-5 cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - (ADA) e encerra a SUDAM. Todavia no ano de 2007, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através da Lei Complementar Nº 124, de 03 de janeiro de 2007, cria a nova SUDAM em substituição a ADA, assim a SUDAM passa a ser uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, sua missão é promover o desenvolvimento e integração competitiva da base produtiva regional da economia nacional e internacional nos estados da Amazônia legal.

Em função da defesa nacional, os Projetos Calha Norte - (PCN) e Sistema de Vigilância da Amazônia – (SIVAM) foram criados pelo Governo Federal a partir de 1964, e têm por objetivo a fiscalização e defesa das fronteiras internacionais do país, contudo, além da defesa da soberania, o combate ao desmatamento ilegal, o tráfico de entorpecentes e a viabilização do desenvolvimento econômico da região Amazônica. O Projeto Calha Norte, abrange 379 municípios em oito estados brasileiros da Amazônia Legal. O programa que desde o início conduzido pelo Exército nacional e a Aeronáutica, possibilitou maior presença do Estado e

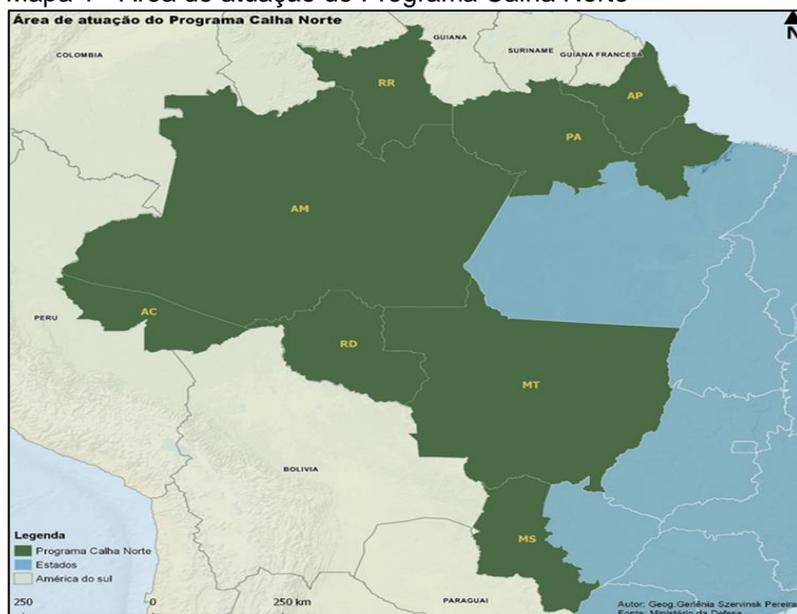
contribuiu para a defesa e integração nacional. Têm esse nome por estar localizado essencialmente na calha norte do Rio Amazonas e Solimões.

Dessa maneira, o Projeto Calha norte pretendia promover o desenvolvimento da região Amazônia, além de:

(...) permitir o desenvolvimento e a integração da região norte da calha do Solimões-Amazonas, caracterizada pela escassez de povoamento e linhas de comunicação com o restante do país, pela ausência do Estado, e pela ocupação desordenada, entre outros fatores. Entre as necessidades elencadas em estudos da Secretária-Geral do CSN, estariam: a intensificação das transações bilaterais, especialmente as comerciais; o aumento da presença brasileira, com ênfase nas Forças Armadas; a proteção e assistência às populações indígenas; campanhas demarcatórias de fronteiras; ampliação da infraestrutura viária; estímulo à produção local e criação de polos de desenvolvimento; ampliação da oferta de recursos sociais básicos e incremento da colonização. (PILETTI, 2008, p. 68).

O Mapa 1 mostra a área de atuação do Programa Calha Norte com os Estados constituíam o programa.

Mapa 1 - Área de atuação do Programa Calha Norte



Fonte: Ministério da Defesa. Autor: Geog. Gerlênia Szervinsk Pereira⁸.

Já o projeto SIVAM tinha por objetivo inicial o monitoramento através de satélites da região Amazônica, sendo posteriormente incorporado ao Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). O SIPAM foi criado com a seguinte finalidade:

⁸ <https://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte/area-de-atuacao-do-programa-calha-norte>.

(...) a necessidade de criar o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) cuja finalidade é dar suporte e zelar pela consolidação das ações de governo dirigidas para o desenvolvimento sustentável na região amazônica (...). O SIPAM compreende uma malha de processamento de dados e de gestão de informações, ligada a centros de coordenação para distribuição de conhecimento aos diversos órgãos governamentais (federal, estadual e municipal), aos demais segmentos da sociedade e a novos participantes, que busquem convergência de interesses na atuação sobre a região amazônica. (BRIGAGÃO, 1996, p. 42-43).

Desse modo, o projeto SIVAM/SIPAM viabilizou a captação e armazenamento de dados sobre o ecossistema amazônico, assim como tráfico de entorpecentes, contrabando, atividades ilícitas, comunicação clandestina, além de monitoramento dos recursos hídricos e variações meteorológicas. Os centros de monitoramentos estão divididos em três centros regionais de vigilância: Manaus/AM, Porto Velho/RO e Belém/PA, além da Coordenação Geral, em Brasília.

4 POLÍTICA DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS NA AMAZÔNIA

Na Amazônia o chamado ciclo da borracha se configurou num importante momento econômico da região. O período áureo do ciclo da borracha foi entre 1879 e 1912, e posteriormente um breve intervalo entre os anos de 1942 e 1945. Todavia, em 1913 a produção e exportação da borracha na Malásia superaram a produção e exportação brasileira com as políticas, levando ao enfraquecimento do comércio do produto. Novas propostas de desenvolvimento econômico para região eram necessárias.

A partir da década de 1950, a concessão de incentivos tributários passou a fazer parte da estratégia de estímulo ao desenvolvimento econômico da Amazônia. A influência do pensamento intervencionista de Raul Prebisch e da CEPAL era predominante na América Latina e no Brasil. Prerrogativas e normas tributárias foram utilizadas para formação do “sistema” de incentivos à Amazônia. Para tanto, um conjunto de leis e decretos foi criado a fim de delimitar as áreas incentivadas, bem como, quais seriam os incentivos concedidos a tais áreas.

Nos anos 2000, o Governo Federal Brasileiro criou a Política Nacional de Desenvolvimento Nacional (PNDN) para a Amazônia. De acordo com a SUDAM (2016), os instrumentos utilizados pelo PNDN são Incentivos Fiscais (IF), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

Quanto ao aspecto econômico dos projetos na Amazônia, as ações e esforços do Governo Federal em incentivar o desenvolvimento da região, foram concebidos o projeto das Áreas de Livre Comércio na Amazônia Ocidental e no Amapá. Este último apesar de estar localizado na Amazônia oriental tem extensa área de fronteira internacional. Todavia antes da criação das áreas de livre comércio, foi criada a Zona Franca de Manaus (ZFM), localizada no município de Manaus e estado do Amazonas. Atualmente o Polo Industrial de Manaus (PIM) é o maior e mais robusto projeto de benefícios fiscais do país.

Vale ressaltar o projeto da Zona Franca Verde voltado para as agroindústrias. O Governo Federal concede incentivo para produção industrial nas Áreas de Livre Comércio aos projetos que se utilizam de matéria prima da região Amazônica e prevê a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Esta sessão irá abordar os temas relacionados ao sistema tributário e as modalidades da concessão de incentivos tributários a região da Amazônia Ocidental e no Amapá através da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS).

4.1 SISTEMA NACIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Para melhor compreensão das Políticas Tributárias utilizadas nas políticas de desenvolvimento econômico de determinada região, se faz necessário apresentar um panorama geral da estrutura do sistema tributário brasileiro.

Um sistema de tributação tem por papel fundamental apresentar meios que possibilitem a arrecadação adequada de verbas, para que possam financiar os serviços públicos ofertados a sociedade.

O Sistema Tributário Nacional (STN) foi estabelecido na Constituição Federal de 1988. Instituiu-se na carta magna entre os artigos 145 e 162 a competência de tributar de cada ente público, os princípios gerais da tributação no país e as regras para repartição dos tributos arrecadados Ferreira (2017, p. 1) destaca que:

O sistema tributário, em síntese é um conjunto de normas de natureza tributária, inserido em um sistema jurídico global, como as Constituições de um Estado, formando um todo, unitário e ordenado, que devem obediência aos princípios e regras deste sistema, reciprocamente harmonizados, que organizam os elementos constitutivos deste mesmo Estado.

No Brasil o STN vigente é um complexo conjunto de regras jurídicas, que atribuem à União, Estados e Municípios o poder de instituir e arrecadar tributos, mas que sua função vai além da arrecadação tributária, como garantir a estabilidade do sistema econômico e justa alocação das receitas tributárias.

Ao longo da história republicana brasileira, a luz do crescimento econômico e do progresso das relações comerciais, bem como, da estrutura política e econômica brasileira, o sistema tributário sofreu modificações significativas, as chamadas: reformas tributárias.

A estrutura tributária até a década de 1930 em sua maioria tinha inspiração lusitana, e a receita tributária nesse período era basicamente oriunda do comércio exterior, o imposto de importação.

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 adotou, sem maiores modificações, a composição do sistema tributário existente ao final do Império. Porém, tendo em vista a adoção do regime federativo, era necessário dotar os estados e municípios de receitas que lhes permitissem a autonomia financeira. Foi adotado o regime de separação de fontes tributárias, sendo discriminados os impostos de competência exclusiva da União e dos estados. (...) Além disto, tanto a União como os estados tinham poder para criar outras receitas tributárias. (VARSANO, 1996, p. 2).

Martuscelli (2010 *apud* FERREIRA, 2017, p. 2) em referência a Constituição de 1946 destaca: “não trata dos princípios, direitos e garantias da tributação de forma sistemática e efetiva, fazendo-o de forma aparentemente esparsa”. Em seu entendimento, ele nos afirma que “as reformas sofridas”, “não deram conta da tarefa de readequação do sistema tributário de então à nova realidade econômica nacional”. Neste contexto, ensejou “a criação de uma Comissão”, que tinha então o objetivo de elaborar “um anteprojeto de reforma tributária”.

Na década de 1960, a despesa com a máquina pública e o financiamento dos serviços públicos ofertados a população crescem, além do aumento da inflação. Diante desses elementos conjunturais e da crise econômica que passa o país, a reforma tributária era almejada pela classe empresarial.

Com a constituição de 1946, reformas na estrutura do sistema tributário eram aguardadas pela classe empresarial, todavia, apenas algumas modificações no sistema de competência de arrecadação de tributos e no sistema de transferência de impostos entre as esferas do governo ocorreram. É possível dizer que a reforma tributária ocorre com a Constituição Federal de 24 de Janeiro 1967 que ocorreram as maiores mudanças.

[...] um novo sistema tributário foi paulatinamente implantado entre 1964 e 1966, concedendo-se prioridade para as medidas que, de um lado, contribuíssem de imediato para a reabilitação das finanças federais e, de outro, atendessem de forma mais urgente os reclamos de alívio tributário dos setores empresariais, que constituíam a base política de sustentação do regime: a administração fazendária federal foi reorganizada; o IR sofreu revisões que resultaram em vigoroso crescimento de sua arrecadação; e o imposto de consumo foi reformulado dando origem ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com resultado semelhante (VARSANO, 1996, p.9).

Vale salientar ainda que no ano anterior, em 1966, a Lei Nº 5.172 de 25 de outubro instituiu o Código Tributário Nacional, que regula o sistema tributário e estabelece normas gerais do direito tributário.

O sistema tributário foi sendo adaptado visando harmonizar as relações da sociedade e a arrecadação de tributos, ou seja, a receita tributária serve para manter a engrenagem do poder público, dentre elas as necessidades básicas da população.

A Constituição Federal brasileira de 1988, em vigor, como as anteriormente também atribui competências ao Sistema Tributário Nacional e instituiu tributos. Nesse ponto, Varsano (1996) destaca a participação popular e da classe política nessa reestruturação das regras tributárias.

[...] ao contrário do originado pela reforma da década de 60, elaborado por uma equipe técnica em gabinetes -- foi fruto de um processo participativo em que os principais atores eram políticos. É bem verdade que os políticos que conduziram o processo de criação tinham formação técnica e haviam exercido recentemente funções executivas no governo e que um grupo de técnicos os assessorava. Contudo, as decisões, embora tecnicamente informadas, tinham caráter eminentemente político. (VARSANO, 1996, p. 12).

[...] o caráter eminentemente político do processo de reforma e a deficiência de informação a respeito das condições mais recentes das finanças públicas impediram que a recuperação da carga tributária fosse listada entre os objetivos da reforma. (VARSANO, 1996, p. 13).

[...] Por isso, tão logo ela foi promulgada, já se reclamava nova reforma do Estado brasileiro. (VARSANO, 1996, p. 16).

De acordo com a Constituição Federal de 1998, o conjunto dessas normas e regras tributárias é determinado pelo Sistema Constitucional Tributário. Abordando esse tema Carraza (1999) contribui:

A Constituição, como já vimos, é à base de todo nosso Direito Público, notadamente de nosso Direito Tributário. De fato, no Brasil, por força de uma série de particularidades, as normas tributárias são, por assim dizer, o corolário dos princípios fundamentais consagrados na Lei Maior. (CARRAZA, 1999, p. 41).

O Artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN) já em 1966 conceitua tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

Conforme estabelece o artigo 145 da Constituição Federal de 1988, assim como, o artigo 5º do Código Tributário Nacional (CTN) tributos são: Impostos; Taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviço público, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição; e Contribuição de melhoria por ocasião de obra pública (BRASIL, 1998).

Segundo dispõe o Código Tributário Nacional os Impostos são uma modalidade de tributo que tem por hipótese de incidência um fato qualquer, não consistente em uma atuação estatal específica. Ataliba (2009) classifica os impostos como sendo uma espécie de tributo não vinculado, ou seja, não vinculado a uma determinada ação, ou atividade estatal.

Pode-se dizer que os impostos são prestações pecuniárias desvinculadas a quaisquer ações estatais. Ao contrário, as taxas são vinculadas a atividade estatal específica, poder de polícia, serviço público prestado, ou posto a disposição do contribuinte. (BRASIL, 1966; 1988).

Quando se paga uma taxa pretende-se obter um serviço público, como o pagamento da taxa de coleta de lixo domiciliar, que ocorre normalmente junto a cobrança do IPTU, para que se tenha a prestação de um serviço de coleta de lixo. Assim como, o pagamento da taxa para a obtenção do alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais, o pagamento de taxa para registro ou manutenção de cadastro empresarial de pessoas jurídicas de direito privado ou firma individual. Ou seja, o pagamento da taxa ocorrerá quando a atividade estatal for divisível e individualizada ou destinada a determinado grupo específico.

Amaro (1999) conceitua taxa como o “tributo cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir”. Para Derzi (1999) a taxa “cabe quando os serviços recebidos pelo contribuinte resultem de função específica do Estado, ato de autoridade, que por sua natureza repugna ao desempenho do particular e não pode ser objeto de concessão a este”. Dessa forma, as taxas são tributos que foram criadas para financiar o serviço público específicos, divisíveis quando prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

O artigo 114 do CTN dispõe que todo tributo precisa de previsão legal, ocorrência da hipótese do fato gerador da obrigação principal, ou seja, a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência. Assim, para Machado (2010):

A expressão hipótese de incidência designa com maior propriedade a descrição (...) da situação necessária e suficiente ao nascimento da obrigação tributária, enquanto a expressão fato gerador diz da ocorrência, no mundo dos fatos, daquilo que está descrito na lei. (MACHADO, 2010, p. 135).

A obrigação tributária ocorre decorrente da relação jurídica entre dois sujeitos: ativo e passivo, entre o contribuinte e o ente estatal respectivamente. O agente que pratica a ação prevista em lei como incidente de tributação, ou seja, que ligado diretamente ao fato gerador é considerado como contribuinte direto.

Já o agente que recolhe o imposto aos cofres públicos é considerado como contribuinte indireto. Por exemplo, como ocorre com a incidência e recolhimento do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre folha de pagamento. O contribuinte direto é o funcionário que obtêm renda, e o contribuinte indireto é a empresa que retêm o imposto e repassa em guia específica aos cofres públicos. “Se pecuniária, a obrigação será principal; senão pecuniária, sê-lo-á acessória” (SABBAG, 2008, p. 628).

Destaca-se o conceito de domicílio tributário, ou seja, é onde ocorre o fato gerador, o domicílio do contribuinte, local onde o contribuinte direto ou indireto responde pela obrigação tributária. O art. 127 do CTN dispõe o domicílio tributário quando não indicado pelo contribuinte será “[...] quanto às pessoas naturais, a sua residência habitual, [...] quanto a pessoas jurídicas de direito privado, ou firmas individuais, o local de suas sedes, [...] pessoas de direito publico, qualquer de suas repartições no território da entidade tributante” (BRASIL, 1966).

O Quadro 3 elenca de forma sucinta a relação dos impostos que compõem a carga tributária brasileira e o Quadro 4 discrimina a relação de contribuição que compõem a carga tributária brasileira.

Quadro 3 - Relação de impostos que compõem a carga tributária brasileira.

Competência	Incidência	Imposto	Dispositivo Legal	Contribuinte
União	Comércio Exterior – Aquisição de Produtos Importados	II - Imposto de Importação.	CF/1988, Art. 153, Inciso I. CTN/1966, Art. 19 a 22.	Importador Pessoa Física ou Jurídica.

Quadro 3 - Relação de impostos que compõem a carga tributária brasileira. Continuação

Competência	Incidência	Imposto	Dispositivo Legal	Contribuinte
União	Comércio Exterior – Saída de mercadoria nacional, ou nacionalizada do País.	IE - Imposto de Exportação.	CF/1988, Art. 153, Inciso II. CTN/1966, Art. 23 a 27.	Exportador Pessoa Física ou Jurídica
União	Renda Auferida e Proventos de qualquer natureza.	IR – Imposto de Renda.	CF/1988, Art. 153, Inciso III. CTN/1966, Art. 43 a 45.	Pessoa Física ou Jurídica ou equiparada que auferir renda.
União	Propriedade Rural	ITR – Imposto Territorial Rural.	CF/1988, Art. 153, Inciso VI. CTN/1966, Art. 29 a 31.	Proprietário do Imóvel ou titular de seu domínio útil.
União	Produção Industrial e Outros	IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.	CF/1988, Art. 153, Inciso IV. CTN/1966, Art. 46 a 51.	Importador, Industrial, comerciante ou arrematante.
União	Operações de Crédito, Câmbio e/ou Seguros	IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros.	CF/1988, Art. 153, Inciso V. CTN/1966, Art. 63 a 67.	Qualquer das partes da operação tributada.
Estadual	Propriedade de Veículos Automotores	IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores	CF/1988, Art. 155, Inciso III.	Proprietário de veículo automotor.
Estadual	Transmissão de propriedades por heranças ou doações	ITCD – Imposto de transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doações.	CF/1988, Art. 155, Inciso I. CTN/1966, Art. 35 a 42.	Qualquer das partes da operação tributada.
Estadual	Circulação de Mercadorias e Transporte Interestadual, intermunicipal e serviços de comunicação.	ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.	CF/1988, Art. 155, Inciso II.	Pessoa Jurídica ou física que promover as atividades citadas na coluna de incidência.
Municipal	Propriedade Urbana	IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.	CF/1988, Art. 156, Inciso I. CTN/1966, Art. 32 a 34.	Proprietário do Imóvel ou titular de seu domínio útil.
Municipal	Transmissão de Propriedade	ITBI – Imposto de Transmissão Inter Vivos.	CF/1988, Art. 156, Inciso II.	Qualquer das partes da operação tributada.
Municipal	Prestação de Serviços e transporte municipal.	ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza.	CF/1988, Art. 156, Inciso III.	Prestador do Serviço ou Transporte Municipal.

Fonte: Autora (2019).

Quadro 4 - Relação de Contribuições que compõem a carga tributária brasileira

Competência	Contribuição Social	Incidência	Destinação
União	INSS	Trabalhador - Mão de obra remunerada e Empresa - Folha de pagamento	Previdência e assistência social,
União	COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	Receita bruta de vendas de mercadorias e serviços de qualquer natureza.	Previdência e assistência social, e atividades fins da saúde.
União	PIS – Programa de Integração Social e PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público	1. Receita bruta de vendas de mercadorias e serviços de qualquer natureza; 2. Importação; 3. Faturamento.	A integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas. Abono anual.
União	CSLL	Receita ou sobre o lucro das empresas.	Financiamento da Seguridade Social.

Fonte: Autora (2019).

No artigo 149 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “compete a União instituir contribuições sociais [...] como instrumento de intervenção no domínio público, e de interesse de categoria profissional ou econômica como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas [...]”. As contribuições são espécies de tributos com finalidades especificadas na constituição, as contribuições de interesse econômicas, bem como, a de interesse social, ou da seguridade social tem função para-fiscal. Assim, a contribuição anual ao CREA⁹ ou CRM¹⁰ e a contribuição ao INSS¹¹ exemplos de contribuições que constituem receitas para as entidades representativas e para o orçamento da seguridade social, respectivamente.

Os tributos, segundo a Constituição pode ter função fiscal, extrafiscal ou para-fiscal. A primeira objetiva o recolhimento do recurso financeiro, a receita tributária corresponde ao financiamento do Ente Público. A segunda função, extrafiscal, é a função atribuída pelo Estado ao tributo com intuito de interferir no sistema econômico, ou seja, estimular ou desestimular uma região ou uma atividade econômica. Para (Machado, 1997) a função extrafiscal do tributo não é a de suprir financeiramente o Tesouro Nacional e se vincula a órgão público a fim de desenvolver ações intervencionistas na economia. A terceira função, para-fiscal,

⁹ Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

¹⁰ Conselho Regional de Medicina

¹¹ Instituto Nacional do Seguro Social

destina-se não diretamente ao estado, mas a entidades que desenvolvem atividades específicas e que podem estar vinculadas ao Estado.

4.1.1 Princípios da Tributação

Seguindo o Princípio da Legalidade, os tributos somente podem ser criados mediante força de lei. O artigo 5º da CF de 1988 diz que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Como versa o princípio da legalidade tributária, Carraza (1999) explica que competência tributária é a habilidade de criar tributos. No art. 150 da CF/88, inciso I, dispõem que todo tributo deve ser criado apenas por força de lei e descreve os elementos necessários da norma jurídica.

Como todo tributo deve ser cobrado apenas mediante previsão em lei, o Princípio da Irretroatividade, vem para proteger a sociedade do poder estatal. Assim toda lei quando criada versa sobre atividade e fatos geradores futuros, ou seja, ocorridos após o início da vigência da lei em houver criado a obrigação. Portanto, artigo 150, inciso III da CF/88 veta os entes federativos de efetuar cobrança de tributos “em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei” (...).

O princípio da anterioridade proíbe a União, Estados e Municípios de criar leis que criem a obrigatoriedade legal de recolhimento de novos tributos ou que modifiquem alíquotas a fim de aumentar a tributação, dentro do exercício fiscal. Ressalta-se que o ano fiscal coincide com o ano civil. Isso protege os contribuintes de surpresas, de aumento de impostos não orçados.

Machado (2001) ressalta que o princípio da anterioridade garante a possibilidade de planejamento anual das atividades econômicas, sem a insegurança ou a incerteza quanto ao ônus tributário que deve ser considerado no orçamento anual.

O Princípio da Isonomia é um princípio basilar no regime democrático, pois como descrito no art. 150, inciso II da CF/88, não se deve “Instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente” [...]. O princípio da isonomia é importante, pois se trata da “garantia do indivíduo, evitando perseguições e favoritismos.” (AMARO, 2003, p. 133).

O princípio da competência visa garantir a União, Estados e Municípios a exclusividade de tratar à matéria tributária, restringindo-se cada ente federativo as atribuições que lhe foram conferidas na carta magna pelo constituinte. Essa divisão da capacidade em tributar está devidamente delimitada e normatizada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que restringiu a capacidade de tributar à matéria que lhes foi destinada a cada um dos entes.

O Princípio da vedação ao confisco, o artigo 3º do CTN destaque que o “tributo não é sanção de ato ilícito”. E o artigo 150, inciso IV, veda a União, Estados e Municípios “utilizar tributo com efeito de confisco”. Contudo, mediante a excessiva carga tributária em vigor existente se torna complicado não pensar em confisco. Todavia, o princípio da vedação ao confisco “pode ser invocado sempre que o contribuinte entender que o tributo, no caso, lhe está confiscando os bens”. (MACHADO, 2010, p. 46).

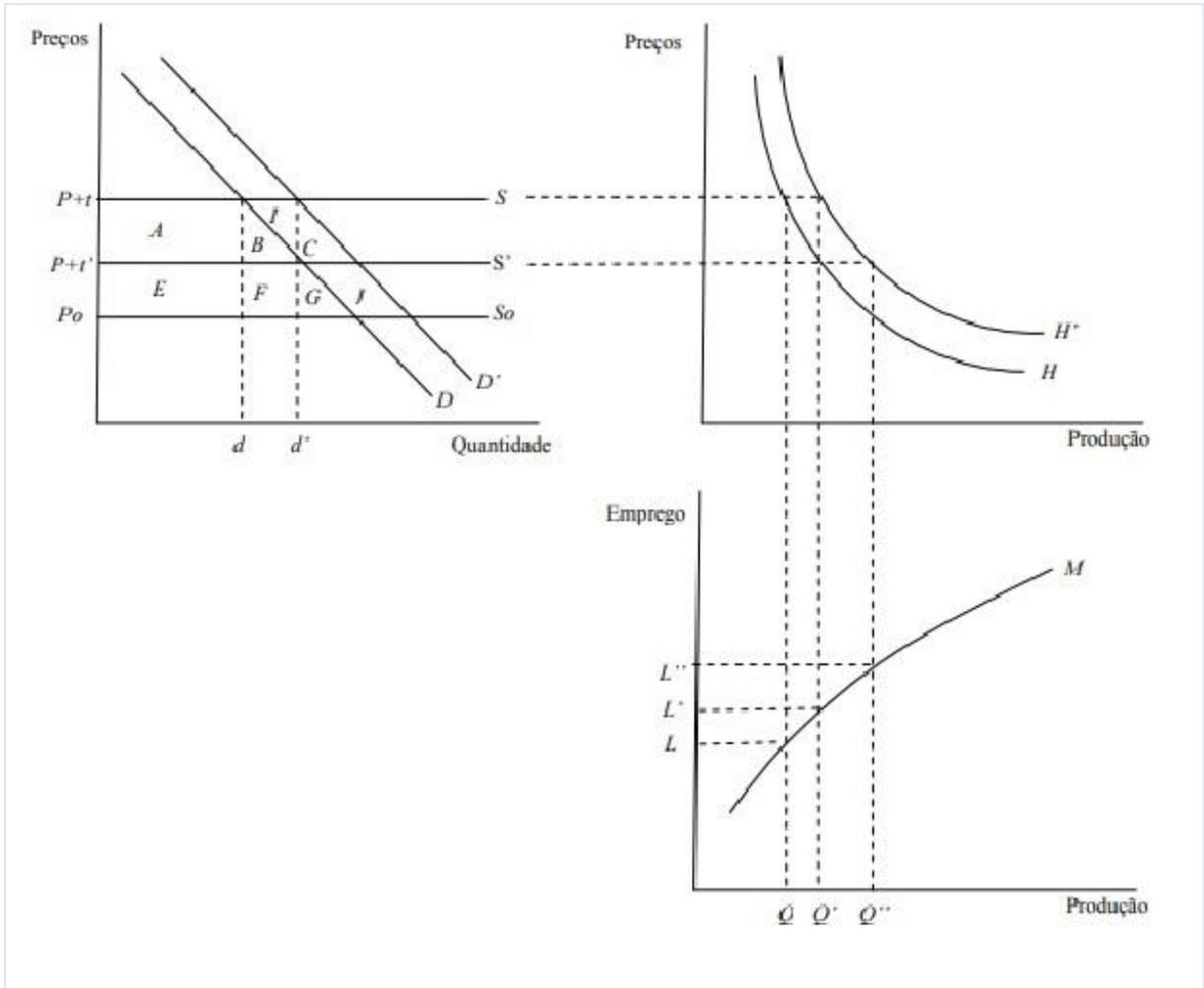
O Princípio da liberdade ao trafego, segundo o artigo 150, inciso V, proíbe União, Estados e municípios que mediante tributo limite o trafego de bens e pessoas nas fronteiras interestaduais e intermunicipais, exceção à cobrança de pedágio.

Quanto à função do tributo, a função fiscal visa arrecadação de recursos financeiros para manutenção das políticas públicas e de toda engrenagem da máquina pública, exemplos: IPVA, IPTU, ITBI.

Por outro lado o poder de tributar também pode regular ou intervir no sistema econômico do país, assim chamada de função extrafiscal, exemplo é a tributação do IPI e Imposto de Importação (II), suas alíquotas são atribuídas de acordo com a essencialidade dos produtos, e podem ser reajustadas a fim de beneficiar um setor econômico ou de proteger o mercado local.

Portanto, o aumento da carga tributária de determinado produto tende a diminuir a quantidade comercializada, e ainda que o montante monetário arrecadado cresça, o volume de produtos comercializados tende a ser menor, por outro lado, quando ocorre desoneração de impostos os preços tendem a baixar e o volume comercializado aumentar. O Esquema 3 mostra as curvas de impacto referente a desoneração fiscal.

Esquema 3 - Representação do impacto da desoneração fiscal sobre a oferta, preços, produção, emprego e receita tributária.



Fonte: Musgrave; Musgrave (1980); Variam (2006), *apud*, Relatório Impactos da Desoneração Fiscal na Receita Tributária, Emprego e Renda e Cálculo do Payback Tributário (2007, p. 4).

Conforme o estudo, Impactos da Desoneração Fiscal na Receita Tributária, Emprego e Renda e Cálculo do Payback Tributário, participante do XII Premio Tesouro Nacional (2007, p. 25), a “[...] diminuição da alíquota provoca uma queda imediata na receita tributária, contudo a redução do preço possibilita o crescimento da demanda e aumento da arrecadação que compensa a perda inicial de receita”. O estudo ressalta ainda que o emprego e renda são estimulados à medida que o benefício fiscal recebido é repassado ao preço final dos produtos ao consumidor.

Também há a função para fiscal, cuja finalidade continua sendo arrecadação de recursos, mas para financiar entidades específicas como o INSS e o recolhimento a previdência social.

4.1.2 Da incidência, imunidade, não-incidência e isenção

Conforme o artigo 114 do Código Tributário Nacional (CTN), a incidência tributária ocorre quando se identifica à hipótese de incidência prevista em lei, e esta se encaixa com o fato gerador concreto ocorrido, ou seja, quando se materializa a norma da tributação e a partir de então surge à obrigação tributária.

As imunidades, de acordo com o Art. 150, inciso VI, da CF/88, são limitações ao poder de tributar da União, estados e município. São delimitações à competência de tributar, não pertencem aos fatos, bens e serviços que podem ser tributados pelo Estado, como por exemplo, os templos de qualquer culto e o patrimônio dos partidos políticos.

Afastando as hipóteses enumeradas na constituição que são imunes, dentro do universo que pode ser tributado podem ocorrer duas proposições: incidência e não incidência.

A não-incidência ocorre quando o Ente Público têm o poder de tributar, mas por decisão estratégica, com a finalidade de incentivar a região ou atividade comercial opta por não criar o tributo, logo não ocorre o fato gerador, pois o tributo não existe para a situação específica.

De outro lado, a isenção ocorre quando o Ente Público conforme sua competência tributária estabelece a criação do tributo por meio de lei, ainda pode facultar a isenção. Destaca-se que existirá a hipótese de incidência e o fato gerador, todavia, o ente federativo abre mão da arrecadação do tributo.

Ressalta-se que a concessão da isenção a determinada região, coisas ou situações somente poderão ser feitas através de lei específica, que detalhe os requisitos exigidos para sua concessão. Carraza (2006) destaca que a isenção caracteriza-se pelo favor legal em dispensar o pagamento de determinado tributo devido.

Outra hipótese de utilizar determinado tributo como meio de incentivar algum setor econômico ou região é a concessão, ou a redução à alíquota zero de determinado imposto. Ou seja, conforme determinação especificada em lei própria a ser criada, o poder público anula, cancela a receita tributária, pois a alíquota do imposto reduzida a zero. Dessa maneira a hipótese de incidência e o fato gerador

ocorrerem normalmente, mas não há o recolhimento pecuniário aos cofres públicos devido à alíquota ter sido reduzida a zero.

Os incentivos alcançam as isenções tributárias, as alíquotas reduzidas, que podem ser isenções parciais ou redução de base de cálculo, suspensão de imposto, entre outros, e Calderaro (1973) relaciona o incentivo fiscal ao estímulo do desenvolvimento econômico a determinada atividade ou região.

Os incentivos fiscais são concedidos atualmente sob as mais variadas formas, tais como: imunidades, isenções, suspensão do imposto, reduções de alíquota, crédito e devolução de impostos, depreciação acelerada, restituição de tributos pagos, etc.; porém, todas essas modalidades têm como fator comum a exclusão parcial ou total do crédito tributário, ditadas com a finalidade de estímulo ao desenvolvimento econômico do país. (CALDERARO, 1973, p. 17).

Usualmente a política econômica utiliza o poder de tributar, como instrumento ao papel de criar uma Justiça Tributária, seja entre as atividades econômicas, seja entre as regiões do país. Assim, as modalidades ao poder tributar como: a não-incidência, isenção e redução a alíquota zero por exemplo, compõem os programas de desenvolvimento regional e concessão de incentivos tributários.

Na Amazônia Ocidental e no estado do Amapá foram instituídas políticas voltadas ao desenvolvimento econômico da região através da utilização de incentivos tributários. A seguir detalha-se a questão da renúncia tributária, por parte da união, estados e municípios, tendo em vista o estímulo a produção industrial e ao fortalecimento do comércio na região amazônica através da criação de uma zona e determinadas áreas dotadas de incentivos tributários específicos.

4.2 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE LIVRE COMÉRCIO

O termo livre comércio nos remete a um espectro da teoria do comércio internacional, de forma cíclica no processo de desenvolvimento do pensamento capitalista, amplamente discutida no século XVII e XIX pelos economistas clássicos na Europa, especialmente na Inglaterra. Inúmeras foram às discussões e teorias oriundas da visão liberalista de Adam Smith versus a protecionista de List. (HOLANDA, 1998, p. 34).

Segundo Holanda (1998, p.39), Schumpeter apoia os ‘clássicos’ da teoria do comércio internacional, “mas observa que o objetivo da teoria não foi comprovado, que era de provar as vantagens universais do livre comércio”. Nesse sentido, o conceito livre comércio pode ser apresentado, a priori, por preconizar o comércio internacional livre de barreiras como forma de promoção do desenvolvimento econômico, com o aumento do fluxo de capital, bens e serviços.

Para Morini e Simões (2006), os países em sua maioria, de alguma maneira, estão integrados economicamente, e uma das etapas dessa evolução é a criação de uma área ou zona de livre comércio. Mas para a Organização Mundial do Comércio (OMC), “um acordo é considerado Zona de Livre Comércio quando abarca ao menos 80% dos bens comercializados entre os membros do grupo”. (MORINI; SIMÕES, 2006, p. 88).

O estreitamento das relações comerciais e integração econômica entre os países segundo Mota apresenta uma alternativa ao desenvolvimento do continente:

A integração econômica não seria para beneficiar a uns e a outros não. Esta deveria, a médio e longo prazo, trazer benefícios a todos os povos integrados. (...) A população crescia; a migração interna e o abandono do campo eram uma realidade, e a expectativa de melhoria de vida, um fato natural; os recursos internos para investimentos eram escassos, as poucas indústrias não geravam empregos suficientes e, por fim, o mercado mundial comprava cada dia menos produtos primários. A saída, portanto, para o futuro das economias menores, estaria em um mercado integrado e amplo. Eram os argumentos. (MOTA, 1990, p. 15).

O livre comércio ‘adaptado’ dos clássicos pode ser caracterizado como acordos comerciais, e eliminação ou redução de barreiras alfandegárias. No cenário internacional, os países membros do acordo de livre comércio se concentram em blocos econômicos.

Na Europa, seguindo o modelo de livre comércio entre as nações foi instituída a União Europeia (UE), que é um bloco econômico e político, este, abrange praticamente todos os países do continente europeu. Após a segunda guerra mundial, em 1958, foi criada a Comunidade Econômica da Europa (CEE), nesse momento composta por seis países, somente em 1993 o bloco econômico passou a chamar União Europeia, e em 2018 com vinte e oito países membros abrange grande parte dos países do continente europeu. Sobre a criação da União Europeia Costa (2017) destaca que:

Em dezembro de 1991, essas duas conferências intergovernamentais obtiveram sucesso na adoção do “Tratado da União Europeia” (TEU), ou Tratado de Maastricht, pelo Conselho Europeu – celebrado por ministros das Relações Exteriores em fevereiro de 1992. O texto apresenta uma arquitetura bem barroca, pois os estados membros não conseguiram chegar a um consenso sobre a introdução de novos objetivos (política externa, defesa, assuntos internos, justiça) na estrutura da CEE. Porém, ao mesmo tempo, desejavam preservar a aparência da unidade geral. Eles também concordaram em “atribuir” novas formas de integração às instituições da Comunidade. A estrutura do tratado possui três “pilares”: a Comunidade Europeia (sem o termo “econômico”), a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (JAI). O Tratado de Maastricht também originou a União Econômica e Monetária (UEM), que foi incluída no pilar da CE, prevendo a criação de uma moeda única e a coordenação de políticas macroeconômicas. Ampliou os poderes do Parlamento Europeu e criou a cidadania europeia. Desta forma, é possível observar uma “politização” dupla da integração europeia, de um lado, por meio do exercício de poderes soberanos supranacionais reservados aos estados membros (política externa, defesa, justiça, etc.), de outro, por meio da afirmação da natureza política do funcionamento da União (procedimento de decisão conjunta, cidadania europeia, etc.) (COSTA, 2017, p. 41-42).

Segundo o site oficial da União Europeia¹², dentre os países membros, dezenove utilizam o ‘Euro’ como moeda comum, e, assim, são cerca de 340 milhões de cidadãos europeus que têm o direito de poder viver, trabalhar, passear e estudar também nos demais países que compõem o bloco, devendo esses ser tratados como seus próprios cidadãos. E ainda segundo o site oficial da União Europeia, além de assuntos ligados área econômica também são assuntos passíveis de intervenção do bloco o clima, meio ambiente, saúde, segurança e migração.

Outro bloco econômico que merece destaque é o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, o NAFTA (*North America Free Trade Agreement*). Seus países membros são os EUA, Canadá e México, planejado para integrar as economias através de liberação de taxas alfandegárias e acordos comerciais, o acordo foi estabelecido em 1991 entre os EUA e Canadá, em 1992 o México foi anexado ao acordo, passou a vigorar no dia 1º de janeiro de 1994.

O Acordo de Livre Comércio da América do Norte foi uma experiência de intercâmbio comercial entre países economicamente desenvolvidos (EUA e Canadá) e outro em desenvolvimento (México). Observa-se, que o bloco NAFTA, desde sua concepção apresentou características essencialmente econômicas:

¹²https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt

O NAFTA não estabeleceu a livre circulação de trabalhadores, que estão proibidos de migrar em busca de melhores oportunidades de emprego, bem como não aponta para a unificação total das economias dos países envolvidos. O que essa unificação pretende é tão somente a formação de uma zona de livre comércio e serviços para a atuação de empresas num espaço protegido. (ALMEIDA, 2002, p. 81).

Outra experiência de livre comércio ocorre na América do Sul, o MERCOSUL foi criado para se obter na América do Sul um mercado comum entre Estados-Partes, sendo estabelecido pelo Tratado de Assunção em dezembro de 1991 tendo como países membros fundadores o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A criação do MERCOSUL sugere principalmente: I) livre circulação entre bens e serviços entre os países do bloco; II) estabelecer uma política externa conjunta em relação aos demais países e de uma tarifa externa comum; III) coordenação de política macroeconômica e setoriais.

Pode-se ressaltar que a livre circulação de bens e serviços e fatores produtivos entre os países membros do bloco econômico MERCOSUL, apesar de estar explícito no primeiro Artigo I do Tratado de Assunção, obedece aos princípios estabelecidos no código aduaneiro do MERCOSUL e nos acordos estabelecidos nos anos posteriores ao Tratado.

Ao longo dos anos e com o amadurecimento do processo e das políticas propostas na área econômica e comercial, a agenda do MERCOSUL foi aos poucos expandida incluindo temas como política, direitos humanos, sociais e cidadania. Na área social a comissão do MERCOSUL cria o Plano Estratégico de Ação Social (2011) e o Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2010).

Segundo dados do Governo Brasileiro, o livre comércio no MERCOSUL adotado foi por meio do programa de desgravação tarifária antevisto pelo Tratado de Assunção, que reduziu a alíquota zero o imposto de importação para o universo de bens com exceção do açúcar e automóveis. Em 2012 a Venezuela completou seu processo de inclusão no MERCOSUL, assim o bloco passou a abranger 72% do território da América do Sul (cerca de 12,8 milhões de km², ou seja, três vezes a área da União Europeia); 69,5% da população sul-americana (288,5 milhões de habitantes) e 76,2% do PIB da América do Sul em 2016¹³.

¹³ MERCOSUL: Composição, objetivos e estrutura institucional. Informações disponíveis em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>.

Os acordos comerciais exemplificados acima demonstram tentativas de se estabelecer políticas que favoreçam e possibilite o comércio livre de barreiras alfandegárias, a livre circulação de bens e serviços e trabalhadores. Todavia, observa-se que mesmo com a formação de blocos econômicos e com acordos e tratados internacionais firmados, as nações buscam meios de proteger sua economia, seu mercado interno. Nota-se que esse contexto internacional é muito peculiar e torna-se complexo convertê-lo a uma realidade nacional interna.

Compreende-se que o termo 'Livre Comércio' leva o leitor num primeiro momento a pensar apenas no contexto internacional e de uma zona franca, com impostos reduzidos a zero, e sem barreiras alfandegárias. Percebe-se que a Área de Livre Comércio têm relações comerciais com o mercado interno e internacional, mas que diferentemente propõe o 'livre comercio' possui algumas barreiras alfandegarias, com a incidência de Imposto de Importação para alguns fatos geradores, e o recolhimento padrão do Imposto de Exportação na remessa de mercadorias ao mercado externo.

Através das políticas de incentivo e na busca de fomentar determinada região do país, conforme prerrogativa, uma das alternativas do Estado seria a desoneração ou redução de impostos de determinados setores econômicos ou produtos específicos. Ora, isso não representa necessariamente um comércio livre barreiras aduaneiras dos bens e serviços, mas configura a renúncia do Estado quanto a sua arrecadação, em favor de fomentar o setor econômico, na intenção de gerar riqueza e renda no mercado local.

4.3. POLITICA TRIBUTÁRIA DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

As intervenções do Estado brasileiro no campo econômico se demonstram recorrentes ao longo do processo histórico do desenvolvimento econômico nacional, nesse sentido, as políticas de concessão de incentivos tributários no Brasil foram utilizadas de forma constante em favor de determinados setores econômicos, produtos ou região.

No contexto regional, o Estado Brasileiro em meados da década de 1950, no exercício de suas atribuições e papel institucional, associado a crescente

intervenção na economia e no território, intensifica o processo de ocupação, e foi estabelecida a área administrativa da Amazônia legal.

Becker (2001) considera que o planejamento regional teve sua fase inicial com a implantação do 'Estado Novo' por Getúlio Vargas (1930 – 1960), na ocasião teve característica muito mais discursiva que ativa. Na Amazônia brasileira os incentivos fiscais segundo Maciel colaboram para o desenvolvimento regional:

Além dos incentivos fiscais direcionados ao desenvolvimento regional e setorial interno e às exportações, foram instituídos incentivos fiscais para beneficiar a importação de bens de capital, que visassem o desenvolvimento do complexo industrial brasileiro e permitissem a progressiva substituição de importações. (MACIEL, 2010, p. 4).

A necessidade de unificar o mercado nacional, em paralelo ao avanço da industrialização que despertou o intuito de abertura da região Norte do país. Foi na gestão do então Presidente Juscelino Kubitschek que com ações efetivas iniciam as obras de modernização na região, como a implantação das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre. Contudo, somente entre 1966-1985 que se deu o planejamento regional através de estratégias coordenadas permitiram acelerar a ocupação da região.

Instituições que já existiam foram modernizadas para apoiar o projeto de desenvolvimento da região norte. O Banco de Crédito da Borracha, em 1966 passa a ser o Banco da Amazônia (BASA), presente até os dias atuais na região amazônica. Outra instituição com papel fundamental foi a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – (SPVEA), criado em 1953, posteriormente substituído pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966.

Nessa mesma década foi criada a Zona Franca de Manaus (ZFM), naquele momento histórico apresentava uma ambiciosa intenção de criar um parque industrial em Manaus, no meio da floresta Amazônica, uma cidade que até aquele momento tinha uma economia extrativista extremamente arraigada.

Para Furlan (2008), a Zona Franca de Manaus tinha importante papel no processo de desenvolvimento da região Amazônica, por isso, se pode:

“inferir o papel crucial da Zona Franca de Manaus para promover o desenvolvimento socioeconômico da Região Norte – tendo como diretrizes

constitucionais o princípio da igualdade a que se refere o Estado Democrático de Direito, bem como a preservação do meio ambiente”. (FURLAN, 2008, p. 50).

No Brasil, e em particular na Amazônia, existem zonas de exceções às normas do regime tributário e aduaneiro, esses regimes de exceção se apresentam em três configurações: I. Zona Franca de Manaus (ZFM) posteriormente nominado de Polo Industrial de Manaus; II. Zona de Processo de Exportação; e III. Área de Livre comércio; esse último compõe o objeto de desta pesquisa.

Observa-se que os conceitos de Zona Franca (ZF) e Zona de Livre Comércio (ZFC) podem causar confusão ao leitor. Porém, Bispo (2009, p.47), demonstra que os termos não são equivalentes, visto que a ZFC pode ser “caracterizada como uma área de livre comércio que implica concessões comerciais generalizadas, compreendendo a maior parte (ou a totalidade) da pauta comercial entre os países envolvidos”. Ou seja, tem natureza internacional, onde os Estados-membros se organizam e definem as regras através de tratados e acordos. Ainda nessa pesquisa iremos expor algumas experiências mundiais nesse sentido.

Segundo a SUDAM, os incentivos fiscais passaram a ser utilizados como instrumentos na estratégia governamental em busca de desenvolver as regiões Norte e Norte do Brasil. Desde então, os projetos que a princípio tinham data para cessarem vem sendo renovados e em alguns casos ampliados.

Em 2016, conforme relatório da SUDAM as modalidades de incentivos fiscais vinculadas ao referida superintendência são:

- a) redução em 75% do imposto de renda de pessoa jurídica;
- b) depósito para reinvestimento;
- c) depreciação acelerada incentivada para efeito de cálculo do IR (lei nº 11.196/2005);
- d) desconto dos créditos da contribuição para o Programa Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), lei nº 11.196/2005;
- e) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), lei nº 9.808/99;

f) isenção do IR para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos voltados para o programa de inclusão digital.

No Quadro 5 foi apresentado em ordem cronológica os dispositivos legais referente as concessões de incentivos fiscais as quais são administradas pela SUDAM.

Quadro 5 - Cronologia das legislações dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM na Amazônia Legal.

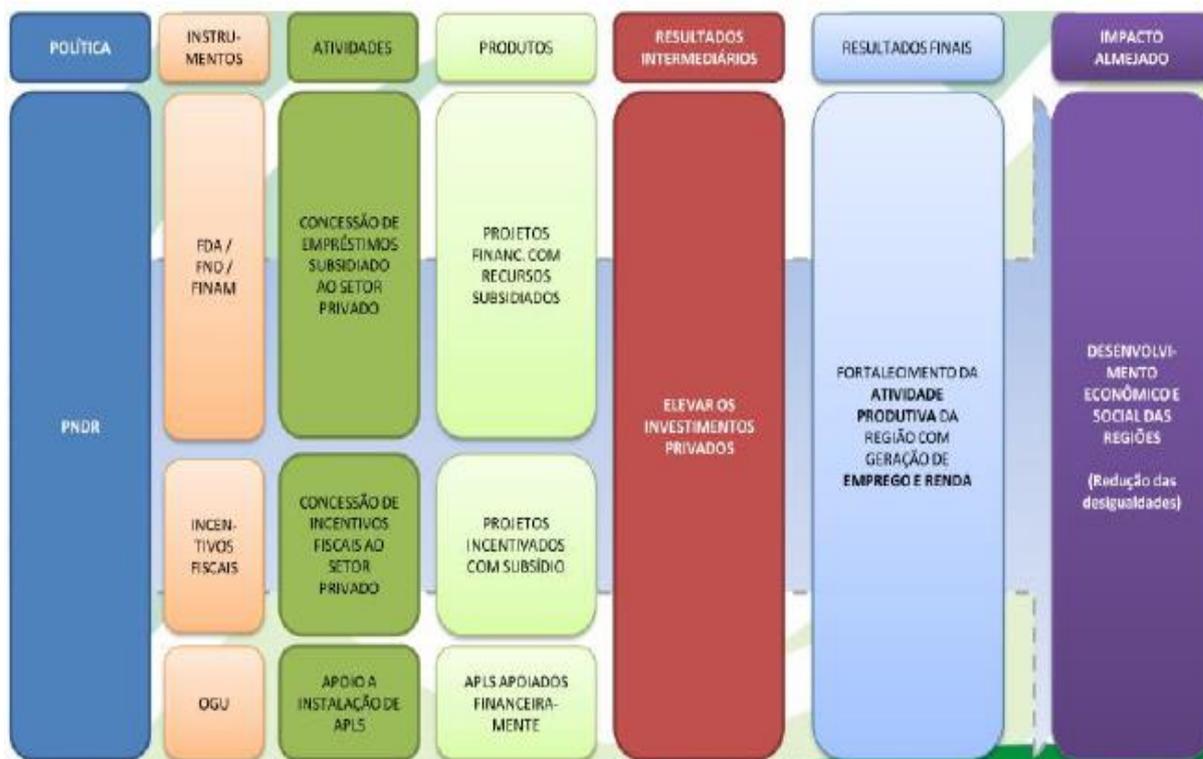
	1963	1969	1997	2001	2002	2013
Dispositivo Legal	Lei nº 4.239	Decreto Lei nº 756	Lei nº 9.532	MP nº 2.199-14	Decreto nº 4.212	Portaria nº 283/MI
Descrição	Cria os incentivos fiscais para o Norte e Nordeste	Normatiza os documentos para a Amazônia Legal	Escalona as alíquotas para os incentivos fiscais	Institui a atual legislação e fixa em 75% o IFIRPJ	Estabelece os setores prioritários	Consolida os regulamentos dos incentivos fiscais

Fonte: Adaptado de SUDAM (2016).

O Relatório Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) ano 2016 elaborado pela SUDAM, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) objetiva a redução das desigualdades regionais, cujos insumos são os instrumentos da política.

O Esquema 4 retrata as etapas conforme da lógica da atuação da Política Nacional de Desenvolvimento na Amazônia (PNDR), onde as atividades são as concessões de empréstimos subsidiados ao setor privado, os produtos são os projetos financiados com recursos subsidiados, sendo os resultados intermediários aos resultados específicos do instrumento e os resultados finais aos políticos como geração de emprego e renda.

Esquema 4 – Lógica de atuação da PNDR na Amazônia.



Fonte: SUDAM (2016, p. 24).

Nesse sentido, as áreas de exceção tributária na Amazônia, no aspecto tributário, se distinguem das demais regiões brasileiras, pois, ocorre a redução do custo das operações comerciais incentivadas devido à concessão dos benefícios tributários. Exemplos: as isenções do ICMS, suspensão do IPI e alíquota de PIS e COFINS quando das operações interestaduais de envio de mercadorias às áreas de livre comércio ou zona franca de Manaus.

Como visto anteriormente na descrição do Sistema Tributário Brasileiro, os impostos citados acima são exemplos que demonstram os tipos de renúncias fiscais, ou seja, norma extrafiscal, pois nesse caso os impostos deixam de ter função fiscal, puramente pecuniária, e se tornam instrumentos de intervenção no sistema econômico.

4.3.1 A experiência de áreas de exceção tributária na Amazônia

Por iniciativa do então plano de valorização da Amazônia, foi criada a primeira área de exceção tributária na Amazônia, o Porto Livre no estado do Amazonas

durante a década de 1950. E foi através do Projeto do então Deputado Federal Francisco Pereira da Silva que o Governo Federal no uso de suas atribuições em 06 de Junho de 1957 instituiu a Lei 3.173 que cria a Zona Franca na cidade de Manaus (ZFM), sendo administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) por sua vez está vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, naquele momento, a ZFM tinha características exclusivamente comerciais.

Sobre esse tema, Corrêa comenta que o Governo Federal buscou formular estratégias que permitissem criar condições que pudessem manter as populações locais, assim era uma “questão de estratégia e segurança nacional”. (...) “mas principalmente econômico, com objetivos sociais (...)” (CORRÊA, 2002, p. 20).

Alguns anos depois, a Lei 3.173/57 foi reformulada dando origem ao Decreto-Lei Nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, onde ficou estabelecida a área de exceção fiscal, e a ampliação dos incentivos para criação e implantação de um Polo Industrial, comércio de produtos importados e agropecuários no Amazonas. Botelho, sobre a política de desenvolvimento do interior da Amazônia destaca que “criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitem seu desenvolvimento” (BOTELHO, 2006, p. 33).

O Decreto-Lei Nº 291 de 1967 definiu a Amazônia Ocidental, que se estende pelos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. No ano seguinte os benefícios da Zona Franca foram estendidos a toda Amazônia Ocidental por meio do Decreto Lei Nº 356/68. Corrêa destaca sobre os incentivos da Zona Franca de Manaus:

(...) Eram incentivos amplos e com estímulos à importação. (...) arrecadação federal no Estado era muito pequena e a concessão de incentivos era um caminho para atrair capitais, principalmente internacionais, a fim de que surgisse efetivamente um polo econômico de referência no centro da Amazônia Ocidental. (CORRÊA, 2002, p. 24).

O Modelo Zona Franca de Manaus passou por quatro fases até a chamada fase atual a partir de 2003¹⁴. A primeira fase entre 1967 a 1975 coincide com o período do regime de economia fechada do Brasil, caracterizaram-se pela

¹⁴ Informações disponíveis em: http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm.

predominância da atividade comercial de produtos importados, sem limite de importação de produtos, sendo a exceção às armas e munições, fumos, bebidas alcoólicas, automóveis de passeio e perfumes.

A segunda fase se entendeu de 1975 a 1990, nessa fase foram estabelecidos, limites máximos globais anuais de importação (contingenciamento), são delimitados Índices Mínimos de Nacionalização para produtos industrializados na ZFM, e os incentivos do modelo ZFM são estendidos para a Amazônia Ocidental.

A terceira fase, dos anos 1991 a 1996, essa fase é marcada pela abertura da economia brasileira, ocorrência que resulta na perda de relevância do comércio de importados em Manaus, que deixou de ter a exclusividade das importações como vantagem comparativa; o Polo Industrial de Manaus passa a adotar o Processo Produtivo Básico (PPB), em substituição ao Índice Mínimo de Nacionalização; as indústrias ficaram obrigadas a implantar normas técnicas de qualidade, conforme padrões de entidades credenciadas pelo Instituto nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO); nessa fase também é criada a Área de Livre Comércio de Macapá-Santana, no Amapá, únicos municípios da Amazônia Oriental que integram a área de jurisdição da SUFRAMA.

Entre 1996 a 2002 a quarta caracterizou-se pela inclusão da função exportação como política intencional, também a criação do Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM); incentivo a criação de um polo de bioindústrias na Amazônia e a implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia.

A partir de 2003, essa fase fica marcada inicialmente pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que previa maior eficiência produtiva e capacidade de inovação das empresas e expansão das exportações. Em 2006, o Decreto 5.906, de 26 de setembro de 2006 prorroga os incentivos fiscais para o setor de informática e automação até 2019. Nessa fase também é definida o Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos fabricados no Polo Industrial de Manaus (PIM) é orientada pelo maior adensamento de cadeias produtivas nacionais, inclusive dos biocosméticos (SUFRAMA, 2018).

A Lei 8.387/1991 marca a perda da relevância da atividade comercial de produtos importados na Zona Franca de Manaus, influenciado pela abertura da

economia brasileira e pela redução do imposto de importação para o restante do país.

A Zona Franca de Manaus corresponde a uma área de livre comércio de importação e exportação de produtos e incentivos fiscais diferenciados das demais regiões do país, estão incluídos ao modelo ZFM o Polo Industrial de Manaus (PIM), comércio e agropecuário. Sua validade se estende até o ano de 2073 conforme emenda constitucional Nº 83/2014 (ADCT 92-A). (BRASIL, Decreto Lei Nº 288/67).

O segundo regime aduaneiro especial são as Zonas de Processo de Exportação (ZPEs) foram instituídas no Brasil através do Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988, previa a criação de espaços físicos restritos e com privilégios tributários. Caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, onde são destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens e serviços a serem comercializados com o exterior, são consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro.

O Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação é um órgão colegiado, pertencente ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – (MDIC). É a principal instância decisória da política nacional das zonas de processamento de exportação. O conselho é composto pelos ministros: a) estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - Presidente; b) de estado da fazenda; c) de estado do planejamento, desenvolvimento e gestão; de estado da integração nacional; de estado do meio ambiente; e o ministro chefe da casa civil da presidência da república.

As empresas autorizadas a operar na ZPE gozam de benefícios tributários, a Lei 11.508/2007 estabelece a suspensão de impostos na importação e aquisição no mercado de interno de bens e serviços. Dentre esses impostos estão: o Imposto de Importação (II), o Imposto sobre produtos industrializados (IPI), dentre outros descritos no artigo sexto da referida Lei. O Brasil possui vinte e cinco ZPE autorizadas, das quais dezessete estão em implantação em dezessete estados brasileiros (MDIC).

Em 2007 o Decreto 2.452/1988 foi revogado, sendo substituído pela a Lei nº 11.508/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 6.634/2008, mantém o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), e o nº 6.814/2009, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das ZPE.

A terceira exceção ao regime tributário e aduaneiro são as Áreas de Livre Comércio (ALC). As Áreas de Livre Comércio (ALC) no Brasil estão situadas na Amazônia Ocidental com exceção da localizada nos municípios de Macapá e Santana no estado do Amapá.

4.3.2 Marco Regulatório das Áreas de Livre Comércio na Amazônia

Por meio da concessão de benefícios fiscais e redução da carga tributária sobre aquisição de produtos, às ALC's foram concebidas com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico, através do fomento ao comércio local e com as regiões de fronteira. Sobre as ALC's Porto (2005, p. 6) discorre que:

As Áreas de Livre Comércio - ALC, criadas no Brasil a partir de 1989, tem como objetivo promover o desenvolvimento das zonas fronteiriças dos Estados em que forem implantadas, como também incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

Em relação às áreas de fronteiriças, a Constituição Federal de 1988, artigo 20, parágrafo 2º, define as faixas de fronteiras: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (BRASIL, CF, 1988).

Portanto, a faixa de fronteira equivale a 150 km de largura paralelamente a partir da linha de fronteira terrestre do território nacional com os países vizinhos, configurando uma zona juridicamente diferenciada, com normas e regulamentos específicos. Nesse contexto, as Áreas de Livre Comércio na Amazônia Ocidental foram criadas em áreas de fronteiras, o estado do Amapá apesar de não estar na Amazônia Ocidental como já dito anteriormente, pois fronteira com a Guiana Francesa, um dos fatores resultantes da criação desta ALC em Macapá e Santana.

Nesse aspecto de interação e cooperação entre o Amapá e a Guiana Francesa, Porto (2011) descreve que:

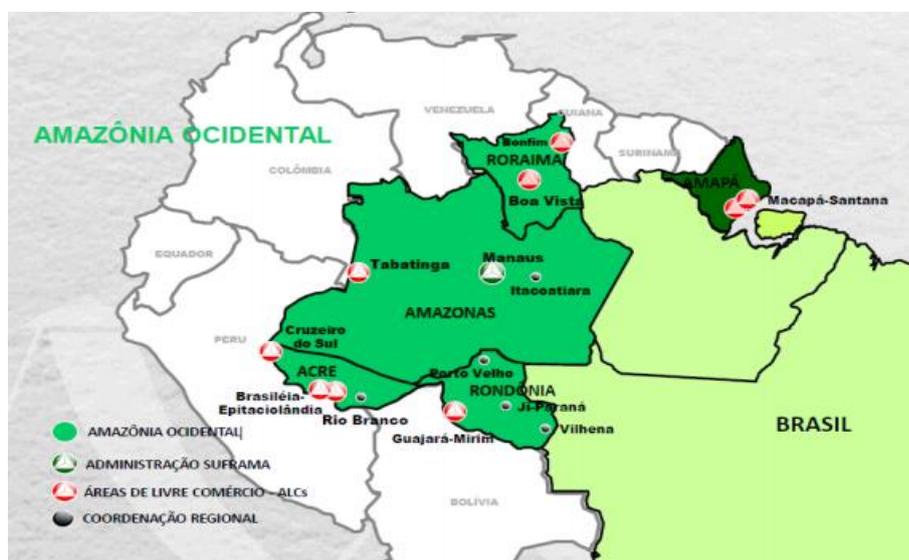
Na segunda metade da década de 1990, uma nova construção de fronteira é estabelecida: a fronteira de cooperação. Entretanto, não será em dez anos que isso removerá as questões culturais de restrição estabelecidas desde o período colonial. Vai demorar muito mais do que isso, pois não

somos mais um espaço de separações. Vale ressaltar diante deste aspecto que outrora tínhamos o rio e uma floresta que nos separava. Hoje, essas barreiras físicas foram conquistadas pelas rodovias no lado francês e no lado brasileiro. O Platô das Guianas está conectado. (PORTO, 2011, p. 12).

Portanto, se observa característica comum a todas as áreas de livre comércio estar geograficamente em um espaço fronteiriço. A área de livre comércio de Tabatinga, município do Amazonas, faz fronteira com a cidade de Leticia (Colômbia) têm superfície demarcada de 20 km²; A área de livre comércio de Guajará Mirim no estado de Rondônia faz fronteira com a cidade de Guayaramirim (Bolívia) e têm superfície de 82,5 km²; A área de livre comércio de Boa Vista e de Bonfim estão localizadas no estado de Roraima, o município de Bonfim faz fronteira com a cidade de Lethem (Guiana Inglesa); A área de livre comércio de Brasiléia e Cruzeiro do Sul no estado do Acre, essas áreas foram instituídas em lei, mas não foram implantadas, todavia as empresas comerciais desses municípios usufruem o benefício de isenção do Imposto sobre produtos industrializado (IPI) inerente a Amazônia Ocidental.

Observando o Mapa 2 perceber-se que as áreas de livre comércio demarcadas estão em regiões de fronteira internacional, com exceção do município de Macapá e Santana. O Mapa demonstra ainda as áreas onde está localizado o Polo Industrial de Manaus, e cada Área de livre comércio, além de demarcar a Amazônia Ocidental.

Mapa 2 - Área de abrangência da Suframa – ZFM e ALC's.



Fonte: COGEC/SUFRAMA (2016).

As áreas de livre de comércio (ALC) na Amazônia Ocidental e no Amapá foram constituídas através de Lei Federal e regulamentadas por Decreto Federal. O Quadro 6 reúne as informações dos municípios que possuem ALC, o estado onde está localizado, o país com que o estado/município faz fronteira, o dispositivo legal de criação e regulamentação, além do ano de efetiva implantação.

Quadro 6 - Quadro descritivo das Áreas de Livre Comércio na Amazônia

ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO				
Município	Estado	Fronteira Internacional	Dispositivos Legais de Criação e Regulamentação	Ano Implantação
Tabatinga	AM	Colômbia	Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989	1990
Macapá Santana	AP	Guiana Francesa	Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991 e Decreto n.º 517, de 8 de maio de 1992	1993
Guajará-Mirim	RO	Bolívia	Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991 e Decreto n.º 843, de 23 de junho de 1993	1991
Cruzeiro do Sul	AC	Peru	Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994 e Decreto n.º 1.357, de 30 de dezembro de 1994	1994
Brasiléia	AC	Bolívia	Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994 e Decreto n.º 1.357, de 30 de dezembro de 1994	1994
Bonfim	RR	Guiana Inglesa	Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991 e Decreto n.º 6.614, de 23 de outubro de 2008	1994
Boa Vista	RR	Guiana Inglesa/Venezuela	Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991 e Decreto n.º 6.614, de 23 de outubro de 2008	2008

Fonte: Adaptado de Suframa (2018).

Constituídas e em funcionamento, desde o início da década de 1990, as áreas de livre comércio são zonas aduaneiras com tributação diferenciada do restante do país. Possuem incentivos para compra de produtos nacionais e importação quando destinadas ao consumo e à comercialização no mercado interno e a exportação de produtos. Os benefícios tributários concedidos visam reduzir os custos dos produtos enviados a Amazônia.

As áreas de livre comércio, como áreas de exceção fiscal, possuem incentivos para compra de produtos nacionais e importados, contudo, apenas quando destinadas ao consumo interno, à venda no mercado local e exportação desses produtos. Todavia os incentivos serão efetivamente usufruídos quando a empresa localizada na área incentivada possuir cadastro e regularidade junto a Superintendência da Zona Franca de Manaus - (SUFRAMA).

A Amazônia Ocidental (AMOC)¹⁵ está contida na Amazônia legal, também é considerada uma área de exceção fiscal, usufruem da isenção do Imposto sobre produtos industrializados (IPI), com validade até o ano 2023, conforme Lei 12.859/2013, art. 94. Compõem a AMOC os estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. A AMOC juntamente com a Zona Franca de Manaus (ZFM) e as Áreas de Livre Comercio (ALC) têm seus incentivos fiscais administrados pela SUFRAMA.

A SUFRAMA é uma entidade autárquica, com personalidade jurídica, possui autonomia administrativa e financeira, com sede na cidade de Manaus, Amazonas, e vinculada ao Ministério da Indústria, Comercio Exterior e Serviço – MDIC, estabelecida através do Decreto Lei Nº 288 de 28 de fevereiro de 1967, mesma lei que regulamenta a Zona Franca de Manaus.

Cabe a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) cadastrar as empresas e habilitá-las afim de que essas possam usufruir dos incentivos fiscais inerentes à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio conforme Resolução CAS Nº 62, de 12 de Julho de 2000. A Portaria Nº 167 de 13 de Julho de 2005 concede as microempresas e empresas de pequeno porte regularmente cadastradas junto a Suframa redução para zero do valor da Taxa de Serviço Administrativo (TSA), quando dos serviços prestados pela SUFRAMA.

O Decreto Nº 61.244, de 28 de Agosto de 1967, art. 12 dispõe que toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na Zona Franca de Manaus fica sujeita ao controle da SUFRAMA. O controle sobre a entrada e saída de produtos incentivados é controlado através do Processo de Internamento de Mercadoria Nacional (PIN), a recepção e conferência documental do processo por meio de leitura eletrônica e/ou conferência física da mercadoria e autenticação do documento de controle do processo.

¹⁵ Além do incentivo do IPI, as empresas incentivadas e localizadas nos municípios pertencentes a AMOC também usufrui de incentivo de isenção de II nas importações (SUFRAMA, 2019).

A Portaria Nº 22 de 18 de Janeiro de 2017 dispõem sobre os procedimentos para o controle administrativo e operacional do processo de ingresso e internamento de mercadoria nacional no âmbito da Zona Franca de Manaus, das Áreas de Livre Comércio ou demais áreas da Amazônia Ocidental.

Em razão dos serviços públicos realizados pela SUFRAMA, dentre eles o de cadastramento das empresas e de Internamento de mercadorias incentivadas oriundas das operações interestaduais é gerada a cobrança da Taxa de Controle de Incentivos Fiscais (TCIF) e da Taxa de Serviços (TS), que foram instituídas pela Medida Provisória nº 757/2016, essa taxa de serviço era chamada de Taxa de Serviços Administrativos (TSA).

4.3.3 Marco Regulatório da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana

No contexto do desenvolvimento econômico do Amapá, segundo (PORTO, 2003), a economia do Amapá, após sua estadualização se caracteriza pela diversificação, houve a manutenção da atividade de exploração mineral, mas também a expansão de rebanhos bubalinos, indústrias madeireiras, pesca e a instalação da área de Livre Comércio de Macapá e Santana (PORTO; COSTA, 1999; PORTO, 2003).

Com a estadualização do Amapá, após a constituição de 1988, os governantes locais se veem na posição de ter de formular seus próprios planejamentos a fim de alcançar o desenvolvimento do território. Porto, 2003, nos faz refletir também que o foco nos planos para o desenvolvimento do estado é reajustado com a inclusão da valorização da questão ambiental, e o encerramento das atividades de exploração mineral da Indústria e Comércio de Minérios S.A. (ICOMI) no Amapá.

Em meio a esse cenário, na década de 1990, foi criada e instituída pelo Governo Federal, nos municípios de Macapá e Santana a Área de Livre Comércio. O objetivo principal era o comércio de produtos nacionais e importados na região, além da possibilidade de importações e exportações de mercadorias com incidência de impostos reduzida em comparação aos demais estados do país.

A criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana em 1991 e implementação em 1993, representou uma série de transformações política e

econômica para o estado do Amapá. Associada à recente criação do Estado, a ALCMS atraiu um elevado contingente populacional para a região (PORTO, 2002).

Em entrevista publicada em seu blog pessoal José Sarney¹⁶ descreve que o projeto da ALCMS no início encontrou resistência de natureza política quanto a sua aceitação e implementação, aliada a descrença dos comerciantes locais e problemas de logística quanto à aquisição de mercadorias para o Estado. A estruturação do Porto de Santana foi uma alternativa para resolver esse problema, uma vez que antes o Amapá tinha sua mercadoria vinda pelo Porto de Belém por balsas e barcos o que representava grande dificuldade e elevação do preço dos produtos por conta das despesas com transporte, portanto a ampliação do Porto de Santana foi resultado da ALCMS.

Ainda na narrativa de José Sarney a ALCMS reduziu o preço dos produtos que chegavam ao Amapá em 25% do seu valor de mercado e isso significou para o cidadão amapaense melhoria de sua qualidade de vida por poder adquirir produtos no próprio Estado que antes só comprava fora, a exemplo, televisores e produtos eletroeletrônicos. Também houve geração de emprego e dinamização da economia conforme relatou Sarney:

Hoje a Área de Livre Comércio é uma coisa que representa a vida do Amapá, porque é a maior geradora de empregos, são mais de 10 mil empregos. O comércio que a gente vê hoje não é aquele comércio da cidade estagnada, da cidade do racionamento [de energia elétrica], que não tinha luz, que não tinha nada daquele tempo. Hoje as ruas estão cheias, com gente comprando, o comércio se movimentando, gerando riqueza, empregando gente. É outro estado. Isso começou graças a Área de Livre Comércio, ela teve essa consistência.

[...] Hoje, se acabar a Área de Livre Comércio do Amapá é um desastre extraordinário, desemprego em massa, com o comércio todo falido porque vai desaparecer a grande vantagem competitiva que tem o comércio do Amapá e aquele desenvolvimento que se vê no Amapá. (SARNEY, 2019, p. 1).

Sobre os impactos gerados pela ALCMS Porto¹⁷ cita uma publicação do Jornal do Dia de 05 de fevereiro de 1994, com título "Livre comércio faz a economia

¹⁶ Relato não é datado e está disponível no blog de José Sarney no endereço: <http://www.josesarney.org/blog/sarney-o-grande-beneficiario-da-area-de-livre-comercio-do-amapa-e-o-povo/>. Acesso em: 24 abr. 2019.

¹⁷ Artigo sem data intitulado: As Estratégias recentes de "Desenvolvimento regional" no Amapá. com autoria de Jadson Porto disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/04.pdf>. Acesso em: 27 jan., 2019.

avançar", informava que no ano de sua implementação a ALCMS gerou um movimento financeiro na ordem de U\$ 3.948.167,64, sendo a maior movimentação em volume de Macapá, ressaltando que no ano de 1993 somente 30 empresas atuavam com a importação de mercadorias. O autor considera que a partir da ALCMS houve modificações nas exigências locais para com a qualidade de produtos comercializados, a qualificação de mão de obra, bem como, o aumento da influência política dos comerciantes, principalmente os importadores.

A respeito das contribuições geradas pela ALCMS Amorim e Porto (2017) pontuam que:

A ALCMS foi um marco na dinâmica econômica regional, considerando o impulso que possibilitou o fluxo comercial de bens e serviços, a partir dos dois principais centros de negócio do estado: Macapá e Santana. A inserção de empresas importadoras cresce exponencialmente nesse período e a ALCMS estimula a instalação dessas empresas no estado do Amapá. (AMORIM; PORTO, 2017, p. 42-43).

A ALCMS apesar de toda dificuldade de implementação que sofre qualquer política pública que não é executada em conjunto com outras políticas ou instrumentos voltados para o desenvolvimento econômico, tem como características aspectos positivos e negativos. Na linha de sucesso como foi evidenciado pelos autores citados houve geração de emprego e renda, dinamização do setor empresarial, facilitação do acesso a produtos com maior qualidade e melhor preço, por outro lado, no ponto de vista do que não está bom, mas pode ser melhorado fica evidente a necessidade de ampliação do número de empresas registradas pela SUFRAMA que podem ter acesso aos benefícios fiscais da ALCMS.

Portanto, dentro da política tributária de incentivos à região Amazônica, cada ALC foi instituída através de Lei Federal. No Amapá a ALCMS foi instituída através da Lei Nº 8.387 de 30 de Dezembro de 1991, conforme o artigo décimo primeiro:

Art. 11. É criada, nos Municípios de Macapá e Santana, no Estado do Amapá, área de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino americana (BRASIL, 1991).

Efetivamente em funcionamento a partir de Março de 1993, e conforme o artigo acima citado o Governo Federal pretendia promover desenvolvimento regional dos municípios de Macapá e Santana, manter a população local nessa região e fomentar o comércio local e se possível com os países vizinhos.

A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) situada no estado do Amapá, parte Oriental da chamada Amazônia legal, e as margem do Rio Amazonas. Segundo Porto (2005) a ALCMS “ocupa 85 km² dos perímetros urbanos de Macapá e Santana e beneficia a comunidade empresarial, como também, cria áreas de expansão para o comércio, indústria e serviços desses municípios”. (PORTO, 2005, p. 20).

Geograficamente, foram definidos os limites da ALCMS no artigo 2º do Decreto nº 517 de 08 de maio de 1992, que regulamenta a área incentivada. Todavia, em dezembro de 2005, o Decreto nº 5.624, dá nova redação ao artigo 2º do Decreto nº 517/1992. Assim, de acordo com a nova redação, ALCMS fica configurada pelos limites da área do Município de Macapá, de 6.562,4 km², e dos limites do município de Santana, de 1.599,7 km². Dessa maneira, esse dispositivo legal, explicita que somente as empresas estabelecidas nesses municípios poderão pleitear os incentivos tributários inerentes à ALCMS.

A nova redação do artigo 2º do Decreto Nº 517/1992, incisos I e II, define detalhadamente os limites da área beneficiada:

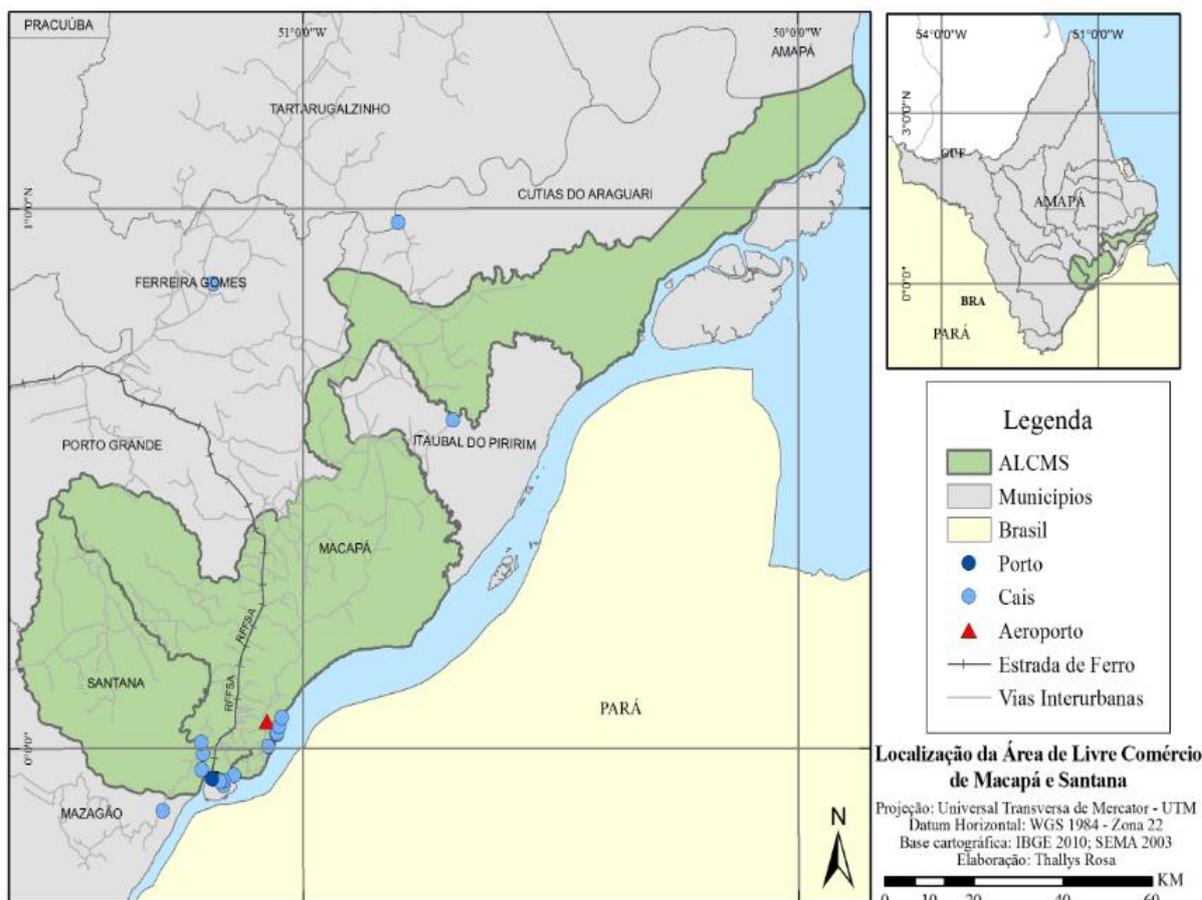
Art. 2o A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana - ALCMS, no Estado do Amapá, objetivando coincidir os perímetros municipais com as poligonais das áreas incentivadas, fica configurada pelos seguintes limites: (Redação dada pelo Decreto nº 5.624, de 2005).

I - a área do Município de Macapá, de 6.562,4 km², limitando-se ao Norte com os Municípios de Ferreira Gomes, Cutias do Araguari e Itaubal do Pírim, ao Sul com o Município de Santana, a Oeste com o Município de Porto Grande e a Leste com o Rio Amazonas; e (Incluído pelo Decreto nº 5.624, de 2005).

II - a área do Município de Santana, de 1.599,7 km², limitando-se ao Norte com os Municípios de Macapá e Porto Grande, ao Sul e a Oeste com o Município de Mazagão e a Leste com o Rio Amazonas. (Incluído pelo Decreto nº 5.624, de 2005). (BRASIL, 1992).

O Mapa 3 demonstra a localização da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana e seus limítrofes, percebemos que a os limites da ALMCS são os mesmos limites dos municípios de Macapá e Santana, logo os incentivos são inerentes as empresas localizadas dentro da área demarcada conforme legislação.

Mapa 3 – Localização da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana



Fonte: IBGE (2010); SEMA (2003). Elaboração: Thallys Rosa (2018).

Ainda no Decreto Nº 517/1992, o prazo de validade previsto era de 25 anos para a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, esse prazo se encerraria no ano de 2017. Todavia, esse prazo foi prorrogado até o ano de 2050 através da Lei 13.023 de 08 de Agosto de 2014, Art. 3º. (BRASIL, 1992).

Além do estímulo as atividades comerciais, também se pretendia estimular as atividades agroindustriais e extrativistas de produtos da floresta Amazônica. Contudo, esses dois últimos, ao longo dos anos, não tiveram incentivos adequados. Segundo Bertha Becker:

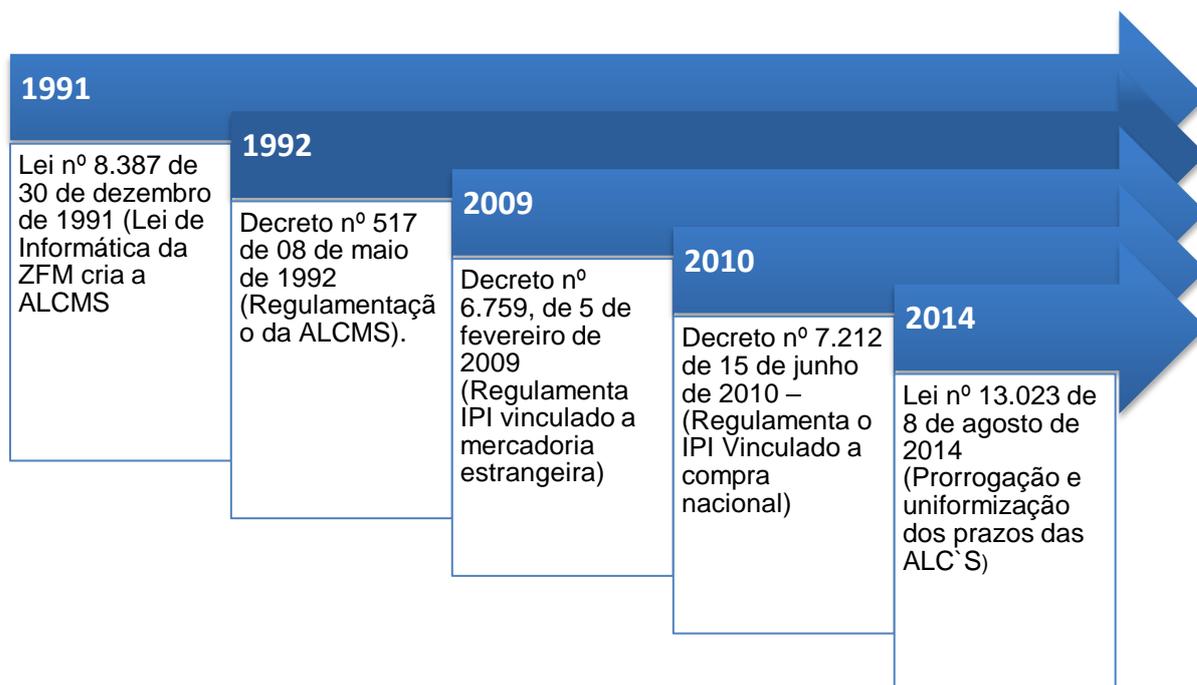
As políticas públicas para a Amazônia refletem o interesse nacional em seus valores históricos atualizados pela incorporação das demandas da cidadania, e essa transição se expressa hoje nas políticas públicas desarticuladas. Ambas visam o desenvolvimento numa estratégia territorial seletiva, mas o desenvolvimento previsto por uma e pela outra não são apenas diversos, como também opostos e conflitivos. (BECKER, 2001, p. 143).

O Decreto Nº 517 de 08 de Maio de 1992 regulamenta o art. 11 da Lei 8.387 de 30 de dezembro de 1991, esse decreto dispõe sobre a extensão da área incentivada. Importante destacar que os incentivos tributários concedidos à Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), correspondem a impostos de competência da União e dos Estados, cujo fato gerador é a remessa de mercadorias, sejam para comercialização ou máquinas e equipamentos destinados ao ativo imobilizado. Cada incentivo tributário possui um marco regulatório, que a seguir serão descritos.

O Decreto 517/1992 também regulamenta e isenta o Imposto de Importação (II), o Art. 5º dispõem que vendas de mercadorias nacionais ou nacionalizadas efetuado por empresas localizadas fora da ALCMS para empresas incentivadas ali localizadas são equiparadas a exportação (BRASIL, 1992).

O esquema 5 descreve através de um roteiro cronológico os dispositivos legais referentes às concessões de incentivos tributários da Área de Livre Comercio de Macapá e Santana no estado do Amapá.

Esquema 5 – Evolução, contextualização e perfil dos incentivos fiscais administrados pela SUFRAMA



Fonte: Adaptado de SUFRAMA (2018).

O Convênio ICMS 52/92 estende a ALCMS os benefícios do ICMS contidos no Convênio ICMS 65/88, trata-se da isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Com relação às contribuições do PIS e COFINS, essas têm reduzida a alíquota a zero conforme art. 2º, parágrafo 3º da Lei 10.996/2004. O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é isento conforme Decreto 7.212/2010, Art. 99. Esse conjunto de lei que a principio pode parecer complexo trata-se de renúncia fiscal tributária do Governo federal e convênio ICMS entre os estados.

E quanto ao IPI, o imposto é isento conforme Decreto 7.212/2010, Art. 99. Esse conjunto de lei que a principio pode parecer complexo trata-se de renúncia fiscal tributária do Governo federal e convênio entre os estados. O Quadro 7 sintetiza os incentivos fiscais contemplados pelas Áreas de Livre Comércio, demonstrando os tributos incentivados, os dispositivos legais, e a abrangência quanto às operações de aquisição de mercadorias de origem nacional.

Quadro 7 - Impostos e base legal vigente na aquisição de mercadorias para ALCMS.

TIPO DE OPERAÇÃO	TRIBUTO	ALCMS	LEGISLAÇÃO
Remessas oriundas do Mercado Nacional (Destinadas a revenda, consumo ou ativo imobilizado)	ICMS	Isenção	Convenio ICMS 52/1992
	IPI	Isenção	Decreto 7.172/2010
	PIS/COFINS	Alíquota zero	Lei 10.996/2004, Art. 2º.
	II	Isenção	Lei 8.387/91, art. 11 § 2º
Importação (revenda, insumo e ativo imobilizado)	II	Isenção	Decreto 6.759/2009, art. 524 e 525
	IPI	Isenção	Decreto 7.172/2010
	PIS/COFINS	Tributado Integralmente	Lei 10.996/2004
	ICMS	Tributado Integralmente	Decreto Estadual 2.269/1998, Art. 12

Fonte: Adaptado pela autora (2018).

Cabe ressaltar que relativamente à concessão do incentivo do ICMS as áreas de livre comércio, a autorização é matéria exclusiva do CONFAZ, conforme Decreto Federal nº 517/92. Todavia, faz-se necessário decreto estadual para regulamentar a matéria conforme Lei Estadual nº 400/97.

Conforme descrito acima às remessas de mercadorias destinadas a comercialização ou na aquisição de máquinas e equipamentos destinados ao ativo imobilizado são isentas de ICMS quando destinadas a ALCMS. Todavia, segundo o Convênio ICMS 65/88 é garantido os créditos de ICMS como se tributados tivessem sido, esse crédito é chamado de crédito presumido.

Continuando a questão ao incentivo do ICMS, na aquisição interestadual de produtos industrializados de origem nacional, crédito presumido será 7% das mercadorias vindas dos estados da região Sul e Sudeste e 12% oriundas dos estados do Norte, Nordeste, Centro Oeste e do Espírito Santo. E conforme o Convênio ICMS 71/11 garante a permanência do crédito do ICMS mesmo nas remessas isentas das mercadorias às áreas de livre comércio.

Vale ressaltar também que conforme Convênio ICMS 65/88, cláusula 1º, parágrafo 2º o valor do ICMS que seria devido na operação será abatido do valor da mercadoria na venda incentivada a ALCMS:

Para fruição do benefício previsto nesta cláusula, o estabelecimento remetente deverá abater do preço da mercadoria o valor equivalente ao imposto que seria devido se não houvesse a isenção indicado expressamente na nota fiscal (BRASIL, 1988).

Ainda referente ao ICMS, o Convênio ICMS 65/88, na cláusula 1º, parágrafo 1 excluí a hipótese do incentivo tributário as mercadorias citadas a seguir, ainda que destinadas a comercialização ou ativo imobilizado: a) armas e munições; b) perfumes; c) fumo; d) bens de informática; e) bebidas alcóolicas e f) automóveis de passageiros.

A operação de compra de mercadorias para origem nacional para à área de livre comércio é considerada envio à área de exceção, por isso possuem regime tributário diferenciado. Dessa maneira, a emissão da Nota Fiscal (NF) pelo fornecedor à cliente incentivado localizado na ALCMS deve possuir código fiscal de operações e prestações (CFOP) diferenciado, explicitando o envio à área incentivada, nesse sentido serão utilizados os códigos específicos à saber: CFOP 6109 – Venda de produção própria do estabelecimento, destinada à ZFM ou ALC; ou o CFOP 6110 - Venda de mercadoria adquirida ou recebida de terceiros, destinada à ZFM ou ALC. (BRASIL, 1970).

Cabe a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) cadastrar as empresas e habilitá-las afim de que essas possam usufruir dos incentivos fiscais inerentes à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio conforme Resolução CAS Nº 62, de 12 de Julho de 2000. A Portaria Nº 167 de 13 de Julho de 2005 concede as microempresas e empresas de pequeno porte regularmente cadastradas junto a Suframa redução para zero do valor da taxa de serviço, quando dos serviços prestados públicos pela SUFRAMA.

A ALCMS conforme foi constituída e instalada possui escopo essencialmente comercial, mercadorias nacionais e importadas, desde que consumidas e/ou comercializadas na área beneficiada.

Assim, através da ALCMS, as operações incentivadas de mercadorias vindas das demais regiões do país possibilita aos empresários do estado do Amapá um custo de aquisição de produtos compatíveis com o restante do Brasil, minimizando os altos custos logísticos de enviar mercadorias à região norte, quando comparado com as operações nas demais regiões do país.

Todavia, não se pode deixar de chamar atenção para a questão de que, os incentivos tributários, em particular do ICMS concedidos às áreas de livre comércio são financiados pelos demais Estados da federação, pois o desconto do ICMS, inerente a remessa incentivada e o crédito presumido correspondem ao não recolhimento desse imposto ao Estado de origem da mercadoria. Isso justifica a necessidade de aprovação de todos os Estados da federação e o Distrito Federal, através do Conselho Nacional de Políticas Fazendárias (CONFAZ) para concessão da isenção do ICMS às Áreas de Livre Comércio.

5 A POLITICA TRIBUTÁRIA E A EXPERIÊNCIA DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE MACAPÁ E SANTANA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO

Esta seção busca aprofundar-se em decompor o problema deste estudo, a luz da questão levantada, primeiramente, fez-se necessário elaborar uma narrativa descritiva dos municípios de Macapá e Santana, uma vez que são os territórios onde se incide o eixo principal da análise desse estudo a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS). Para a caracterização dos municípios de Macapá e Santana serão utilizados dados históricos e indicadores socioeconômicos, alicerçado em informações estatísticas de instituições como o IBGE, Atlas Brasil e SEPLAN. Diante disso, fez-se necessário construir uma visão geral dos principais aspectos socioeconômicos dos municípios de Macapá e Santana.

Na segunda parte, em cumprimento ao objetivo específico deste estudo, pauta-se na discussão da utilização da política tributária da ALCMS como instrumento para o desenvolvimento econômico de Macapá e Santana. Desse modo, a narrativa traçada apresenta dados econômicos quantitativos e estudos que fundamentam a premissa à evolução dos municípios de Macapá e Santana a partir da instalação da ALCMS no estado do Amapá.

Considerando a importância da análise das receitas tributárias como instrumento estratégico para o monitoramento do desempenho da arrecadação de um município, bem como, sua relevância para a melhor administração das despesas das instituições públicas e do gasto do recurso público, esta seção constitui uma parte que evidencia os dados sobre as receitas do Amapá e de Macapá e Santana visando identificar de que maneira os recursos oriundo dos tributos colaboram com o desenvolvimento econômico dos respectivos territórios. Atrelado a isso se buscou também mostrar que a arrecadação tributária possui correlação estreita com as atividades executadas pelas empresas incentivadas pela ALCMS, pois as operações comerciais internas são fatos geradores para arrecadação do ICMS principal tributo estadual.

Diante dessas informações direcionaremos a análise aos dados apresentados tomando por base o conhecimento da inerência dos incentivos tributários e o mercado local. Propondo-se a identificar se os benefícios tributários concedidos às empresas comerciais instaladas na ALCMS foram eficientes e suficientes para influenciar e contribuir com o desenvolvimento dos municípios.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE MACAPÁ E SANTANA

Analisar características de um território significa buscar entender os múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que podem exercer influência sobre o desenvolvimento e planejamento desse espaço. Nesse sentido expõem-se uma caracterização sucinta dos municípios de Macapá e Santana trazendo dados quantitativos elaborados de fontes oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), plataforma Atlas de Desenvolvimento e outros relatórios institucionais que detinham informações sobre os dois municípios estudados.

5.1.1 Resumo histórico do município de Macapá

Em 1738, Castelo Branco solicita a coroa portuguesa licença para tomar providências a respeito do estado de abandono em que se encontrava a fortaleza de Santo Antônio de Macapá. Atendendo a seu pedido, D. João V autoriza Castelo Branco, não só a construção de um forte no mesmo local das ruínas da fortaleza de Macapá, como a instalação de outro forte, duas léguas e meia do antigo. No entanto, como não veio recurso para andamento das obras, nada foi feito, mesmo o governo posterior voltando a insistir (SARNEY; COSTA, 2004).

Porém, depois que D. José I assumiu o trono, algumas mudanças foram feitas e assim, o ministério real foi assumido por Pombal, que em seguida nomeou para o comando das Armas da Província do Pará, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, os quais lhe renderam poderes para realizar a fundação e colonização das vilas na Amazônia Setentrional (IBGE, 2017).

A partir de então foram enviados colonos açores para povoar Macapá, e em 1751, Mendonça Furtado mandou uma carta informando a dificuldade de transportar pessoas para colonizar Macapá. Assim, dia 18 de dezembro deu ordens para o capitão-mor João Batista de Oliveira estabelecer a nova Vila de São José de Macapá. E assim foram sendo enviadas mais pessoas para povoar o local, até que em janeiro de 1752 informou ao rei que enviara os últimos açorianos para a vila (SARNEY; COSTA, 2004). Ocorre então no dia 2 de fevereiro de 1758, por meio de Mendonça Furtado, a instalação dos poderes legislativo e judiciário e no dia 4 de fevereiro do mesmo ano o povoado é elevado à categoria de vila, ocorrência que

estimulou a cobiça de outros povos a invadi-la (IBGE, 2017). Sarney e Costa (2004), porém enfatizam que embora Mendonça Furtado tivesse o interesse em construir a fortaleza, faltava-lhe mão de obra qualificada para fazê-lo, assim como material. Após 1759, Mendonça Furtado passa a acompanhar a obra a distância, após ter sido promovido a secretário de estado, e seu cargo anteriormente ter sido ocupado por Manuel Bernardo de Melo e Castro. Assim a fortaleza só foi inaugurada em 19 de março de 1782 apoiadamente dezoito anos depois do início de sua construção.

No ano de 1856, através da Lei nº 0281 de 06/09/1856 a vila de São José de Macapá fundada em 04 de fevereiro de 1758 é elevada a condição de cidade com a denominação de Macapá, portanto, o município mais antigo do estado do Amapá. Assim, a localização do município de Macapá foi estrategicamente pensada para a proteção da entrada do Rio Amazonas, então, seguindo essa vocação de proteger a fronteira do cabo norte na foz do rio, os Portugueses construíram Fortaleza de São José ainda no período colonial.

Macapá é a capital do estado do Amapá, o mais antigo município do Estado. Cabe ressaltar que o Amapá primeiramente foi constituído Território Federal em 1943 e se tornou Unidade da Federação em 1988. O Município de Macapá está localizado na região sul do estado do Amapá, possui localização estratégica na entrada do rio Amazonas. Possui quatro distritos: Bailique, Carapanatuba, Fazendinha e São Joaquim do Pacuí. Ainda, abrange em seu território as áreas protegidas APA do rio Curiaú, APA da Fazendinha e Reserva Biológica do Parazinho.

5.1.2 Resumo histórico do município de Santana

A origem do município de Santana assemelha-se ao ocorrido com a criação da capital do estado do Amapá, uma vez que após fundar a vila de São José de Macapá o governador ao seguir viagem para a capitania de São José do Rio Negro, encontrou a ilha de Santana, e transformou-a em povoado (RODRIGUES, 2016).¹⁸

Os primeiros habitantes da ilha advinham do Pará (portugueses e mestiços) e índios pertencentes à nação Tucuju, estes últimos comandados por Francisco

¹⁸ Informações disponíveis em: < <http://www.amapadigital.net/santana.php>>.

Portilho de Melo (IBGE, 2017), que conforme Rodrigues (2016) correspondeu ao primeiro desbravador da ilha de Santana.

Francisco Portilho de Melo era escravocrata e fugitivo da lei, e com essas referências impunha respeito das tribos e com isso as dominava. Embora fugitivo das autoridades portuguesas, o mesmo recebia apoio dos mercados de Belém, devido possuírem interesse no tráfico dos nativos. Assim, buscando melhorar sua imagem e aproveitando-se da viagem de Mendonça Furtado, Portilho resolve cooperar com o governador do Grão-Pará e Maranhão, passando informações exclusivas a respeito da Amazônia, além das mãos de obras que detinha poder interessar a Mendonça Furtado, tanto para construção da fortaleza quanto para a produção de alimentos (RODRIGUES, 2016).

Essa aliança conforme o autor acima rendeu a Portilho o título de capitão e diretor do povoado de Santana, e conseqüentemente o remanejamento de um número expressivo de indígenas para a construção da fortaleza, situação que causou indignação por parte dos indígenas e conseqüentemente uma baixa na mão de obra disponível, uma vez que os que tinham ficado, fugiram, esconderam-se ou morreram.

Em homenagem a Santa Ana, Mendonça Furtado mandou instalar e fundar o povoado com o nome de Santana. Já em 1981, por meio da Lei Municipal nº 153 o povoado foi elevado a distrito e em 17 de dezembro de 1987, através da Lei Federal nº 7.639 o distrito foi elevado a município (IBGE, 2017).

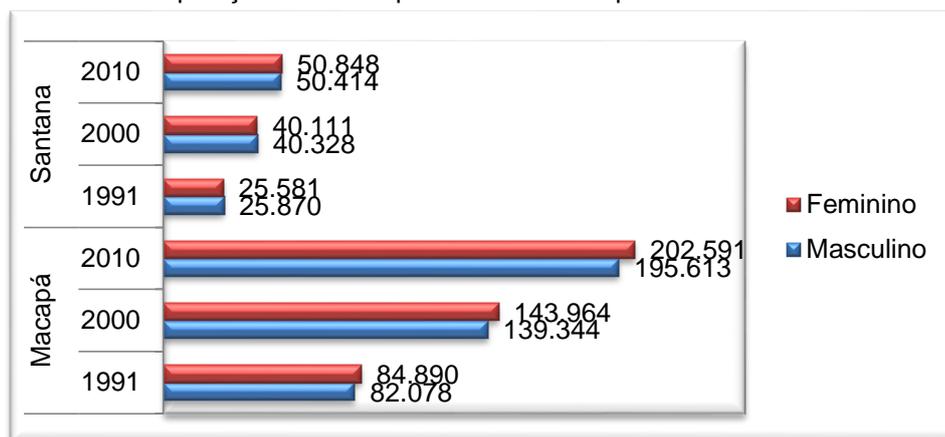
5.1.3 Dados gerais de Macapá e Santana

Segundo levantamento do último censo realizado pelo IBGE no ano de 2010 era equivalente a 398.204 pessoas, enquanto que no censo do ano 1991 a população total era de 166.968 pessoas. A de se levar em consideração que o censo de 1991 representava um estado do Amapá recém-criado, em processo de estruturação, passando de território para Unidade da Federação. Segundo a estimativa do IBGE em 2018 a população do município de Macapá é de 493.634 pessoas, representando 59,51% da população total do estado do Amapá. Por sua vez, no município de Santana a população no intervalo temporal entre os censos de 1991 a 2010 praticamente dobrou de tamanho, passando de pouco de cinquenta e

um mil habitantes para 101.262 pessoas no ano de 2010. Na estimativa do IBGE em 2018 Santana possui uma população de 119.610 habitantes, dessa maneira, representa 14,41% da população total do estado do Amapá.

A característica da população dos dois municípios em termos de gênero é bem semelhante, pois a evolução da taxa de crescimento do número de homens e mulheres entre os Censos de 1991 a 2010 é muito próxima conforme pode ser Observada no Gráfico 1.

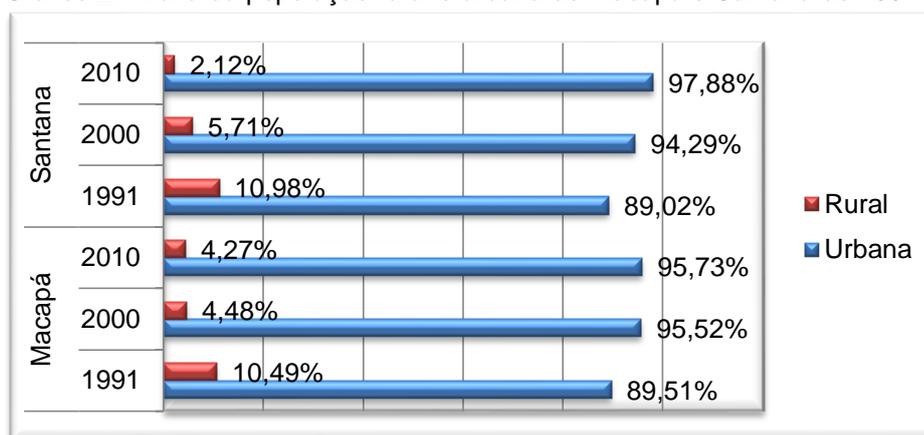
Gráfico 1 – População residente por sexo em Macapá e Santana de 1991 a 2010.



Fonte: Adaptado de IBGE cidades pesquisas Censo (1991; 2010).

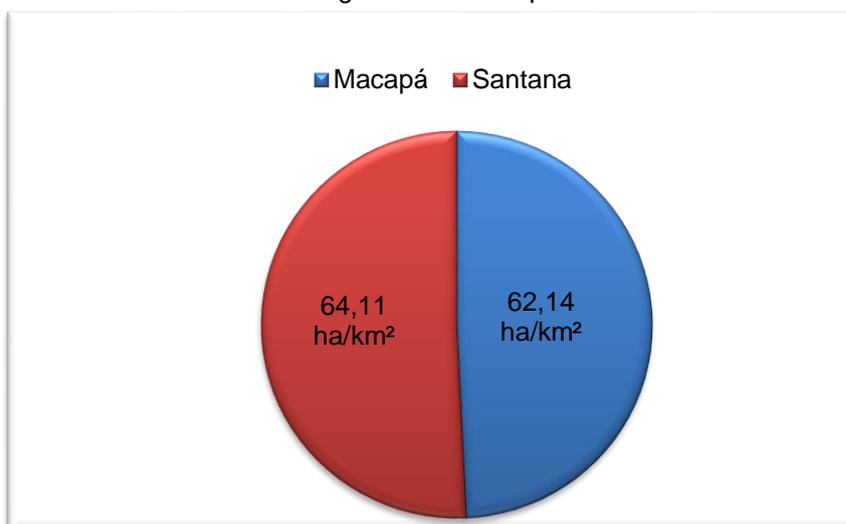
A população rural tanto de Macapá quanto de Santana sofreu uma queda entre 1991 e 2010, ao contrário a população urbana aumentou na mesma proporção nos dois municípios como mostra o Gráfico 2. Em se tratando da densidade demográfica a de Santana é maior que a de Macapá conforme aponta o Gráfico 3.

Gráfico 2 – Taxa da população rural e urbana de Macapá e Santana de 1991 a 2010



Fonte: Adaptado de IBGE cidades pesquisas Censos (1991; 2010).

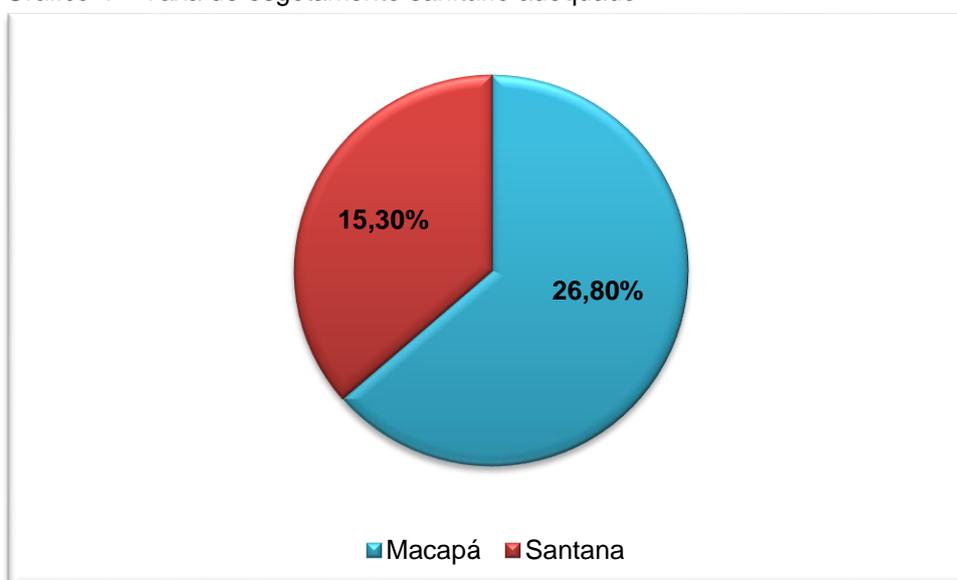
Gráfico 3 – Densidade demográfica de Macapá e Santana



Fonte: Adaptado de IBGE cidades pesquisa Censo (2010).

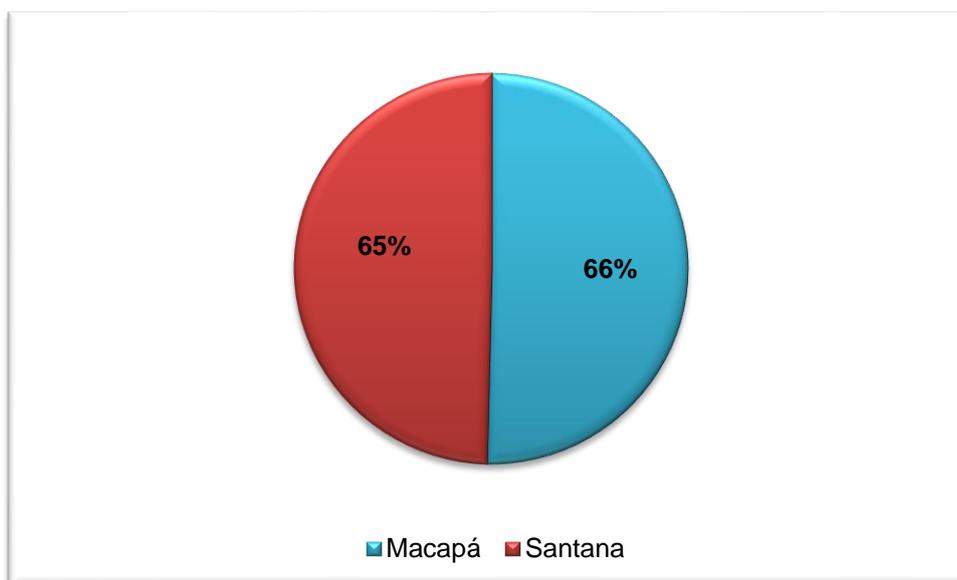
O aspecto relacionado à oferta de esgotamento sanitário adequado de Macapá e Santana apresenta um indicador negativo com taxas muito reduzidas da disposição desse serviço à população conforme aponta o Gráfico 4. Para taxa de urbanização das vias públicas Macapá e Santana apresentam percentuais muito próximos com diferença de apenas 1% desse valor como pode ser visto no Gráfico 5.

Gráfico 4 – Taxa de esgotamento sanitário adequado



Fonte: Adaptado de IBGE cidades pesquisa Censo (2010).

Gráfico 5 – Taxa de urbanização de vias públicas



Fonte: Adaptado de IBGE cidades pesquisa Censo (2010).

Considerando os indicadores apresentados é possível inferir que o município de Macapá e Santana continua crescendo e passando por processos de modificação de sua estrutura populacional e física seja no ambiente urbano ou no rural, mas nem todas as mudanças foram favoráveis como o elevado crescimento da população urbana em detrimento da rural que implica na elevação da densidade demográfica urbana que por sua vez não foi acompanhada pela melhoria da taxa de oferta de serviços como saneamento e urbanização das vias públicas.

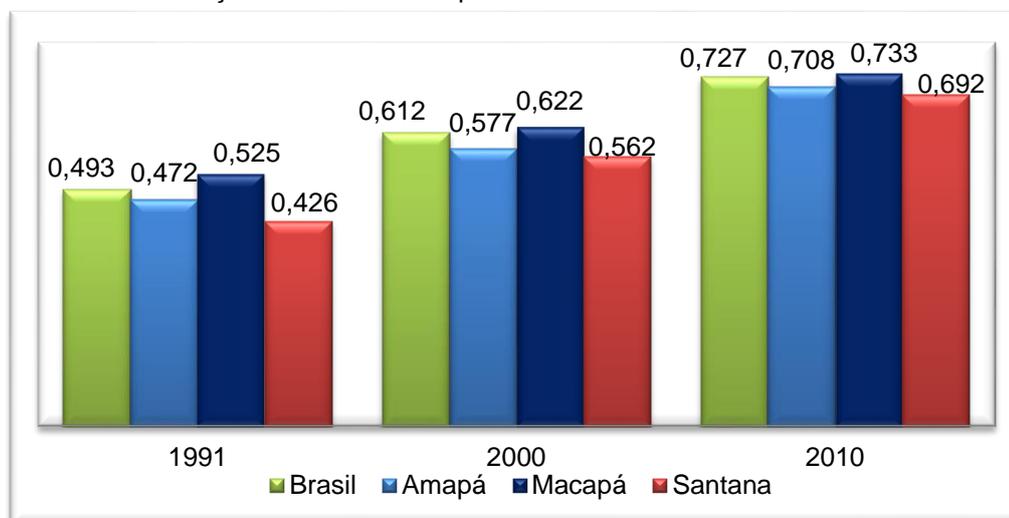
5.1.4 Indicadores sociais de Macapá e Santana

A população do município de Macapá em 2010 correspondeu a 398.204 pessoas, com densidade demográfica de 62,14 hab./Km², em uma área territorial igual a 6.503,458 km², enquanto que a população do município de Santana, para este mesmo ano, referiu-se a 101.262 habitantes, com densidade demográfica de 64,11 hab./Km² em uma área territorial de 1.541,244 km² (IBGE, 2017). No tocante ao percentual de pessoas ocupadas por município, dados do IBGE (2017) demonstram que Macapá, no ano de 2016 computou 24,7%, e o município de Santana 8,7%.

Comparando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Macapá e Santana que em 1991 correspondiam respectivamente a 0,525 e 0,426 passando

em 2010 a ser 0,733 e 0,622 evidencia-se um aumento positivo desse indicador. Também nota-se uma evolução nos dois municípios com valores que superam a média nacional e estadual no ano de 2010 (Gráfico 6).

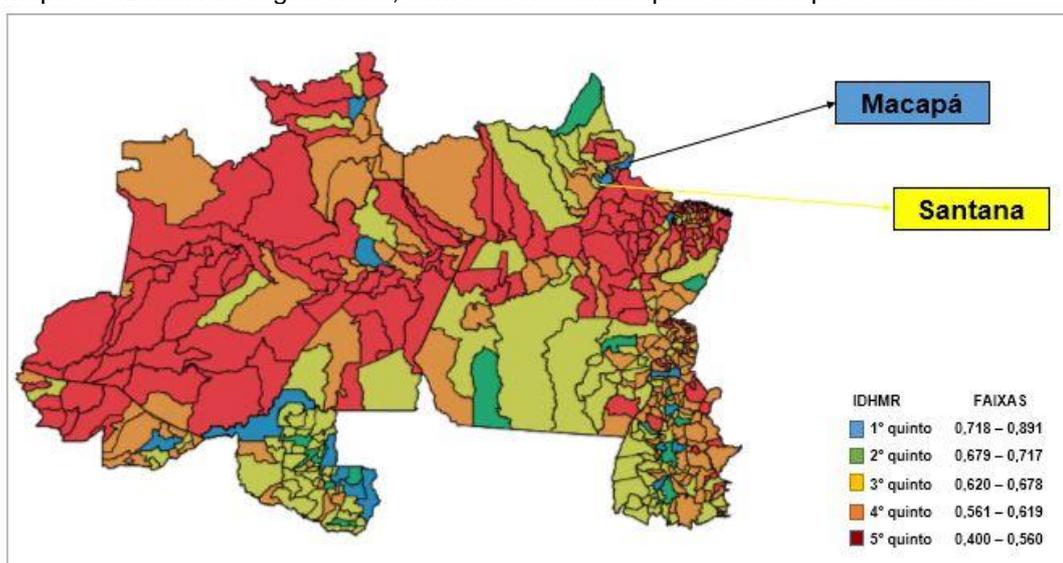
Gráfico 6 – Evolução do IDH de Macapá e Santana de 1991 a 2010



Fonte: Adaptado de Atlas Brasil (2010).

Ao realizar a comparação da renda por municípios dentro da região norte constata-se que Macapá faz parte do 1º grupo (1º e 2º quinto), composto por apenas 15 municípios que contemplam as maiores rendas, enquanto que Santana compõe o segundo grupo, o qual corresponde aqueles que se encontram no 3º, 4º e 5º quinto, conforme pode ser constatado no Mapa 4 (PNUD, 2013).

Mapa 4 - IDHMR da região norte, com foco nos municípios de Macapá e Santana.



Fonte: Adaptado do PNUD (2013).

Segundo o Cadastro de Estabelecimentos de Saúde (CNES) consultado em 2019, Macapá possui 69 estabelecimentos de saúde geridos pela administração pública, em que 35 são Unidades básicas de saúde (UBS) e 19 são postos de saúde. Diferente da capital do estado, Santana aglomera 39 estabelecimentos de saúde sob a gestão da administração pública, no qual 14 são UBS e oito são unidades móveis de nível pré-hospitalar na área de urgência, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 - Quantitativo de estabelecimentos nos municípios de Macapá e Santana, geridos pela administração pública em 2019.

Estabelecimentos de saúde	Macapá (Frequência absoluta)	Santana (Frequência absoluta)
Unidade básica de saúde	35	14
Posto de saúde	19	7
Unidade móvel de nível pré-hospitalar na área de urgência	4	8
Clínica/centro de especialidade	2	4
Farmácia	2	1
Central de gestão em saúde	1	1
Centro de atenção psicossocial	1	2
Unidade de atenção à saúde indígena	1	0
Unidade de vigilância em saúde	1	2
Unidade móvel terrestre	1	0
Total	67	39

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (2019).

A respeito dos outros estabelecimentos de saúde regidos pelas entidades empresariais, entidades sem fins lucrativos, organizações internacionais e pessoas físicas, notou-se que as entidades empresariais destacam-se tanto no município de Macapá (204) quanto de Santana (15), porém a expressividade em termos quantitativos permanece sendo no município de Macapá, de acordo com a Tabela 2 (CNES, 2019).

Tabela 2 - Estabelecimentos de saúde constantes em Macapá e Santana geridos por instituições independentes da gestão pública em 2019.

Natureza jurídica	Macapá (Frequência absoluta)	Santana (Frequência absoluta)
Entidades empresariais	204	15
Entidades sem fins lucrativos	4	3
Organizações internacionais	0	0
Pessoas físicas	64	6
Total	272	24

Fonte: Adaptado do Cadastro Nacional Estabelecimentos de Saúde (2019).

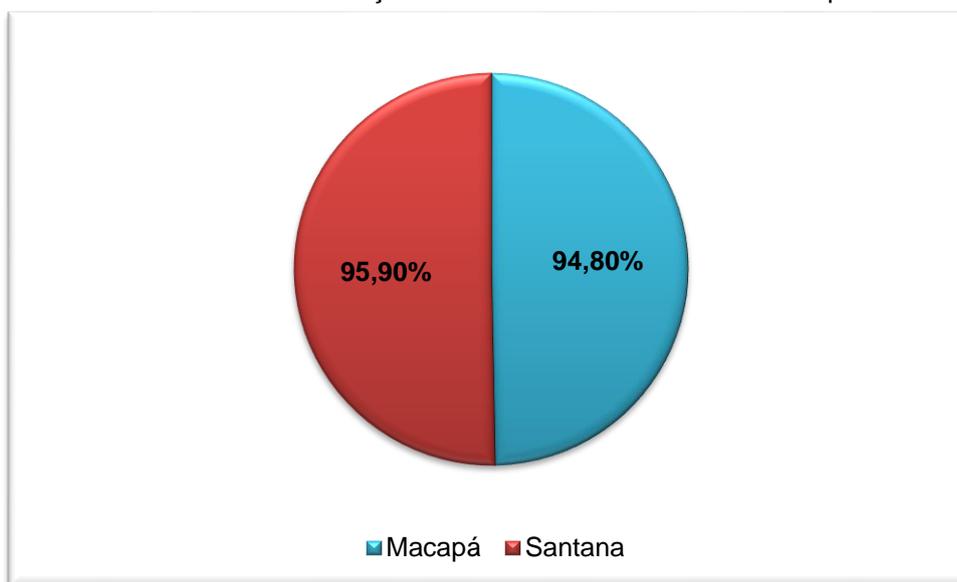
A partir da exposição dos dados apresentados nas Tabelas 1 e 2, nota-se a diferença significativa entre o número de estabelecimentos de saúde geridos pela administração pública em Macapá, que computou apenas 67, em relação às entidades empresariais que possuem 204 estabelecimentos na capital, diferença que corresponde a 304%. Em relação à educação Macapá por ter maior população que Santana comporta maior quantitativo de alunos matriculados em todos os níveis de ensino. Em Santana a maioria das matrículas corresponde ao ensino fundamental com 11.451 matrículas e o médio com 5.619, modalidade educacional sob responsabilidade do Estado. No município de Macapá essa característica não se difere são 42.820 alunos matriculados no ensino fundamental e 20.836 no ensino médio, os dados podem ser conferidos na Tabela 3. O Censo 2010 registrou uma taxa de escolarização dos indivíduos de 6 a 14 anos maior no município de Santana em relação a Macapá como retrata o Gráfico 7.

Tabela 3 – Total de matrícula por nível de ensino em Santana e Macapá, 2016.

SANTANA					
Ensino	Municipal	Estadual	Federal	Privado	Total
Infantil	3.198	-	-	854	4.054
Fundamental	6.742	11.451	-	2.459	20.652
Médio	-	5.619	-	387	6.006
Profissional	521	-	370	102	993
EJA	566	2.459	-	146	3.171
Total	11.027	19.529	370	3.950	34.876
MACAPÁ					
Ensino	Municipal	Estadual	Federal	Privado	Total
Infantil	7.042	38	-	4.177	11.257
Fundamental	23.190	42.820	-	8.842	74.852
Médio	-	20.836	620	2.651	24.107
Profissional	-	2.419	1.237	2.702	6.358
EJA	2.022	11.456	73	1.087	14.638
Total	32.254	77.569	1.930	19.459	131.204

Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2016).

Gráfico 7 – Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em Macapá e Santana



Fonte: Adaptado de IBGE cidades pesquisa Censo (2010).

De modo geral os indicadores sociais de Macapá e Santana apresentam números com melhorias com destaque para o IDH de ambos os municípios. Porém apenas com base na evolução dos números não é possível afirmar que tais indicadores sociais indicam desenvolvimento efetivo da região, o que se pode concluir é apenas que houve uma evolução positiva na análise do cenário em termos quantitativos.

5.1.5 Indicadores econômicos de Macapá e Santana

Importante destacar nesse tópico inicialmente como se comportam os setores econômicos desses municípios, e quais dentre eles e mais representativo. Assim sendo, no setor primário de Macapá, o destaque é a produção de gado bovino e bubalino. Mas também é desenvolvida a pesca artesanal, a criação de suínos, além da avicultura e a produção ainda incipiente de açaí (RODRIGUES, 2016).

No setor secundário, destaca-se o comércio devido a Área de Livre comércio de Macapá e Santana, porém existem fabricas de tijolos, engarrafamento de refrigerantes, industrialização de sucos, padarias, palmitos de açaí e as movelarias que inclusive oportunizam diversas vagas de emprego (RODRIGUES, 2016).

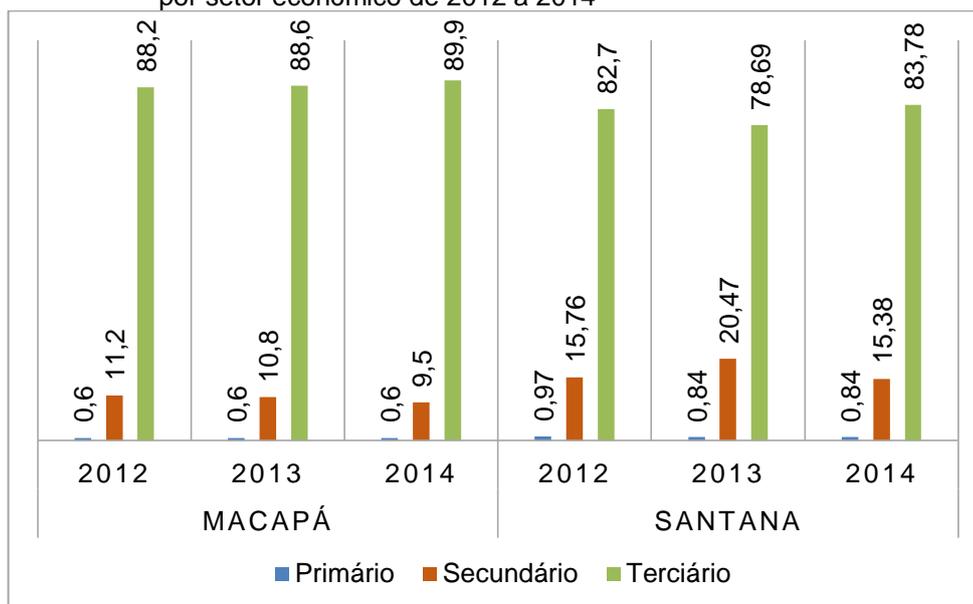
O setor terciário de Macapá, conforme Rodrigues (2016) possui diversos estabelecimentos que cada vez mais absorvem a mão de obra existente na cidade,

e que apesar da administração pública, não mais correspondem ao destaque desse setor, ainda é o maior gerador de renda para o estado.

No município de Santana o destaque do setor primário o destaque é o açai (SEPLAN, 2017), porém nesse setor ainda contemplam as criações de gado bovino e bubalino e a produção de suínos (RODRIGUES, 2016). No setor secundário, Santana possui o domínio do Distrito Industrial do estado, local de intensa ampliação e onde concentram empresas e indústrias como: Flórida e Equador, ISA Peixes, CIMACER, REAMA, FACEPA, CHAMPION, etc. Já o setor terciário é contempla diversos empreendimentos empresariais como hotéis, motéis e comércios, sem esquecer dos servidores públicos que são os que detém os maiores salários e assim auxiliam na movimentação do comércio (RODRIGUES, 2016).

Assim ao analisar os municípios de Macapá e Santana, considerando os setores primário, secundário e terciário, nota-se que o setor terciário é o mais representativo, seguido pelo setor secundário em ambos os municípios, assim como pode ser observado no Gráfico 8 (SEPLAN, 2017).

Gráfico 8 - Participação percentual do Produto Interno Bruto de Macapá e Santana por setor econômico de 2012 a 2014



Fonte: Adaptado de SEPLAN (2017).

O PIB do município de Macapá, no ano de 2016, atingiu o montante de cerca de R\$ 9.27 bilhões, esse valor que representou 64,72% do total do PIB do Estado. Quando observado o PIB *Per Capita*, verificamos que o valor foi de R\$ 19.935,

17,98% superior ao PIB *Per Capita* do Estado do Amapá, porém o índice alcançou apenas 65,25% do total do PIB per capita brasileiro de 2016, cujo valor foi de R\$ 30.548. Referente ao PIB de Santana, no ano de 2016, atingiu o montante de cerca de R\$ 1.80 bilhões, esse valor que representou 12,62% do total do PIB do Estado. Quando observado o PIB *Per Capita*, verificamos que o valor foi de R\$ 15.891, assim menor 5,95% do PIB *Per Capita* do Estado do Amapá, esse índice alcançou apenas 52,02% do total do PIB per capita brasileiro de 2016, cujo valor foi de R\$ 30.548 (Tabela 4).

Tabela 4 - Produto Interno Bruto a preços correntes (1.000 R\$) de Macapá e Santana de 2012 a 2016.

UF Município	2012	2013	2014	2015	2016	PIB <i>Per capita</i> 2016 (1,00 R\$)
Brasil	4.814.760.000	5.331.618.957	5.778.952.780	5.995.787.000	6.267.205.000	30.548
Amapá	11.132.397	12.762.338	13.400.286	13.861.202	14.338.838	16.897
Macapá	7.450.351	8.279.310	8.882.333	9.085.050	9.279.790	19.935
Santana	1.476.769	1.819.411	1.883.653	1.990.899	1.809.277	15.891
UF Município	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	-
Amapá	100	100	100	100	100	-
Macapá	66,92	64,87	66,28	65,54	64,72	-
Santana	13,27	14,26	14,06	14,36	12,62	-

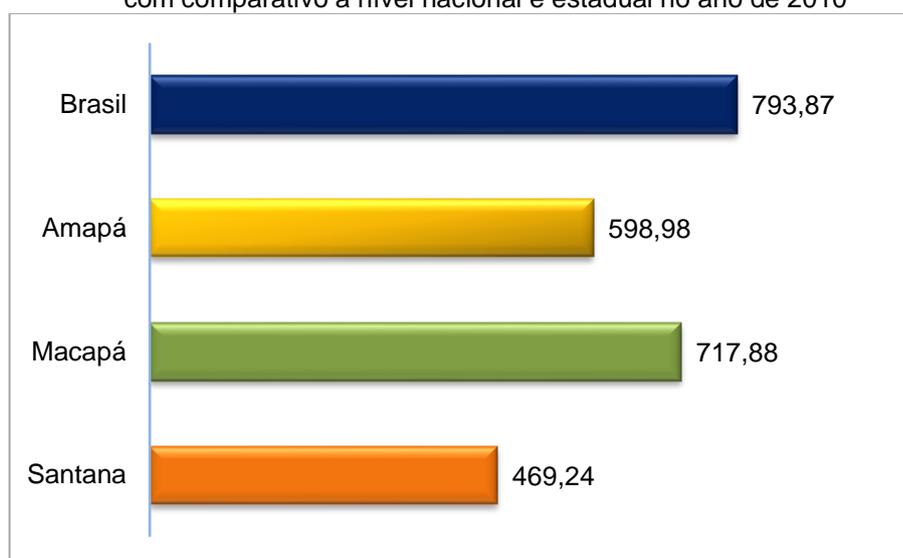
Fonte: Adaptado de pesquisas IBGE (2012; 2016).

Em relação ao PIB, se identifica grande concentração da atividade econômica na capital amapaense. A média de participação do município de Macapá no PIB do Estado do Amapá foi de 65,66%, no período de 2012 a 2016, o segundo município com maior participação é Santana, cuja média de participação foi de 13,7% no mesmo período.

O Produto Interno Bruto de Macapá e Santana em termos de valor são os mais representativos para o estado do Amapá e tiveram crescimento entre 2012 a 2016 com exceção no ano de 2016 onde Santana teve uma baixa nesse valor com redução de 1,74% em relação a 2015 como pode ser observado na Tabela 4.

Levando-se em consideração a renda mensal da população do município de Macapá e de Santana, nota-se que a média correspondeu em 2016 a 3,2 salários e 1,8 salários, respectivamente. Assim, ao analisar a renda per capita dos municípios de Macapá e Santana e compara-las com as do Brasil e do estado do Amapá, levando em consideração o ano de 2010 como base, identifica-se que a renda mensal dos indivíduos pertencentes a capital do estado é superior a do estado do Amapá e que fica atrás da obtida a nível nacional em apenas 75,99 como infere o Gráfico 9 (ATLAS BRASIL, 2019).

Gráfico 9 - Renda mensal per capita dos municípios de Macapá e Santana, com comparativo a nível nacional e estadual no ano de 2010

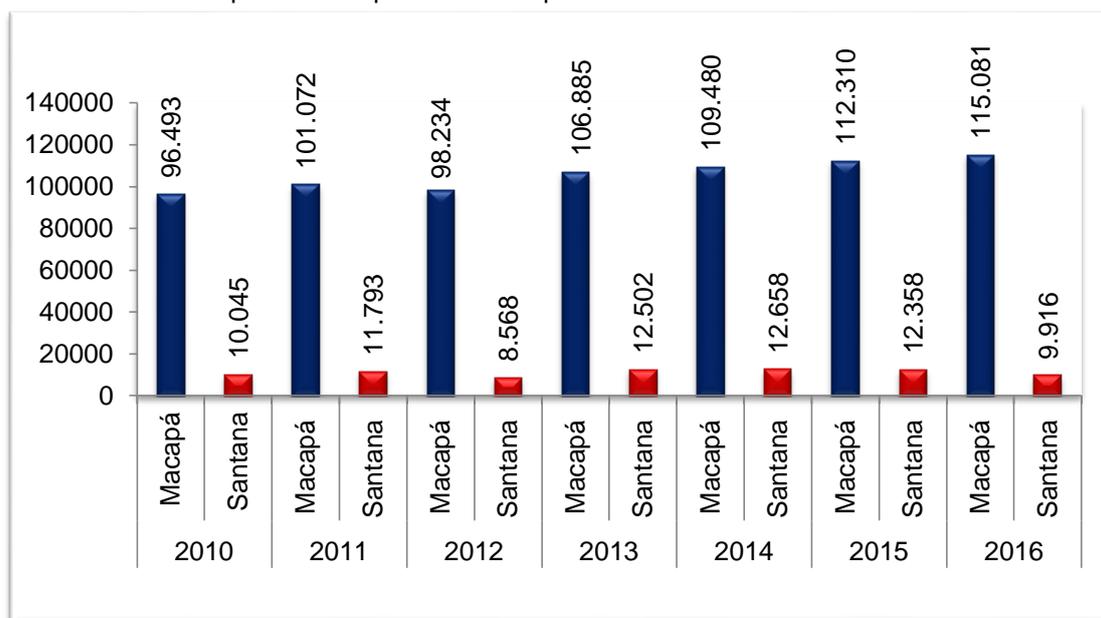


Fonte: Adaptado de Atlas Brasil (2019).

Em se tratando da evolução do número total de pessoal ocupado em Macapá houve crescimento do quantitativo de 96.493 registrados em 2010 para 115.081 no ano de 2016. Esse aspecto se diferencia no município de Santana onde o valor teve redução em 2012 (8.568) quando comparado a 2010 (10.045), posteriormente teve aumento em 2013 (12.502) e 2014 (12.658), voltando novamente a ter redução em 2015 (12.358) e 2016 (9.916) conforme pode ser observado no Gráfico 10.

A situação do município de Santana com perdas totais no número de pessoal ocupado sofrendo oscilações constantes representa um impacto negativo para o desenvolvimento do município, pois isso significa instabilidade na geração de renda e na oferta de empregos para a população.

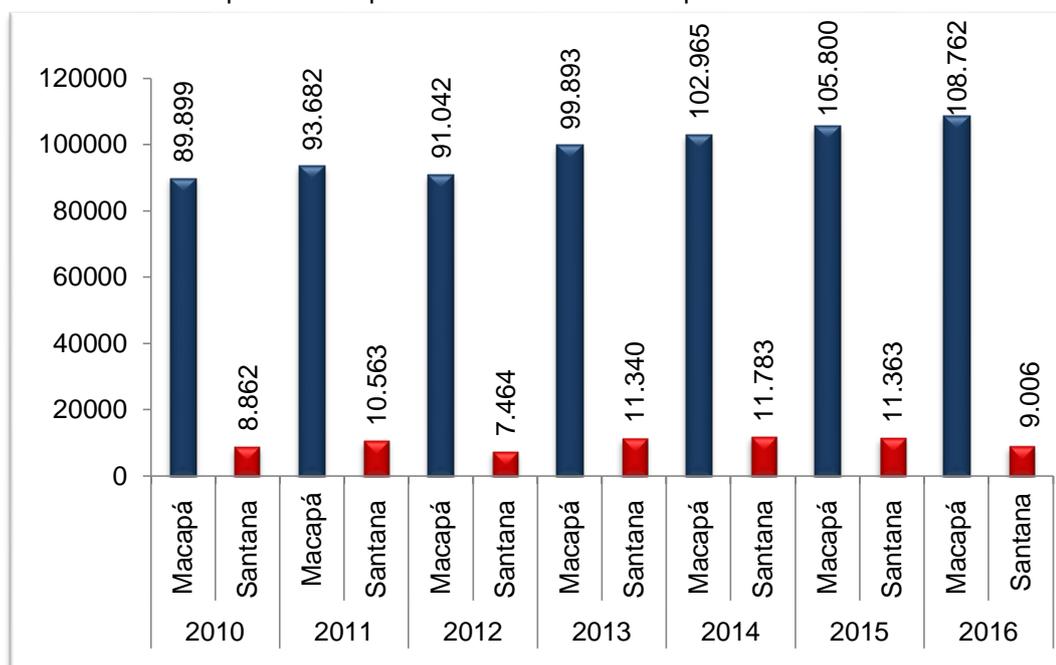
Gráfico 10 - Total pessoal ocupado de Macapá e Santana de 2010 a 2016



Fonte: Adaptado IBGE/Cadastro Central de Empresas (2016).

O total de pessoal ocupado assalariado Macapá também apresenta um Cenário melhor que Santana tendo os números evoluindo de forma positiva com aumento do número de pessoal ocupado assalariado, enquanto Santana mantém o aspecto de oscilação e instabilidade desse indicador, como pode ser visto no Gráfico 11.

Gráfico 11 - Total pessoal ocupado assalariado de Macapá e Santana de 2010 a 2016



Fonte: Adaptado IBGE/Cadastro Central de Empresas (2016).

Em se tratando do número de empresas por município, nota-se que Macapá e Santana destacam-se dentro desse universo. Dessa forma, o município de Macapá passou de 4.368 empresas em 2006 para 6.250 em 2016, com picos de queda nos anos de 2012, 2014 e 2016. Já o município de Santana obteve em 2006 um número igual a 851 empresas, com uma baixa no ano seguinte. Em 2008 aumentou o quantitativo de empresas até 2012, quando novamente voltou a baixar, tendo um aumento em 2015 e voltando a diminuir essa frequência em 2016 (Tabela 5).

Tabela 5 - Número de empresas por municípios no estado do Amapá de 2006 a 2016.

Estado/ Municípios	Ano										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estado do Amapá	6373	6547	7224	7609	8824	9255	8867	9394	8578	8828	8627
Macapá	4368	4598	5037	5340	6243	6621	6441	6704	6138	6395	6250
Santana	851	787	925	964	1192	1212	1059	1168	937	1002	915
Laranjal do Jari	351	394	401	319	381	393	405	403	393	405	374
Oiapoque	295	234	254	350	291	283	264	271	235	226	227
Porto Grande	80	87	99	111	110	116	120	144	154	171	145
Pedra Branca do Amapari	27	30	42	55	83	94	103	87	98	92	74
Mazagão	69	72	100	85	79	96	82	84	69	81	70
Calçoene	50	44	62	84	70	78	69	83	64	86	66
Amapá	57	79	62	53	91	79	74	82	101	72	94
Vitória do Jari	76	66	74	74	83	64	61	143	180	76	207
Ferreira Gomes	29	31	34	39	53	59	53	76	69	63	60
Tartarugalzinho	37	39	45	47	58	61	46	51	50	59	54
Serra do Navio	37	30	39	37	33	39	34	35	28	36	30
Itaubal	18	15	20	22	22	24	22	23	29	27	25
Cutias	18	28	16	17	21	22	21	24	17	22	21
Pracuúba	10	13	14	12	14	14	13	16	16	15	15

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 2019.

Não há dúvidas da importância dos municípios de Macapá e Santana em termos de contribuição econômica para o estado do Amapá, fatos que são comprovados pela magnitude no percentual participativo desses municípios nos principais indicadores socioeconômicos. Em se tratando de indicadores como a produção dos setores primário, secundário e terciário, o PIB, a geração de emprego

e renda, número de pessoal ocupado e quantitativo de empresas entre outros, Macapá e Santana geralmente compreendem os melhores ou mais significativos indicadores. Desse modo, uma política de incentivo fiscal como a ALCMS ao se tornar um instrumento eficaz, impulsionador do desenvolvimento econômico gera benefícios no aumento da produção de riqueza dos municípios e isso tem impacto na melhoria de alguns indicadores sociais conforme pode ser observado nos dados anteriormente apresentados.

5.2 ANÁLISE DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DE MACAPÁ E SANTANA

A ALCMS é uma área de incentivos fiscais essencialmente incidentes sobre a aquisição de mercadorias para revenda, consumo e bens destinados ao ativo imobilizado. Por esse motivo o principal ente federativo da renúncia tributária é a União, seguido dos Estados originários das mercadorias adquiridas pelas empresas aqui instaladas.

Cabe ressaltar que os incentivos fiscais inerentes à ALCMS são benefícios opcionais, ou seja, as empresas optam por usufruí-los. Para tal precisam submeter-se ao pedido de cadastro e aprovação de inscrição junto a SUFRAMA, além disso, a aquisição de produtos com incentivos devem ter destinação final os municípios de Macapá e Santana. Caso os produtos sejam reencaminhados, seja por venda, transferência ou bonificação para outros estados da federação, a empresa incentivada deverá realizar o estorno e o recolhimento dos impostos não tributados na aquisição em virtude do benefício tributário.

Por esse motivo, as empresas quando realizam aquisições de mercadorias no mercado nacional, o valor do custo de aquisição da mercadoria torna-se menor, em alguns casos minimiza o impacto do alto custo com transporte para o estado do Amapá, devido a distancia com os grandes centros produtos e também por não existir a ligação à malha rodoviária aos demais estados do país. Cabe ressaltar que a exceção à incidência dos benefícios fiscais são as armas, munições, bebidas alcoólicas, perfumes, fumo e automóveis de passeio.

Resumidamente, os benefícios tributários inerentes a ALMCS são incidentes sobre as remessas dos produtos de origem estrangeira e nacional. Quando das remessas de produtos estrangeiros destinados ao consumo interno e industrialização, são isentos de II e IPI. E quando das remessas de produtos de origem nacional destinados ao consumo ou industrialização na ALCMS são isentos de IPI, alíquota zero de PIS e COFINS e isenção de ICMS com direito a crédito presumido.

O modelo de área incentivada com concessão de benefícios fiscais na região norte e chamado de ZFM e ALC foram constituídos pelo Governo brasileiro e corresponde a áreas e exceção tributária. Conforme foi constituída e instalada possui escopo essencialmente comercial, inerente à comercialização de mercadorias nacionais e importadas, desde que consumidas e/ou comercializadas na área beneficiada. Por outro lado, as empresas habilitadas pela SUFRAMA quando realizam remessas e vendas de mercadorias ao mercado local devem tributar integralmente os impostos PIS e COFINS, além do ICMS que a principal receita tributária estadual.

A previsão de incidência do ICMS corresponde à remessa de mercadorias no mercado local e nacional, operações de telefonia de transporte intermunicipal e interestadual, dentre outros. Dessa maneira, quanto maior o volume de operações maior será a arrecadação tributária.

Conforme veremos a seguir, o ICMS corresponde a principal receita tributária do estado, portanto, quanto mais empresas comerciais e de transporte houver, mais operações tributáveis existirem em consequência maior será a arrecadação do ICMS, influencia no volume do repasse aos municípios inerentes ao ICMS. Cabe ressaltar que o ICMS possui vários subtítulos, como ICMS Substituição tributária, quando o contribuinte remetente da mercadoria substitui o contribuinte adquirente quanto ao recolhimento e repasse ao ente público. Outra modalidade é o ICMS Diferencial de alíquota, que ocorre quando o contribuinte adquire produtos no mercado nacional destinado a seu próprio consumo, ou seja, quando não haverá operação posterior, deve-se recolher o complemento de ICMS restante conforme alíquota interna do estado do Amapá. Assim, a Tabela 6 demonstra arrecadação estadual da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) do estado do Amapá. Nota-se a receita total passou de 476 milhões em 2009 para 1,16 bilhões em 2018. Desse

valor o ICMS é o imposto com maior representatividade, e nesse montante estão todas as modalidades de ICMS incidentes nas operações de entrada e saída de mercadorias. Na análise da série histórica dos últimos dez anos nota-se que o ICMS é o imposto majoritariamente responsável pela receita tributária estadual, correspondendo em média a 80% do montante de sua receita tributária.

Ressalta-se ainda na tabela 6 que com o decorrer dos anos entre 2009 e 2018 houve uma a variação crescente dos impostos, quanto ao ICMS apresentou baixa nos anos de 2015 e 2016. Todavia, a receita tributária total mais se expandiu em 10 anos, apresentando um crescimento de 145,71%, enquanto o salário mínimo, por exemplo, cresceu a proporção de 105,16% no mesmo período.

Tabela 6 – Tributos estaduais arrecadados no Amapá entre 2009 a 2018.

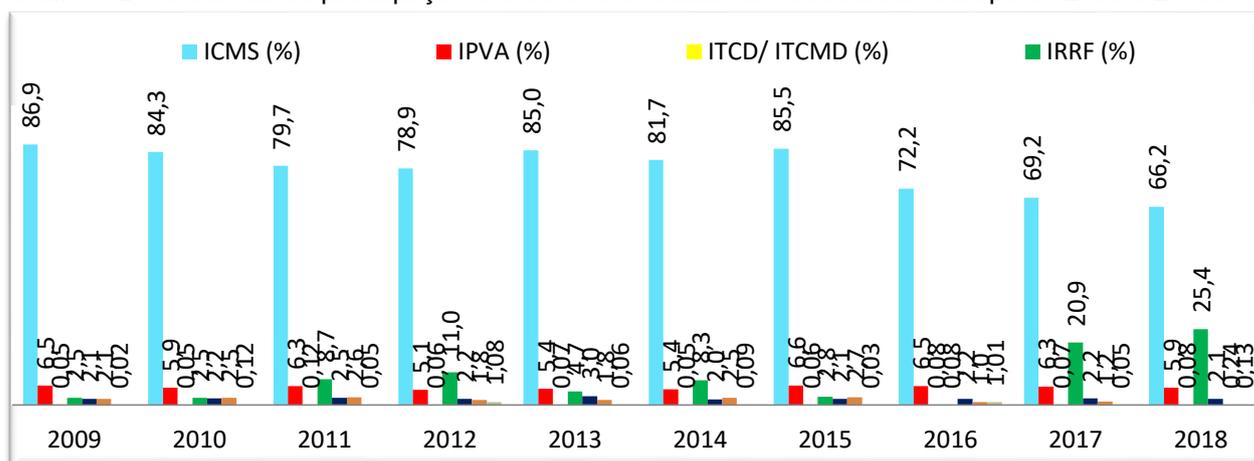
ANO	ICMS	IPVA	ITCD/ ITCMD	IRRF	TAXAS	OUTRAS RECEITAS	DÍVIDA ATIVA	TOTAL
2009	413.867	31.056	237.684	12.013	10.109	10.109	107.154	476.082
2010	478.877	33.307	250.252	27.949	12.760	13.944	668.248	567.759
2011	506.273	40.106	737.447	55.535	15.683	16.418	311.868	635.065
2012	681.413	43.926	484.718	94.577	18.752	15.244	9.301	863.699
2013	784.587	49.858	666.536	42.958	28.033	16.548	588.389	923.241
2014	849.722	55.870	571.747	86.296	20.886	25.544	962.196	1.039.854
2015	777.483	60.295	554.101	26.994	19.549	24.430	312.743	909.620
2016	698.062	62.367	780.992	780.992	21.205	9.778	9.778	966.763
2017	753.132	68.367	801.575	227.202	24.163.	13.559	514.550	1.087.741
2018	774.556	68.436	902.754	297.149	24.424	2.799.827	1.524.091	1.169.794

Fonte: Adaptado de SEFAZ (2009; 2018).

Analisando a Tabela 6 é possível compreender a magnitude da arrecadação oriunda do ICMS sobre os demais impostos estaduais no Amapá. Segundo Chelala (2008 p.149) o ICMS “É uma espécie de tributo conhecido nos demais países como “imposto de valor agregado”, por recair sobre o valor adicionado em cada etapa da circulação de mercadoria até o consumidor final”. Devido a sua característica o ICMS se torna um mensurador eficaz do nível de atividade econômica privada de um território. Nesse sentido, apesar do ICMS no Amapá ser superior aos demais impostos recolhidos o estudo de Chelala (2008) ao aferir o percentual do volume de arrecadação do ICMS sobre a receita total do Estado no ano de 2006 identificou o valor de 16% de participação do referido imposto, o que o levou a conclusão que esse volume demonstrava uma atividade econômica privada fraca, premissa que comprovava uma forte dependência do Estado de transferências federais.

Ao se correlacionar as informações levantadas por Chelala (2008) com os dados da evolução do ICMS apresentadas no Gráfico 12 o qual demonstra a participação em percentuais dos tributos estaduais onde são notórios os valores de redução, crescimento e novamente redução do seu quantitativo de 2009 a 2018, significando que a atividade comercial perdeu força relativa nos últimos anos, comparativamente ao início da série é possível inferir que houve aumento do nível de dependência do estado dos recursos repassados pela União resultando em uma retração significativa do imposto retido que pode ter sido causado por dois fatores o aumento do percentual de arrecadação de outras receitas ou mesmo a perda dos incentivos oriundos do ICMS é preciso aprofundamento da pesquisa para verificação de tais pressupostos.

Gráfico 12- Percentual de participação dos tributos estaduais arrecadados no Amapá de 2009 a 2018.



Fonte: Adaptado de SEFAZ (2009; 2018).

Na Tabela 7, pode-se perceber a grande variação na produção dos setores, o setor primário apresenta pouca representatividade na arrecadação estadual, o que ratifica a dependência do estado de produtos agrícolas vindos de outras unidades da federação. Verifica-se ainda a baixa participação da agricultura na arrecadação do Estado, em 2009 representou 5,23%, e em 2019 foi responsável apenas por 2,79% da arrecadação estadual.

A produção industrial na composição dos valores totais da arrecadação do estado do Amapá também ainda é pequena, mas nos últimos anos ganhou espaço passando de 16,92% em 2009 para 23,10% de responsabilidade da arrecadação total. Mas continua sendo o setor terciário o setor econômico do comércio e serviços o maior responsável pela receita tributária do Estado, o responsável de 75% em média do total de arrecadado no estado.

Tabela 7 - Arrecadação por setor da economia no Amapá de 2009 a 2018

ANO	PRIMÁRIO	%	SECUNDÁRIO	%	TERCIÁRIO	%	TOTAL
2009	10.692.662	5,23	34.572.885	16,92	159.077.937	77,85	204.343.484
2010	30.508.115	14,93	45.364.943	18,57	168.455.539	68,95	244.328.597
2011	6.365.408	3,12	33.257.589	12,78	220.527.355	84,77	260.150.352
2012	11.130.881	5,45	54.404.021	14,92	299.114.361	82,03	364.649.263
2013	21.708.881	10,62	80.971.299	19,89	304.390.427	74,78	407.070.607
2014	11.146.151	5,45	91.740.519	21,22	329.342.859	76,20	432.229.529
2015	7.037.849	3,44	112.885.480	24,99	331.770.798	73,45	451.694.127
2016	5.890.372	2,88	104.969.671	23,87	328.940.109	74,79	439.800.152
2017	7.290.983	1,50	121.822.980	25,05	357.109.903	73,45	478.932.883
2018	5.698.383	2,79	120.135.142	23,10	394.238.961	75,80	520.072.486

Fonte: Adaptado de SEFAZ (2009; 2018).

Cabe destacar ainda o crescimento e a perda gradativa entre os anos de 2009 a 2018 para o setor primário e o setor terciário, enquanto percentualmente o setor secundário apenas cresceu no período analisado. Outro ponto é que a administração pública está inclusa no número do setor terciário, e correspondeu a 34,11% do valor da arrecadação do setor terciário no ano de 2017.

A Tabela 8 detalha a composição dos valores de arrecadação tributária estadual correspondente ao setor terciário, assim verifica-se que o comércio atacadista e o comércio varejista correspondem a pouco mais de 50% do total

arrecadado no setor terciário, demonstrando assim que os incentivos fiscais inerentes a ALCMS alcançam as empresas que são as maiores arrecadadoras no estado.

Tabela 8 – Arrecadação dos tributos estaduais do setor terciário no Amapá de 2009 a 2017

TRIBUTOS ESTADUAIS SETOR TERCIÁRIO	2009	%	2011	%	2014	%	2017	%
Comércio Atacadista	38.860.235	24,43	59.238.018	26,86	90.592.806	27,51	98.491.794	27,58
Comércio Varejista	35.582.656	22,37	54.533.910	24,73	84.388.949	25,62	166.895.096	46,73
Serviço de Transporte	4.614.179	2,90	4.496.070	2,04	6.060.389	1,84	1.742.035	0,49
Serviço de Comunicação	49.234.632	30,95	52.494.177	23,80	70.317.835	21,35	72.564.370	20,32
Outros	30.786.235	19,35	49.765.180	22,57	77.982.880	23,68	17.416.607	4,88
Total	159.077.937	100,00	220.527.355	100,00	329.342.859	100,00	357.109.902	100,00

Fonte: Adaptado de SEFAZ (2009; 2017).

Não se pode deixar de citar que apesar da crescente arrecadação tributária estadual como demonstrado acima, grande parte das empresas comerciais não são habilitadas pela SUFRAMA para usufruir dos incentivos tributários inerentes a ALCMS conforme demonstra o numero de empresas habilitadas junto a SUFRAMA comparado com o numero de empresas cadastradas no Estado.

Outro ponto a destacar são as transferências constitucionais da União para o Estado, e para os municípios, conforme tabela abaixo, conforme balanço geral do estado somente à transferência referente ao Fundo de Participação dos Estados participou com 52,64% da receita total do estado do Amapá, correspondendo a R\$: 2,84% bilhões, enquanto as transferências totais no mesmo ano somaram R\$: 3,6 bilhões.

O Município de Macapá, da mesma maneira que o Estado demonstra grande dependência das transferências da união e do estado para compor seu orçamento. Entre os anos de 2013 e 2017 as receitas totais tributárias do município de Macapá arrecadadas com impostos e taxas foram cerca de R\$: 412 milhões, enquanto as transferências recebidas somaram R\$: 686 milhões. Esses valores demonstram a

dependência do município quanto aos valores recebidos a título de transferências constitucionais.

Conforme os dados constantes na Tabela 9 a dependência do município de Macapá das verbas referente às transferências constitucionais, o montante referente a essas transferências correspondeu entre os anos de 2013 e 2017 mais de 80% do valor total das receitas correntes do município disponíveis.

Tabela 9 - Referente às receitas com impostos, taxas e transferências constitucionais do município de Macapá entre os anos de 2013 a 2017

Ano	Impostos	%	Taxas	%	Transferências	%	Total
2013	84.274.547	15,07%	19.556.679	3,50%	455.271.420	81,43%	559.102.646
2014	77.980.735	13,63%	12.139.810	2,12%	481.797.392	84,25%	571.917.937
2015	67.970.792	11,53%	10.356.306	1,76%	511.143.486	86,71%	589.470.584
2016	90.217.109	14,01%	11.261.715	1,75%	542.556.161	84,24%	644.034.985
2017	91.686.065	13,92%	11.495.047	1,74%	555.797.542	84,34%	658.978.654

Fonte: Prefeitura municipal de Macapá (2013; 2017).

No processo de planejamento dos recursos financeiros públicos em municípios que apresentam características de receitas como a de Macapá a arrecadação de impostos se torna importante alternativa de custo/benefício para retenção de recursos a serem futuramente investidos no desenvolvimento do próprio município. Nesse sentido, o quantitativo de empresas que fazem parte de políticas tributárias especiais como é o caso das instaladas nos territórios de incidência da ZFM e ALCMS representam para o planejamento tributário uma fonte importante de recurso. Em Macapá e Santana o cenário mostra que as empresas incentivadas pela ALCMS dos diversos segmentos possuem um volume de compras no mercado nacional considerável não pelo volume em si, mas pela arrecadação que se realiza em cima desse quantitativo o que significa arrecadação garantida para o Estado do Amapá como pode ser vista na Tabela 10 o volume de aquisições das empresas incentivadas, em termos monetários, referente às compras originárias do mercado nacional ratifica tal premissa.

Tabela 10 - Compra de mercadorias no mercado nacional por empresas com cadastro SUFRAMA – Anos 2012 e 2013

Setor	MACAPÁ		SANTANA	
	Ano 2012	Ano 2013*	Ano 2012	Ano 2013*
Comércio	1.473.462.411	1.186.323.865	101.747.905	89.472.371
Outros Serviços	55.373.334	33.562.742	16.693.923	16.250.235
Indústria sem projeto aprovado	15.246.006	10.698.337	4.680.045	7.326.546
Entidades sem fins lucrativos	3.480.851	5.102.237	4.473.444	6.194.802
Governo	1.986.193	877.300	-	-
Agropecuária	414.389	237.244	-	-
TOTAL	1.550.378.099	1.236.801.724	127.595.317	119.243.954

Fonte: SUFRAMA - Sistema de internamento de Mercadoria Nacional

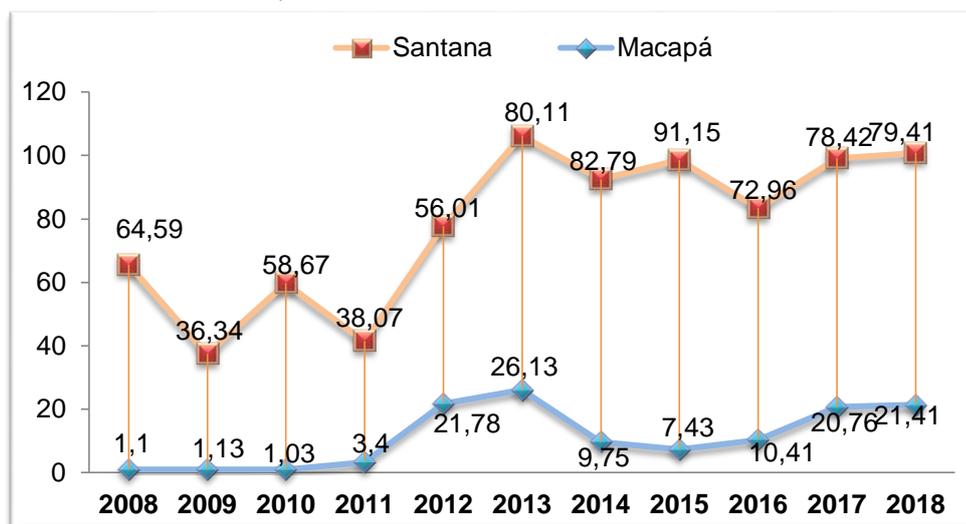
* Dados parciais até setembro 2013.

Por essência, a ALCMS é uma área de incentivos tributários às empresas comerciais nas operações com o mercado nacional, todavia, empresas de outros setores da economia podem pleitear a inscrição SUFRAMA a fim de usufruir dos benefícios fiscais nas aquisições de bens do ativo imobilizado no mercado nacional.

Por isso é esperada a superioridade que o volume de aquisições do setor comercial seja muito superior em relação aos demais setores da economia. Assim, com base nos dados monetários, descritos na tabela acima, referentes às aquisições, podemos notar nos anos de 2012 e 2013 as empresas do setor comercial de Macapá são responsáveis pelo maior volume adquirido em relação às demais atividades daquele município, mesmo comportamento observado em Santana. O segmento do comércio responde por pouco mais de 95,1% do volume das aquisições, as demais aquisições dos outros setores correspondem a 4,9%.

Quando se trata de exportações no Amapá e em especial em Macapá e Santana tem-se um cenário onde a participação nas exportações é ínfima quando comparada a outros estados do país. Em relação ao volume de exportação, nota-se que o município de Santana apresenta valores significativamente superiores a Macapá. Entre os anos de 2008 e 2018 o município de Santana demonstra uma variação constante no volume de exportação, diferentemente de Macapá que apresentou volumes mais significativos a partir do ano de 2013 com o início das operações da soja com no mercado externo, conforme se evidencia no Gráfico 13.

Gráfico 13 - Volume de exportações dos municípios de Macapá e Santana em Milhões US\$ de 2008 a 2018



Fonte: MDIC, COMEX (2019).

Ao analisar as exportações do município de Macapá, observa-se que o mesmo tem pouca representatividade perante o cenário nacional, ocupando o 698º no *ranking* de exportações no Brasil. Restringindo ao estado do Amapá Macapá é o 3º município exportador com participação de 7,6% das exportações estaduais. O produto com maior volume de exportações em 2018 foi a Soja com variação de 3,4% superior no ano de 2017 (MDIC, 2019).

Ainda na análise das exportações, porém voltando-se para o município de Santana, é evidente que apesar de volume superior ao município de Macapá, também tem pouca representatividade perante o cenário nacional, ocupando o 383º no *ranking* de exportações no Brasil e com relação ao estado do Amapá é o 2º maior exportador com participação de 28,1% das exportações totais do Estado. O produto com maior volume de exportações em 2018 foi a lenha e seus derivados, com variação de 6,8 % superior no ano de 2017 (MDIC, 2019).

Em complementação a análise dos dados referentes à exportação vale ressaltar que às empresas incentivadas na ALCMS também usufruem de isenção do Imposto de Importação, nas operações com o mercado externo, quando das aquisições de mercadorias para revenda e bens e equipamentos do ativo imobilizado.

Em seu estudo Porto (1997) destaca que nos primeiros anos de criação da ALCMS, a comercialização era principalmente de produtos importados, mas poucas importadoras atuavam diretamente com a importação dos produtos estrangeiros.

Todavia, com o crescimento significativo das importações e os saldos negativos da balança comercial no Brasil, foi criada uma sequencia de leis que fixava períodos nos quais as empresas comerciais da ZFM e da ALCMS tiveram fixados limites a suas importações. Porém, a importação de máquinas e equipamentos, assim como os itens derivados de petróleo não sofria nenhum limite a suas importações, sendo alcançados pelo limite os produtos destinados à comercialização. Vale ressaltar ainda, que a maior quota de importação dentre as áreas de livre comércio, era a ALCMS nesse período.

Dentre as três leis criadas, cada uma estabeleceu o período de um ano. A primeira Lei estabelecida foi em 1996, Nº 1.894/1996, no ano seguinte a Lei nº 2.218 de 30 de abril de 1997, e a ultima em 1998 a Lei Nº 2.569 de 20 de abril de 1998 que estabeleceu o ultimo período de limites às importações de mercadorias realizadas pelas empresas comerciais da ALCMS e ZFM.

Com o passar dos anos, e com a abertura do comercio externo a todas as regiões do país, a comercialização dos produtos importados em Macapá e Santana assim como nas demais áreas de livre comércio perderam a força.

A Tabela 11 elenca os principais produtos importados entre os anos de 2000 a 2018 por empresas localizadas no Amapá. Como podemos notar na tabela abaixo, os principais produtos importados entre os anos do ano 2000 ao ano 2018 não estão especificamente ligados a mercadorias para revenda no mercado local, mas foram principalmente produtos destinados ao ativo imobilizado como máquinas e equipamentos, além de produtos químicos e óleo de petróleo destinado a priori à pavimentação urbana.

Tabela 11 - Principais produtos importados por Valor FOB (US\$) no Amapá de 2000 a 2018

ANO	DESCRIÇÃO PRODUTO	VALOR FOB US\$
2018	Óleos brutos de petróleo	131.719.772
2018	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	11.695.043
2018	Máquinas e aparelhos para esmagar, moer ou pulverizar substâncias minerais sólidas, de bolas	4.625.119
2017	Outras naftas, exceto para petroquímica	15.516.956
2017	Outros óleos e produtos da destilação do alcatrão de hulha	6.622.802
2017	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	5.558.552
2016	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	3.193.512

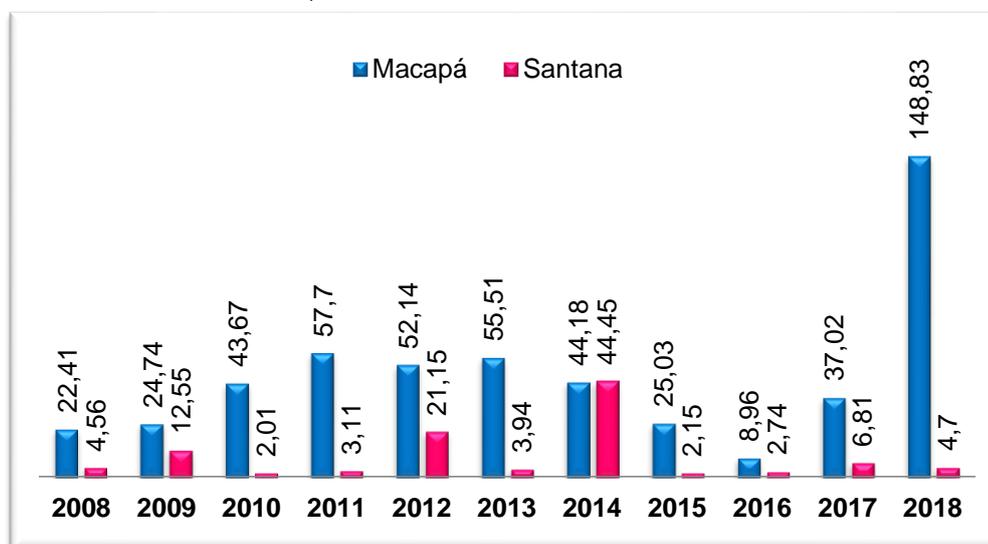
Tabela 11 - Principais produtos importados por Valor FOB (US\$) no Amapá de 2000 a 2018
Conclusão

ANO	DESCRIÇÃO PRODUTO	VALOR FOB US\$
2016	Cianeto e oxicianeto de sódio	2.174.521
2016	Outras máquinas e aparelhos de elevação, de carga, de descarga, etc.	2.139.914
2015	Cianeto e oxicianeto de sódio	5.641.941
2015	Dumpers para transporte de mercadoria >= 85 toneladas, utilizado fora de rodovias	4.525.320
2015	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	4.288.845
2014	Aparelhos elevadores ou transportadores, de ação contínua, para mercadorias, de tira ou correia	43.128.520
2014	Barcos a motor, exceto com motor fora-de-borda	9.879.519
2014	Águas-de-colônia	4.669.563
2013	Barcos a motor, exceto com motor fora-de-borda	18.210.242
2013	Cianeto e oxicianeto de sódio	10.015.538
2013	Dumpers para transporte de mercadoria >= 85 toneladas, utilizado fora de rodovias	5.522.583
2009	Helicópteros, de peso não superior a 2.000 kg, vazios	3.500.000
2008	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	10.743.465
2008	Outras hulhas, mesmo em pó, mas não aglomeradas	7.271.116
2008	Dumpers para transporte de mercadoria >= 85 toneladas, utilizado fora de rodovias	4.983.600
2007	Outros motores diesel, estacionários, potência >= 337,5 kw, rpm > 1000	11.585.502
2007	Dumpers para transporte de mercadoria >= 85 toneladas, utilizado fora de rodovias	9.450.000
2007	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	8.277.432
2006	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	5.455.822
2006	Outros polifosfatos	1.928.760
2006	Outros polímeros acrílicos, em líquidos e pastas, solúveis em água	1.432.626
2005	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	5.502.834
2005	Turborreatores de empuxo superior a 25 kN	3.559.273
2005	Outras máquinas escavadoras, etc, cuja superestrutura é capaz de efetuar uma rot. de 360°	2.361.424
2004	Turborreatores de empuxo superior a 25 kN	6.450.954
2004	Fluidos para freios hidráulicos e outros líquidos preparados para transmissões hidráulicas	5.507.266
2004	Partes de outras máquinas de sondagem/perfuração	2.675.156
2003	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	1.351.611
2003	Cloratos de sódio	651.764
2003	Enxofre de qualquer espécie, exceto o enxofre sublimado, o precipitado e o coloidal	571.840
2002	Gasóleo (óleo diesel)	4.173.049
2002	Aparelhos auxiliares para caldeiras de vapor/"água superaquecida"	2.180.108
2002	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	1.375.980
2001	Gasóleo (óleo diesel)	5.363.908
2001	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	2.297.408
2001	Águas-de-colônia	1.190.635
2000	Gasóleo (óleo diesel)	19.797.401
2000	Hidróxido de sódio (soda cáustica), em solução aquosa (lixívia de soda cáustica)	2.283.666
2000	Outras máquinas-ferramentas para trabalhar madeira, cortiça, osso, etc.	1.627.267

Fonte: MDIC, COMEX (2018).

Conforme o Gráfico 14, as importações tem um comportamento contrário das exportações. Em relação às importações o município de Macapá tem maior volume de importações que o município de Santana.

Gráfico 14 - Volume de exportações dos municípios de Macapá e Santana em Milhões US\$ de 2008 a 2018



Fonte: MDIC, COMEX (2008; 2018).

Ainda na análise das importações, segundo informações do Ministério da Economia Indústria, Comércio e Serviço, as importações brasileiras desde 2008 apresentaram variações, ora de crescimento, ora de queda ao longo dos anos até 2018. Perante os dados mais atuais, o ano de 2018, no Brasil as importações cresceram 20,2% quando comparado ao ano 2017.

Quanto às importações do município de Macapá, observamos que diferentemente das exportações, perante o cenário nacional, ocupando o 161º no *ranking* de importações no Brasil e com relação ao estado do Amapá é o 1º maior exportador com participação de 89,7% das exportações estaduais. O produto com maior volume de importações em 2018 foi óleo de petróleo com 89% do volume total de mercadorias importadas (MDIC, 2019).

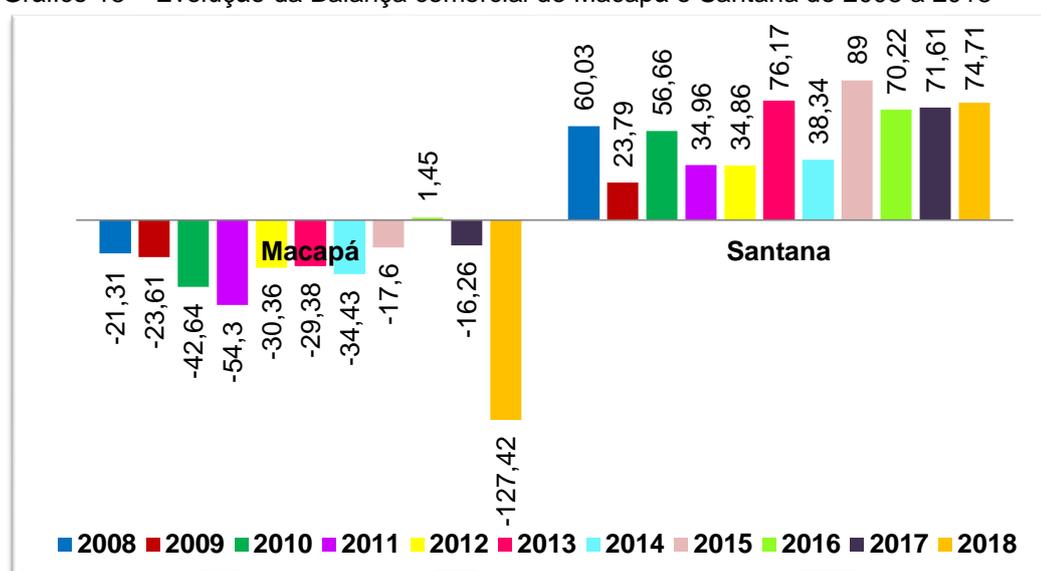
Pressupõe-se que esse volume de compra externa de óleo de petróleo tenha a ver com as obras de infraestrutura urbana no município de Macapá, com destaque para a obra de duplicação da rodovia Duca Serra.

Com relação ao município de Santana, ainda referente às importações, ao verificarmos os dados do município de Santana, observa-se que apesar de volume

de mercadorias importadas por Santana é inferior ao município de Macapá, também tem pouca representatividade perante o cenário nacional, ocupando o 696º no *ranking* de importações no Brasil e com relação ao estado do Amapá é o 3º maior importador com participação de 2,8% das importações totais do estado do Amapá. O volume de mercadorias importadas correspondente ao município de Santana teve um decréscimo de 30,98% quando comparado o ano de 2018 ao ano de 2017. O produto com maior volume de importações em 2018 foi o trigo e mistura de trigo com centeio que representou 76% das importações do município, com variação de 2,5 % superior no ano de 2017 (MDIC, 2019).

O monitoramento dos valores de exportação e importação de uma região é necessário para que se tenham informações precisas a respeito da balança comercial de modo, a saber, quanto um Estado ou Município está produzindo quais são os setores mais fortes e mais fracos de sua economia. Nesse contexto buscou-se construir uma apresentação evolutiva da balança comercial de Macapá e Santana de modo que possa enfatizar tais fatores. Assim, o Gráfico 15 demonstra o saldo da balança comercial dos municípios de Macapá e Santana entre os anos de 2008 e 2018. Nota-se que as operações comerciais com países estrangeiros no município de Santana sofreram variações durante o período em análise, mas o saldo apresentou-se superavitário em todos os anos analisados (2008 a 2018), embora se almeje a busca pelo equilíbrio.

Gráfico 15 – Evolução da Balança comercial de Macapá e Santana de 2008 a 2018



Fonte: MDIC, COMEX (2019).

O município de Macapá com exceção do ano 2016 apresentou saldo deficitário, ou seja, as importações estão sendo superiores as exportações, ponto de atenção, o que indica a falta de atividade industrial e comercial local capaz obter vantagem competitiva para colocar seus produtos no mercado externo com valor agregado. Com relação ao município de Santana, apesar de resultado positivo da balança comercial, a exportação está vinculada quase que exclusivamente ao produto de cavaco de madeira, enquanto as importações são pontuais.

Assim, o Gráfico 15 demonstrativo da balança comercial dos municípios de Macapá e Santana mostra o saldo do volume de importações versus volume de exportações. O saldo negativo apresentado no município de Macapá se refere às importações terem superado as exportações. Situação que seria inerente a ALCMS, todavia, entre os anos de 2008 e 2018, notamos que o maior volume monetário de produtos importados pelo município não correspondem a produtos comercializados pelas empresas comerciais importadoras.

Por outro lado, referente ao mercado interno, mas especificamente, o mercado local dos municípios de Macapá e Santana, cabe ressaltar que devido a distancia com os grandes centros produtivos e o isolamento desses municípios por via terrestre, o custo com transporte interestadual pode apresentar reflexo oneroso sobre o preço final de venda ao consumidor.

Outro impacto gerado refere-se aos benefícios tributários inerentes às aquisições de mercadorias para revenda. Excluindo a variável do custo logístico com transporte, o reflexo destes incentivos tributários deveriam ser sentidos positivamente pelo consumidor final quando da aquisição de produtos de origem nacional, uma vez que o custo das mercadorias diminui quando retirados os principais impostos inerente à operação, a exemplo do IPI, ICMS, PIS e COFINS.

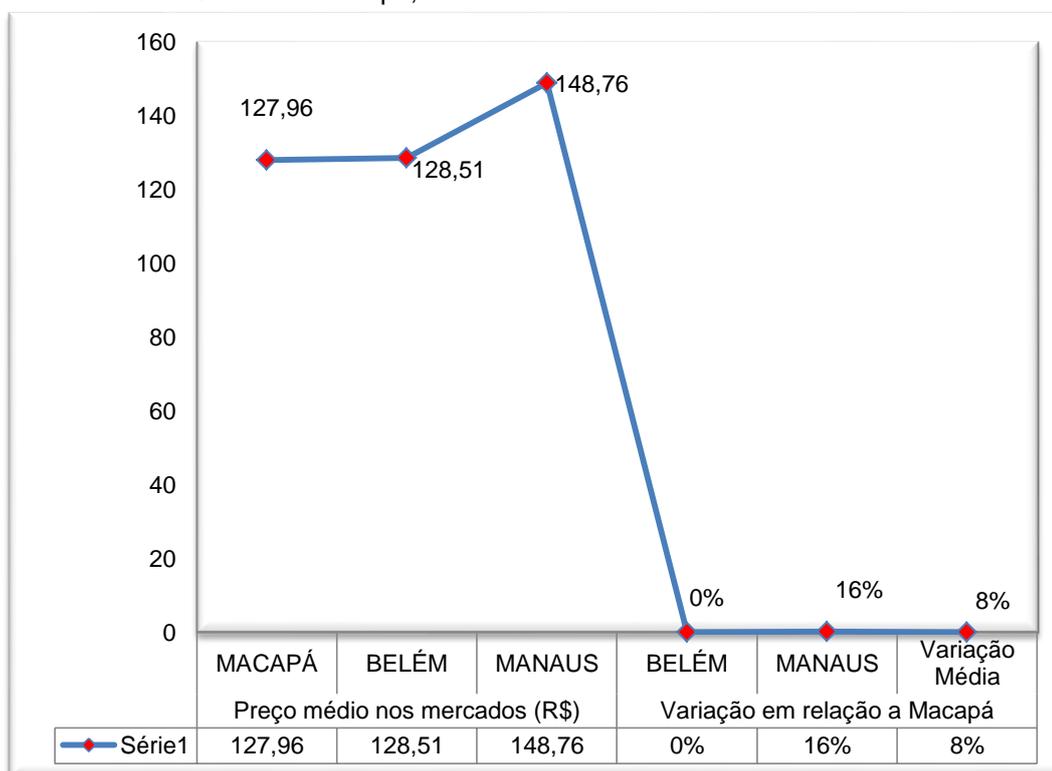
Nesse sentido, conforme pesquisa SEBRAE, ano 2014, foram consultados 113 itens distribuídos em 22 produtos de gêneros alimentícios e de higiene e limpeza, 11 materiais de construção e 22 itens eletrodomésticos. Para alguns produtos foram encontrados mais de uma marca, sendo esses considerados na pesquisa.

Assim, o Gráfico 16 apresenta um comparativo dos preços dos produtos da cesta de alimentos, higiene e limpeza realizado em 2014, entre as capitais de Manaus, Belém e Macapá. Dentre os itens analisados estão feijão preto e rajado,

arroz tipo 1, açúcar, café, farinha de trigo e farinha de mandioca, óleo de soja dentre outros.

Dentre os produtos pesquisados, comparativo entre Belém e Macapá pode-se destacar que o açúcar triturado foi 26% mais caro, o óleo de soja 30% mais caro em Belém. Por outro lado, o feijão rajado foi 18% mais barato e o macarrão 13% mais barato em Belém em comparação com os preços apresentados em Macapá. Todavia, no contexto geral, da cesta produtos analisados, Macapá possui o menor preço médio do mercado segundo o estudo realizado pelo SEBRAE/AP com uma variação média de 8% na comparação entre as respectivas cidades.

Gráfico 16 - Comparativo da cesta de alimentos, material de higiene e limpeza em 2014 entre Macapá, Manaus e Belém



Fonte: Adaptado de SEBRAE (2014).

O gráfico 16 demonstra comparativo entre os valores da cesta de produtos selecionados nas cidades de Macapá, Belém e Manaus. Assim, Macapá apresentou média de preços de R\$: 127,96, enquanto Belém foi de R\$: 128,51 e na cidade de Manaus foi evidenciada média de preço R\$: 148,76.

Deste modo, dentro da cesta de gênero alimentício e material de higiene e limpeza 77% dos produtos tinham o preço menor no município de Macapá se

comparada a Manaus e Belém. Ainda referente à pesquisa SEBRAE do ano de 2014, foram analisados produtos referentes a material de construção, e comparado os preços entre os municípios de Macapá, Manaus e Belém.

Portanto, o estudo do SEBRAE ratifica a significância da ALCMS na redução de preços de produtos da cesta básica sendo esta condição valorosa para o desenvolvimento da economia local. Em consonância com informações do Governo do Amapá¹⁹ o barateamento de produtos da cesta básica aos consumidores, além de impulsionar a economia cria oportunidade de geração de emprego motivo que levou o Estado a implementar a lei Nº. 005 para tornar a cesta do Amapá a mais barata do Brasil. Com a vigência da Lei tem-se uma complementação da política de incentivos fiscais da ALCMS sobre a comercialização de produtos de primeira necessidade da alimentação como feijão, arroz, frango, farinha, leite e outros. Os impactos causados por tais ações geram benefícios diretos a população que tem seu poder de compra ampliado quando é possível comprar a custos menores. Isso representa melhoria de sua qualidade de vida principalmente para os indivíduos que possuem baixa renda e conseqüentemente menor poder aquisitivo.

Outro grupo de itens avaliados pelo SEBRAE foram os produtos de materiais de construção como forro de PVC 20cm x 6mt branco, telha 2,44 x 50mt fibrotex, tinta látex branco 18lt rende mais e massa acrílica branco 18,0 balde Hidracor. Dentre esses itens, pode-se destacar que a massa acrílica branca que apresentou preço 29% menor, e a tinta látex branca com preço 45% menor no município de Macapá quando comparado a Belém.

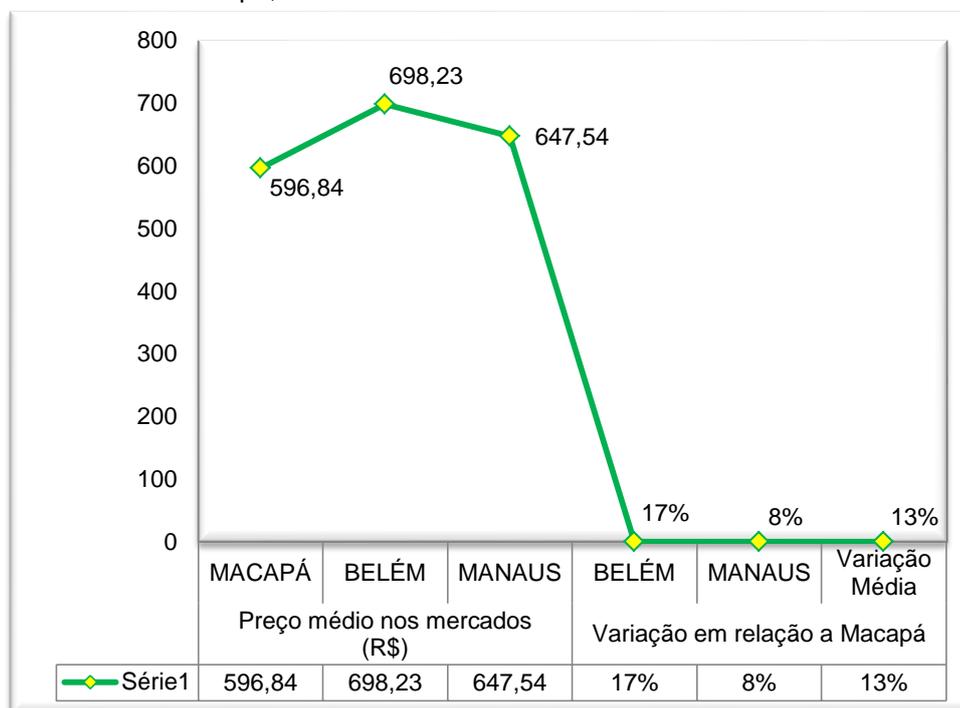
A cesta de produtos de material de construção civil foi de R\$: 596,84 em Macapá, R\$: 698,23 em Belém e 647, 54 em Manaus Macapá mais uma vez apresentou preços em média menores que os demais municípios, sendo 17% menor em relação a Belém e 8% mais baratos quando comparados aos preços de Manaus. Dos onze produtos apenas quatro apresentaram média de preços maiores em Macapá. Assim, na média a variação de preços em Macapá foi de 13% menor em comparação aos demais municípios pesquisados conforme mostra o Gráfico 17.

Dentre os produtos referentes a materiais de construção 63% dos produtos apresentaram preços menores em Macapá quando comparados a Belém e Manaus,

¹⁹ Informações disponíveis em: < https://www.portal.ap.gov.br/ler_noticia.php?slug=2903/projeto-do-governo-que-barateia-a-cesta-basica-anima-setor-productivo-amapaense>. Projeto do governo que barateia a cesta básica anima setor produtivo amapaense

dessa maneira, a cesta de produtos de material de construção em Macapá obteve melhor desempenho.

Gráfico 17 - Comparativo da cesta de material de construção em 2014 entre Macapá, Manaus e Belém.



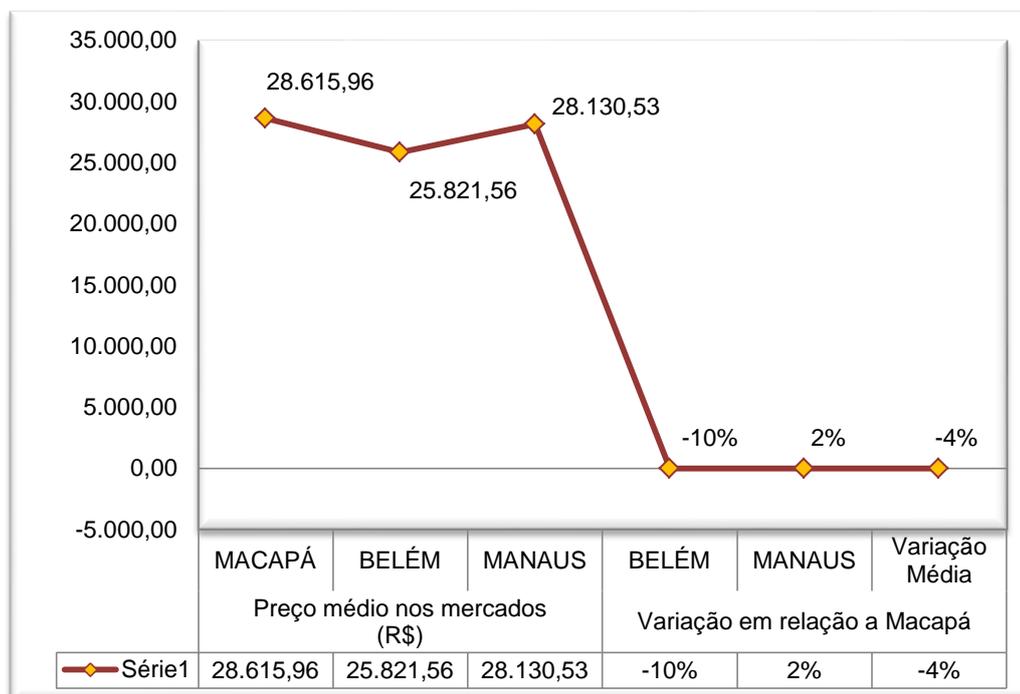
Fonte: Adaptado de SEBRAE (2014).

Os benefícios relacionados aos incentivos fiscais para o setor de material de construção são visivelmente notados pelos indicadores de aumento da competitividade das empresas que atuam nesse segmento. De acordo com estudo elaborado pelo centro de Excelência da FGV em 2012 o aquecimento do setor em nível Nacional possui relação estreita com sua relevância nos investimentos em recursos humanos, geração de emprego e inovação tecnológica. No Amapá não se tem parâmetros para avaliar esses aspectos, porém ter uma variação média de preço de 13% em relação a Manaus e Belém é sem dúvida um fator que demonstra vantagens mercadológicas que se configuram em proveitos para o consumidor amapaense que acaba tendo o menor custo benefício na aquisição desses produtos.

Finalizando as informações a respeito da pesquisa do SEBRAE, desta vez foi feita a seleção de produtos eletrodomésticos, dentre eles Ar Condicionado 10.000btus QCA-105BBBB, Split 9000, 12000 e 18000btus, liquidificador, cafeteira e ventilador de mesa.

Os dados levantados mostrou uma variação muito grande de preços. E a média de preços em Macapá foi superior em 4% quando comparada a Belém e Manaus. Detalhando melhor, Macapá teve preços superiores em 10% quando comparado a Belém e 2% maior em comparação a Manaus.

Gráfico 18 - Comparativo da cesta eletrodoméstico em 2014 entre Macapá, Manaus e Belém.



Fonte: Adaptado de SEBRAE (2014).

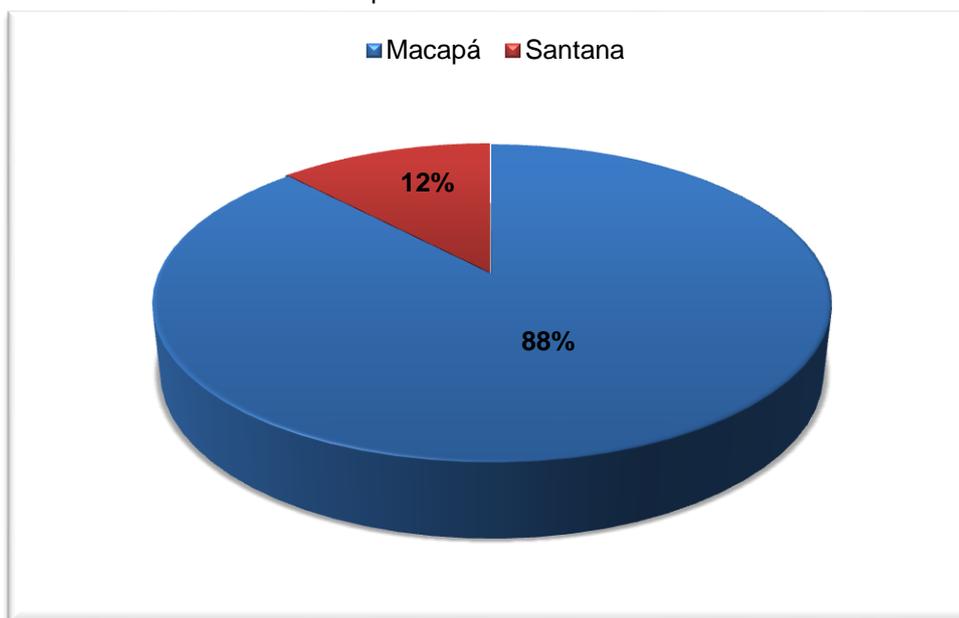
Vale ressaltar que dentre os eletrodomesticos os televisores foram os que apresentaram maior variação de preços, portanto, o maior variação média entre os mercados de Macapá, Belém e Manaus. Um exemplo foi o televisor led 39 que apresentou o maior preço em Macapá com variação média de 20% entre os demais municípios analisados.

Ao considerar as influências da ALCMS a partir da pesquisa elaborada pelo SEBRAE/AP no preço médio dos produtos fica claro que Macapá mesmo sendo uma capital com características muito diferenciadas de Manaus e Belém apresentou variação média do preço positiva, com exceção dos produtos da cesta de eletrodomésticos que precisa ser melhor estudada, pois a maioria dos itens que compõem essa cesta deveriam ter preços menores devido a vigência da tributação da ALCMS que refletiria no preço final do produto a ser comercializado para o

consumidor local é preciso investigar para que possa obter melhor entendimento deste cenário.

Dando sequência a análise chega-se ao ponto da apresentação do cenário das empresas que conforme os dados levantados junto a SUFRAMA são registradas como instituições que recebem os incentivos da política tributária da ALCMS. Conforme o Gráfico 19 demonstra, no ano de 2018, segundo o sistema de cadastro SUFRAMA, o total de inscrições de instituições habilitadas a usufruírem dos benefícios fiscais da ALCMS são um total de 1.529 empresas. Podemos perceber que tal como a concentração do PIB está na capital amapaense, o volume maior de empresas incentivadas está em Macapá e proporção de 88%, enquanto que Santana teve 12% do total das empresas com inscrição SUFRAMA.

Gráfico 19 – Percentual de empresas habilitadas na SUFRAMA em 2018 existentes no Amapá.



Fonte: Adaptado de SUFRAMA (2018).

Portanto, se pode perceber, apesar do distrito industrial da ALCMS se encontrar no município de Santana, o maior volume de empresas estão localizadas em Macapá. Segundo a SUFRAMA (2014), no ano 2013 as empresas comerciais somavam 1.033 estabelecimentos e representavam 86,88% do total de empresas habilitadas junto ao cadastro SUFRAMA.

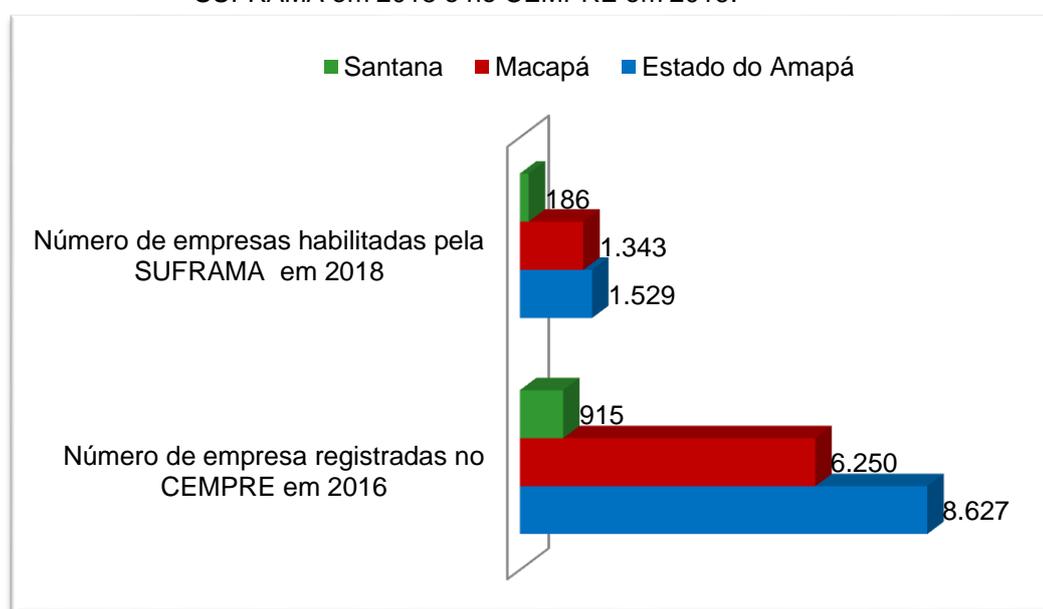
Comparando o volume das empresas incentivadas habilitadas junto a SUFRAMA em 2018, às empresas registradas no estado do Amapá conforme

Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), ainda que a última base do CEMPRES se refira ao ano 2016, o que chama atenção é o pequeno volume de empresas incentivadas e habilitadas frente ao número de empresas existentes nos municípios de Macapá e Santana no estado do Amapá (Gráfico 19).

Diante de todos os incentivos inerentes às ALCMS, supreende o baixo número de empresas que possuem cadastro junto a SUFRAMA para usufruto dos benefícios fiscais, frente ao número de empresas registradas no CEMPRES. Todavia, há de se considerar que grande parte das empresas regularmente constituídas são micro e pequenas empresa além dos empreendedores individuais, diante disso, o pequeno empresário muitas vezes não têm conhecimento dos incentivos inerentes às empresas localizadas na ALCMS. Nesse sentido, faz-se importante o investimento do empresário em conhecimento e em suporte profissional para que a empresa possa usufruir dos incentivos tributários.

Vale ressaltar também que os incentivos ofertados às empresas na ALCMS são majoritariamente inerentes as aquisições interestaduais de mercadorias destinadas a revenda ou consumo, logo, as micro e pequenas empresas muitas vezes optam por efetuar suas compras nas empresas atacadistas localizadas em Macapá, em vez de adquirir no mercado interestadual pois, o volume de suas compras normalmente não são elevadas.

Gráfico 20 – Número de empresa registradas no Amapá, Macapá e Santana na SUFRAMA em 2018 e no CEMPRES em 2016.



Fonte: Adaptado de SUFRAMA (2018); CEMPRES/IBGE (2016).

Assim o Gráfico 20, demonstra a discrepância entre o número de empresas cadastradas no CEMPRE versus a quantidade de empresas incentivadas. No município de Macapá o CEMPRE apresenta um volume de empresas regularmente cadastradas na ordem de 6.250, dentre esses estabelecimentos apenas o montante de 1.343, ou 21,48% são empresas com cadastro habilitado e regulamentar junto a SUFRAMA para usufruto dos incentivos fiscais inerentes a ALCMS.

Quanto ao município de Santana, o total de empresas cadastradas no CEMPRE foi de 6.250 estabelecimento comerciais, enquanto as empresas santananenses incentivadas correspondem ao total de apenas 186 estabelecimentos, representando 2,97% do total de empresas levantadas no município pelo CEMPRE.

O Decreto nº 517 de 08 de maio de 1992 que regulamenta o artigo 11 da Lei 8.387 de 30 de dezembro de 1991 e regula a ALCMS, em seu artigo 13 descreve que as receitas decorrentes das taxas de serviços cobradas pela SUFRAMA para execução dos serviços públicos na ALCMS, “serão parcialmente destinados à educação, saúde e saneamento, em proveito das comunidades mais carentes da Faixa de Fronteira do Estado do Amapá, consoante projetos específicos aprovados pelo Conselho de Administração da SUFRAMA”.

A SUFRAMA em parceria com as prefeituras de Macapá e Santana, o Governo do Estado do Amapá e outras entidades destinou parte dos recursos arrecadados com a antiga TSA, hoje TCIF e TS para projetos de infraestrutura, produção, pesquisa e capacitação de pessoas.

Conforme políticas e diretrizes os interessados, denominados proponentes, deve solicitar a SUFRAMA através de projetos subsídios para atender as demandas conforme potencialidades econômicas e definidas conforme grau de importância.

Essa ação mútua é chamada de convênio, onde a autarquia investe no programa de desenvolvimento da região conforme projeto aprovado pelo Conselho de Administração da SUFRAMA, e o órgão governamental parceiro autor do projeto participa com recursos monetários na forma de contra partida.

Conforme se observa na Tabela 12 abaixo foram investidos pela SUFRAMA cerca de R\$: 36,6 milhões em projetos de infraestrutura desenvolvidos nos municípios de Macapá e Santana entre os anos de 1997 e 2012.

Tabela 12 - Quantidade e valor dos convênios Suframa na ALCMS de Macapá e Santana de 1997 a 2012.

CONVÊNIOS 1997- 2012	Nº de Convênios	Valor do Convênio	Valor Liberado	Valor de Contrapartida	Valor da Última Liberação
Macapá	30	42.670.328,16	30.305.649,34	5.139.565,79	18.104.725,80
Santana	8	187.868,00	6.036.309,00	550.949,56	5.587.868,00
Total	38	42.858.196,16	36.341.958,34	5.690.515,3	23.692.593,8

Fonte: Adaptado de SUFRAMA (1997; 2012).

Assim, conforme a SUFRAMA²⁰ descreve, o fluxo do processo de repasses do recurso inicia-se pelo pleito através da elaboração do projeto, em seguida o conselho de administração da SUFRAMA analisa os critérios legais e de sustentabilidade do projeto, em seguida com o aceite do projeto o recurso é liberado e pode se iniciar a execução do projeto, com a conclusão do projeto a SUFRAMA realiza a avaliação do resultado socioeconômico verificando dentre outros fatores a geração de empregos e as famílias beneficiadas.

Ainda conforme a SUFRAMA, dentre os mecanismos para repasse dos recursos, os critérios observados pela SUFRAMA são: a) interiorização do desenvolvimento, que desenvolve o interior da região beneficiada. b) a ampliação da competitividade, com vistas a reduzir o chamado custo amazônico, e por fim, c) efeito multiplicador do investimento, que através deste possam atrair novos investimentos, criando o efeito multiplicador.

O Gráfico 21 demonstra que dentre os recursos repassados pela SUFRAMA referente aos projetos que foram inicialmente aprovados nos municípios de Macapá e Santana estiveram situação de concluídos até o ano de 2012 o montante de R\$: 26,3 milhões em Macapá e o valor de R\$: 5,9 milhões no município de Santana. Pontua-se que no Amapá todos os convênios firmados foram somente dos municípios de Macapá e Santana.

²⁰ SUFRAMA. **Interiorizando o Desenvolvimento no Estado no Amapá**, com a descrição dos Convênios SUFRAMA entre os anos de 1997 a 2002. Disponível em <<http://www.suframa.gov.br/publicacoes/interiorizando/amapa.pdf>>.

Gráfico 21 - Situação dos convênios firmados no Amapá de 1997 a 2012



Fonte: Adaptado de SUFRAMA (1997-2012).

Por outro lado, se pode perceber que os municípios tiveram a oportunidade de investir R\$: 16,4 milhões, mas por motivos diversos os projetos foram cancelados, arquivados e excluídos. Dentre os motivos que podem cancelar o repasse dos recursos estão à inadimplência do órgão governamental autor do projeto, a não prestação de contas, dentre outros. A Tabela 13 descreve todos os projetos executados e concluídos nos municípios de Macapá e Santana, assim como o valor monetário de cada convênio.

Dentre os projetos que foram financiados se pode destacar a urbanização e infraestrutura da orla de Macapá com a construção do parque do Araxá e o parque da Cidade Nova no ano de 1998. Em 1999 a recomposição e construção na praia da Fazendinha. No município de Santana destaca-se a construção terminal hidroviário de Santana em 1997 e a segunda fase do mesmo terminal em 1998, no ano de 1999 em convenio com o Estado do Amapá foi feita a pavimentação da Rodovia Salvador Diniz.

Importante enfatizar que os valores arrecadados pela SUFRAMA foram reinvestidos em projetos de diversas naturezas desde obras de infraestrutura urbana a projetos de ecoturismo na área ambiental da APA do Curiaú, projetos de desenvolvimento comercial e industrial, parque de incubação de empresas e extensão tecnológica, modernização de laboratórios do IEPA, projeto rodada de negócios em Macapá, estruturação de feira livre em Santana entre outros.

Tabela 13 – Característica dos convênios executados no Amapá com verba oriunda da Taxa de Serviço Administrativo da Suframa de 1997 a 2012

MUNICÍPIO	OBJETO DO CONVÊNIO	NOME CONVENIENTE	VALOR CONVÊNIO
Macapá	Projeto modernização dos laboratórios do IEPA.	Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá.	207.559,00
Macapá	Projeto implantação de tele centro Santana	Estado do Amapá	156.260,00
Macapá	Infraestrutura e urbanização da rua Claudomiro de Moraes em Macapá.	Município de Macapá	2.000.000,00
Macapá	Infraestrutura turística da orla de Macapá.	Município de Macapá	900.000,00
Macapá	Projeto rodada internacional de negócios da Amazônia, em Macapá.	Serviço de Apoio as Micro e Pequena Empresa do Amapá	20.000,00
Macapá	Projeto implantação do centro de apoio ao desenvolvimento comercial e industrial no estado do Amapá.	Associação Comercial e Industrial do Amapá	600.000,00
Macapá	Projeto pavimentação das vias de acesso ao delta do Matapi-mirim e Elesbão, em Santana.	Estado do Amapá	1.391.581,19
Macapá	Projeto demonstrativos do estado do Amapá.	Serviço de Apoio as Micro e Pequena Empresa do Amapá	135.000,00
Macapá	Projeto parque de incubação de empresas e extensão tecnológica do estado do Amapá - PIETEC.	Estado do Amapá	1.000.000,00
Macapá	Projeto infraestrutura turística da orla de Macapá.	Município de Macapá	2.730.195,43
Macapá	Projetos demonstrativos compreendendo 05 projetos: ecoturismo, processamento de frutas tropicais, castanha do Brasil, aquicultura e movelaria.	Serviço de Apoio as Micro e Pequena Empresa do Amapá	75.000,00
Macapá	Infraestrutura social de Macapá em São Joaquim do Pacui.	Município de Macapá	488.192,74
Macapá	Construção da 3ª etapa do parque do Araxá em Macapá.	Município de Macapá	749.967,28
Macapá	Projeto pavimentação da rodovia Salvador Diniz.	Estado do Amapá	1.014.935,11
Macapá	Projeto ecoturismo na área de proteção ambiental do Curiau.	Estado do Amapá	290.000,00
Macapá	Projeto urbanização da orla de Macapá - 2ª etapa.	Município de Macapá	300.000,00
Macapá	Projeto de Pavimentação do Distrito Industrial	Município de Macapá	1.251.044,00
Macapá	Projeto de urbanização da orla de Macapá.	Município de Macapá	4.000.000,00
Macapá	Projeto restauração da rodovia Duque de Caxias.	Estado do Amapá	1.412.023,54
Macapá	Projeto terminal hidroviário de Santana – 2ª fase	Estado do Amapá	696.595,05
Macapá	Projeto urbanização da rua Claudomiro de Moraes, em Macapá.	Município de Macapá	1.300.000,00
Santana	Projeto estruturação de feira livre.	Município de Santana	207.559,00
Santana	Execução do projeto 'centro tecnológico da madeira', com uma área para construção de 494,15 m², no município de Santana/ap.	Município de Santana	200.000,00
Santana	Execução do projeto implantação de infraestrutura do distrito industrial de Santana' compreendendo serviços preliminares e de pavimentação	Município de Santana	56.000,00

Fonte: Adaptado de SUFRAMA (1997-2012)

Todos esses recursos empenhados sem dúvida geraram impactos positivos para os municípios de Macapá e Santana contribuindo para a melhoria de indicadores sociais e econômicos através da melhoria da qualidade de vida da população com as obras de infraestrutura urbana e fomento de atividades econômicas geradoras de emprego e renda.

Portanto, fica evidente o envolvimento dos recursos públicos oriundos de atividades comerciais ocorridas na ALCMS, que mediante convênio com os órgãos governamentais locais, possibilitaram a execução de projetos que beneficiaram diversas áreas da sociedade amapaense, desde infraestrutura e pavimentação de ruas, rodovias e praças, turismo, até investimentos em educação na formação de capital intelectual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para análise do cenário da política tributária pautada nos incentivos fiscais da ALCMS sob o viés da geração de condições de fomento ao desenvolvimento econômico de Macapá e Santana a partir dos dados observados neste estudo depreende-se que os impactos da existência de uma área de exceção tributária podem ser sentidos em diversas áreas da economia e da sociedade macapaense e santanense. Tal prerrogativa foi embasada no exercício das funções desempenhadas pelo estado do Amapá que ao optar pela renúncia da arrecadação de impostos, nas operações especificadas, em favor da região, assegurou para si, um fundo de captação de recursos direto disponível para ser alocado em uma diversidade de investimentos locais vinculados a metas de extensão do processo de desenvolvimento dos referidos municípios.

Em se tratando das considerações alusivas aos objetivos da pesquisa para o primeiro objetivo que tratava da narrativa sobre a evolução das teorias do desenvolvimento econômico o que se destaca no processo histórico do desenvolvimento da economia brasileira, a existência de um modelo de estratégia adotada pelo Estado, onde a própria intervenção desse ente ocorria de forma efetiva, exemplo, a política de incentivo a industrialização em substituição as importações e o Estado como financiador do desenvolvimento, também a criação do BNDE. As intervenções do Estado foram perceptíveis ainda em relação ao norte do Brasil, através dos projetos de desenvolvimento econômico liderados pela SUDAM e SUFRAMA no âmbito regional na Amazônia Ocidental e no Amapá, chegando à criação de áreas de exceção tributária com incentivo a industrialização no caso da Zona Franca de Manaus e ao comércio no âmbito nacional e internacional com as áreas de livre comércio.

Ao determinar o crescimento econômico como o puro aumento do fluxo da renda real, ou aumento da renda *per capita*, percebeu-se tratar de uma variável ou pré-requisito ao desenvolvimento econômico que tem abrangência maior, indo além de produção de impacto positivo no produto nacional, mas nas transformações no modo e padrão de vida da população. Nesse sentido, entendemos ser importante a análise de indicadores sociais e econômicos em conjunto na mensuração do desenvolvimento.

Resultando do segundo objetivo específico que buscou descrever a política de concessão de incentivos na Amazônia e identificação dos tipos de incentivos fiscais outorgados pelo Estado. Foi possível compreender ao longo da pesquisa que o Estado usou amplamente a política tributária na concessão de incentivos fiscais, a partir da década de 1950, como estratégia de desenvolvimento econômico na Amazônia.

Concomitantemente, chegou-se ao entendimento que as políticas tributárias na Amazônia são pautadas no Sistema Tributário Nacional e embasadas pela Constituição Federal de 1988 e Código Tributário Nacional, além dos dispositivos legais complementares. Portanto, no ato de conceder incentivos fiscais, o Estado está utilizando-se da função extrafiscal dos tributos, ou seja, tal função ocorre quando o Estado utiliza o poder de tributar para regular ou intervir no sistema econômico do país, a fim de beneficiar um setor econômico, região ou de proteger o mercado local.

Dessa maneira, a essência da política tributária na Área de Livre Comércio de Macapá e Santana pauta-se na desoneração fiscal. Os estados da federação que não são alcançados por esse regime de tributação, em regra geral, não a apoiam. Uma vez que a isenção e/ou não tributação dos impostos inerentes às operações de remessas a ALCMS são intrínsecos aos fornecedores que deixam de arrecadar os impostos a seus estados de origem, por conseguinte diminuem a receita tributária daquele estado origem.

As teorias econômicas de visão liberal já defendiam o livre comércio, caracterizado pela redução ou eliminação de barreiras alfandegárias para maiores ganhos e competitividade. Cabe distinguir o livre comércio amplamente discutido pelos economistas clássicos, dos blocos de acordos internacionais como a União Europeia e o MERCOSUL, pouco pautados em acordos comerciais e econômicos, e mais voltados à cooperação mútua, política externa e segurança comum. Nesse contexto, a área de exceção tributária dos municípios de Macapá e Santana, apesar de denominada área de livre comércio na prática não se assemelham aqueles blocos. E ao contrário da premissa de eliminação das barreiras alfandegárias, as operações de remessa à ALCMS advindas do mercado nacional ou externo são amplamente controladas pela SUFRAMA através do Processo de Internamento de

Mercadoria Nacional, e no caso de retirada da ALCMS os incentivos devem ser estornados e recolhidos a União.

Com a abertura do mercado internacional e a redução das tarifas alfandegárias o mercado de produtos importados na ALCMS iniciou um período de crise, queda nas vendas levando muitas importadoras a encerrarem as atividades. Todavia, os incentivos tributários inerentes a ALCMS não são privativos dos produtos importados, logo, nos anos seguintes, os diversos produtos do mercado nacional ganharam espaço no comércio amapaense, a exemplo das empresas atacadistas de gêneros alimentícios.

Também se destaca que o projeto ALCMS tinha a princípio o propósito de estimular também as atividades agroindustriais e extrativistas de produtos da floresta Amazônica, apesar de pouco expressiva, como podemos notar no volume do PIB e das receitas tributárias do setor secundário, indústrias foram estabelecidas nos municípios de Macapá e Santana como, por exemplo, a Sambazon – indústria de açaí do Amapá agroindustrial, e a indústria Café Grão de Ouro – indústria de alimentos. Esse viés de incentivos as agroindústrias e exploração das matérias primas extraídas da região amazônica faz parte do escopo da Zona Franca Verde, ainda nos seus primeiros passos no estado do Amapá.

A última sessão desenvolvida em torno do terceiro objetivo específico, voltado para a análise de índices sociais e econômicos, de modo a verificar os benefícios gerados pela política pública tributária da ALCMS para o desenvolvimento econômico de Macapá e Santana. Apontou para existência de um quadro demonstrativo do processo de análise do crescimento econômico versus desenvolvimento econômico da ALCMS. Nesse ponto, cabe destacar que indiretamente a política tributária da ALCMS contribuiu para melhoria dos indicadores socioeconômicos dos municípios, uma vez que as escolas, empresas públicas e estabelecimentos de saúde com a instalação da ALCMS puderam adquirir bens e equipamentos a custos reduzidos desde que habilitadas junto a SUFRAMA à fruição dos incentivos tributários inerentes a área, oferecendo assim serviços com maior qualidade técnica.

Na perspectiva do crescimento econômico observamos o aumento exponencial do PIB bruto e *Per Capita* dos municípios de Macapá e Santana. Apesar de pouca representatividade no âmbito nacional, por outro lado, na esfera estadual,

os municípios juntos correspondem por 77% do total do PIB Amapaense, e considerando que o setor terciário é o responsável majoritário pela produção de bens e serviços, apesar da dificuldade na mensuração por falta de dados específicos das empresas incentivadas junto a SUFRAMA, verificamos a influência positiva da ALCMS na economia local.

A pesquisa do SEBRAE apresentada na discussão da quinta seção nos permite verificar o impacto positivo da política tributária na ALCMS, referente aos incentivos fiscais inerentes a aquisição de produtos no mercado nacional. Essa pesquisa demonstrou que a população de Macapá tem acesso a menores preços dentre a maioria dos produtos alimentícios e de material de construção, com exceção dos eletrodomésticos pesquisados, quando comparados aos municípios de Belém e Manaus. Observa-se que mesmo Manaus usufruindo dos mesmos benefícios fiscais na aquisição de produtos no mercado nacional, Macapá obteve melhores resultados no preço final dos produtos pesquisados.

A partir das atividades econômicas ocorridas na ALCMS foram recolhidas taxas de serviços à SUFRAMA. Parte desse valor possibilitou que fossem firmados convênios entre a SUFRAMA e alguns órgãos governamentais do Estado e dos municípios de Macapá e Santana. Os convênios executados nesses municípios superaram os R\$: 21,3 milhões investidos em obras de infraestrutura, urbanização e organização do espaço público, fomento a atividades econômicas e micro empresas, além de investimento em projetos de educação e turismo. Ou seja, aplicação direta de recursos oriundos de atividades inerentes a ALCMS em obras que possibilitam a melhoria na condição geral de vida da população, como foi à ligação dos municípios de Macapá e Santana através da pavimentação da rodovia Salvador Diniz e restauração da rodovia Duque de Caxias. Entendemos que essas obras não são perenes, mas configuram contribuições positivas ao município de Macapá e Santana a partir da política tributária inerente a ALCMS.

Ao se considerar a hipótese levantada no estudo, que versava a respeito da contribuição da ALCMS para o desenvolvimento econômico de Macapá e Santana, as evidências apresentadas por esta pesquisa direcionou para a conclusão de que a ALCMS é um importante instrumento que auxilia o processo de desenvolvimento econômico dos respectivos municípios, em outros termos, isso significa que esta representa para o alcance dos objetivos do desenvolvimento efetivo um composto

valeroso dentro de um conjunto de dispositivos necessário a sua obtenção. É lógico que de forma isolada somente este instrumento não é garantidor de um progresso econômico e social prósperos para Macapá e Santana, mas sem a sua existência muitos investimentos que tiveram como fonte de financiamento a arrecadação fiscal oriunda da ALCMS não teriam sido executados na região. Logo a hipótese levanta foi conjuntamente validada.

Por fim, é importante ressaltar que a política tributária adotada concernente a renúncia fiscal tem possibilitado em alguns casos conforme foi evidenciado pelos dados apresentados no resultado da pesquisa que a oferta de preços menores ao consumidor tem contribuído para geração de incremento da economia local. A ALCMS apesar de auxiliar para o crescimento e desenvolvimento econômico dos municípios de Macapá e Santana, é verdade que ela, ainda não o faz de forma totalmente eficaz, prova disso é a grande dependência do Estado e dos municípios estudados dos recursos oriundos das transferências constitucionais. Porém, realidade demonstra que é preciso ampliar a política de incentivos fiscais, fazer associação desta, a outros projetos de natureza desenvolvimentista e assim, através de um conjunto de instrumentos, viabilizar uma evolução econômica sólida e mais eficiente.

Portanto, para o fechamento das considerações em relação ao estudo da temática da ALCMS, sugere-se que a ideia de criação de um polo industrial no estado do Amapá seria de extraordinária importância para o desenvolvimento de estratégias locais de promoção do desenvolvimento econômico, que juntamente com a política de incentivos fiscais da ALCMS poderiam garantir uma melhoria significativa dos indicadores econômicos e sociais de Macapá Santana. Nesse sentido, cabe ao Estado viabilizar um projeto com essa substância, garantindo aos setores econômicos condições de escoamento da produção, com melhoria nas áreas portuárias e malha rodoviária. Desse modo, infere-se que tal fato, possibilitaria incremento na oferta de postos de trabalho, além de fornecer produtos com custos menores à população, em especial a do interior do estado, ampliando dessa forma, os impactos da ALCMS para além de sua área de vigência.

REFERENCIAS

- AMAPA (Estado). Secretária de Estado do Planejamento - SEPLAN. **Síntese de informações socioeconômicas do município de Santana**. Macapá: SEPLAN, 2017.
- AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org). **A economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense. 1969.
- ALMEIDA, E. A. P. **Mercosul & União Européia estrutura jurídico institucional**. Curitiba: Juruá, 1996.
- AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- AMORIM, J. P. A.; PORTO, J. L. R. Organização Espacial e Desenvolvimento da Sub-Região de Macapá (AP), na Amazônia Setentrional Amapaense. *REVISTA GEOGRAFIA, ENSINO & PESQUISA*, v. 21, n. 2, p. 34-45, 2017.
- ARBIX, G. Estratégias de inovação para o desenvolvimento. *Revista de sociologia da USP*. São Paulo, v. 22, n. 2, p. 167-185, nov. 2010.
- ATALIBA, G. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BELÉM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. **Incentivos Fiscais Concedidos: Relatório de avaliação 2007 - 2014**. Belém: SUDAM, 2016.
- BECKER, B. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**. Rio de Janeiro, n. 12, p. 135-159, set. 2001.
- BIELCHOWSKY, R. (Org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal - Uma resenha. In: **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Brasília: Record/COFECON, p.16 – 68, 1998.
- BISPO, J. S. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 2009. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BORGES, D. Coletando e extraindo informações dos bancos de dados criminais: a lógica das estatísticas das organizações policiais. **Série Análise Criminal**. Rio de Janeiro, v. 1, p. 42-52, 2008.
- BORGES, S. M. Subvenção Financeira. Isenção e Dedução Tributárias. *REVISTA DE DIREITO PÚBLICO*. São Paulo, p. 41- 42, 1978.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 843, de 23 de junho de 1993. Regulamenta a Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991, que cria a Área de Livre Comércio da Guajará-Mirim ALCGM, no Estado de Rondônia e dá outras providências. Brasília DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.357, de 30 de novembro de 1994. Regulamenta a Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994, que criou as Áreas de Livre Comércio de Brasília e de Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1994]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 9 dez. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.452, de 29 de junho 1988. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei 3.173 de 6 de Junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. *In*: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Poder Executivo, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0288.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.

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. Brasília: Presidência da República, [1967]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 356, de 15 de agosto de 1968. Estende Benefícios do Decreto-Lei número 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Áreas da Amazônia Ocidental e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, [1968]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.212, de 26 de abril de 2002. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDAM, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.624, de 20 de dezembro de 2005. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 517, de 8 de maio de 1992, que regulamenta o art. 11 da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Brasília: Presidência da República, [2005]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.906, de 26 de setembro de 2006. Regulamenta o art. 4º da Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004, os arts. 4º, 9º, 11 e 16-A da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e os arts. 8º e 11 da Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que dispõem sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologias da informação. Brasília: Presidência da República, [2006]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 517, de 08 de maio de 1992. Regulamenta o art. 11 da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e regula a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana - ALCMS. *In: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Poder Executivo, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0517.htm. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.614, de 23 de outubro de 2008. Regulamenta a Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria áreas de livre comércio nos Municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2008]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.759, 05 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 61.244, de 28 de agosto de 1967. Regulamenta o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 que altera as disposições da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 e cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Brasília: Presidência da República, [2008]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 67.113, de 26 de agosto de 1970. Regulamenta o Decreto-lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970, que instituiu o Programa de Integração Nacional. *In: Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/8/1970*, p. 7558. Brasília: Presidência da República, [1970]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67113-26-agosto-1970-408679-norma-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.212, de 15 de junho de 2010. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Brasília: Presidência da República, [2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969. Dispõe sobre a valorização econômica da Amazônia e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1969]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 out. 2018

BRASIL. Decreto-lei nº 91.295, de 31 de maio de 1985. Inclui na organização da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, a Comissão Executora do Projeto RADAMBRASIL. *In: Diário Oficial da União - Seção 1 - 3/6/1985*, p. 7946. Brasília: Presidência da República, [1985]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.023, de 8 de agosto de 2014**. Altera as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, e 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e revoga dispositivo da Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, para dispor sobre a prorrogação de prazo dos

benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação. Brasília: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2018.

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.. Brasília: Presidência da República, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8387.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2007]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. *In*: Diário Oficial da União - Seção 1 - 7/1/1953, Página 276. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972 [...] e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Poder Executivo, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.996, de 15 de dezembro de 2004. Altera a legislação tributária federal e as Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2007]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.859, de 10 de agosto de 2013. Institui crédito presumido da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da

Seguridade Social (Cofins) na venda de álcool, inclusive para fins carburantes; altera as Leis nºs 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para dispor sobre a incidência das referidas contribuições na importação e sobre a receita decorrente da venda no mercado interno de insumos da indústria química nacional que especifica; revoga o § 2º do art. 57 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2013] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963.** Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1963]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.639, de 17 de dezembro de 1987.** Autoriza a criação de municípios no Território Federal do Amapá, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1987]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989.** Cria Área de Livre Comércio no Município de Tabatinga, no Estado do Amazonas, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1989]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991.** Cria a Área de livre Comércio de Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1991]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991.** Cria áreas de livre comércio nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1991]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.857, de 08 de março de 1994.** Autoriza a criação de áreas de livre comércio nos Municípios de Brasiléia e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1994]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.** Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.808, de 20 de julho de 1999.** Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1999]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Poder Executivo, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. [Convênio S/N (1970)]. Código Fiscal de Operações e de Prestações, Poder executivo. Brasília: Ministério da Fazenda, [1970]. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/ajustes/sinief/cvsn_70. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. [Emenda Constitucional nº 83 (2014)]. Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Brasília: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2018.

BRASIL. Medida provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. Altera a legislação do imposto sobre a renda no que se refere aos incentivos fiscais de isenção e de redução, define diretrizes para os incentivos fiscais de aplicação de parcela do imposto sobre a renda nos Fundos de Investimentos Regionais, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Medida provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001. Cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. *In: Diário Oficial da União* - Seção 1 - Eletrônico - 27/8/2001, p. 24. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2157-5.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Portaria nº 22, de 18 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a uniformização de procedimento e funcionamento do trâmite interno administrativo operacional a ser observado e aplicado por todas as unidades administrativas da Superintendência Adjunta de Operações no processo de controle do ingresso e internamento de mercadoria nacional e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2017]. Disponível em: Http://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/kujrw0tzc2mb/content/id/20588455/do-1-2017-01-20-portaria-n-22-de-18-de-janeiro-de-2017-20588427. Acesso em: 9 out. 2018.

BRASIL. Portaria nº 283, de 04 de junho de 2013. Aprovar a consolidação do Regulamento dos Incentivos Fiscais comuns às Regiões da Amazônia e do Nordeste, administrados pelas Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Brasília: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/documents/1842527/3718917/PORTARIA+N%C2%BA+283+DE+4+DE+JULHO+DE+2013.pdf/f14dea50-9e71-4b13-aef0-e20f354eaa58>. Acesso em: 27 out. 2018

BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária. **Convênio ICM nº 65, de 09 de dezembro de 1988**. Brasília: Ministério da Economia, [1988]. Isenta do ICM as remessas de produtos industrializados de origem nacional para comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus, nas condições que especifica.

Disponível em:

https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1988/CV065_88. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. **Convênio ICM nº 71, de 13 de julho de 2011**. Dispõe sobre a aplicação do parágrafo único da cláusula primeira do Convênio ICMS 52/92, que estende às Áreas de Livre Comércio dos Estados do Amapá, Roraima e Rondônia os benefícios do Convênio ICM 65/88. Disponível em:

https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2011/CV071_11. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 52, de 29 de junho de 1992**. Estende às Áreas de Livre Comércio dos Estados do Amapá, Roraima e Rondônia os benefícios do Convênio ICM 65/88, de 06.12.88. Disponível em:

https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1992/CV052_92. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Atlas Brasil. **Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) -2010**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: 9 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cadastro Nacional de Estabelecimentos de saúde – CNES**. Consulta estabelecimento e Identificação. 2019. Disponível em:

<http://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Impactos da Desoneração Fiscal na Receita Tributária, Emprego e Renda e Cálculo do Payback Tributário**. XII PRÊMIO

TESOURO NACIONAL, 2007. Tema 3: Tributação, Orçamento e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública. 2007. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIPremio/sistemas/1tosiXIIPTN/impactos_da_desoneracao_fiscal.pdf. Acesso em: 17 set.2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. *In*: **Texto Para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas**. p.1-24, 2006. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1973>. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento**

econômico. 2008. *In*: Texto Para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas “**O processo histórico do desenvolvimento econômico**: idéias básicas. Versão de 31 de maio de 2008. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil entre 1930 a 1967**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

BRIGAGÃO, C. **Inteligência e Marketing**: o caso SIVAM. Rio de Janeiro: Record, 1996.

BRITO, L. *et al.* Renda per capita: seu papel e importância. VI Seminário de Pesquisa de Professores e VII Jornada de Iniciação Científica da UNUCSEH. Goiânia, 2011. Disponível em: http://www2.unucseh.ueg.br/anais/edicao/edicao_vol06_n06/anais_pesquisa/economia/spp_jic2011_eco_renda_per_capita_seu_papel_e_importancia_simone_bastos_ps.pdf. Acesso em: 11 jan. 2019.

CATÃO, M. A. V. **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CALDERARO, F. R. S. **Incentivos Fiscais à Exportação**. São Paulo: Resenha Tributária, 1973.

CAMPOS, R. O. Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos. **Digesto Econômico**. São Paulo, n.89, abr. 1952, p. 11-22, e n. 90, p. 20-38, mai. 1952.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CARRAZA, R. A. **Curso de direito Constitucional tributário**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CARRAZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1999.

CHANG, H. **Patada a la escalera: la verdadera historia del libre comercio**. Nueva York, 2003. Disponível em: <http://www.rebelion.org/docs/6790.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

CORRÊA, S. F. **Zona franca de Manaus**: história, mitos e histórias, mitos e realidade. Manaus: Edição Independente, 2002.

COSTA, O. **A União Europeia e sua política exterior**: história, instituições e processo de tomada de decisão. Brasília: FUNAG, 2017.

CHELALA, A. C. **A Magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2008.

SILVA, J. M. P. **A inserção econômica da Amazônia no contexto da globalização**. Ourinhos: GEDRI, 2006.

DENSLOW, D. Origens das desigualdades regionais. **Estudos Econômicos**. São Paulo: IPE- USP, v.3, n. 1, p. 65-88, 1973.

FERREIRA, M. A. P. Evolução histórica do Sistema Tributário Nacional. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 163, ago. 2017. Disponível em:

http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19324&revista_caderno=26. Acesso em: 5 fev. 2019.

FOCHEZATTO, A. Desenvolvimento regional: recomendações para um novo paradigma produtivo. **O ambiente regional**. (Três décadas de economia gaúcha, v.1), 2010. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/3-decadas/downloads/volume1/5/adelar-fochezatto.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

FONSECA, P. C. D. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FURLAN, V. Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus. *In*: MARTINS, I. G. da S. *et al.* (Coord.). **Tributação na Zona Franca de Manaus**. São Paulo: MP, 2008.

FURNIEL, A. C. da M. **Amazônia – A ocupação de um espaço: Internacionalização x Soberania Nacional (1960-1990)**. 1993. Dissertação (Curso de Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro-RJ, 1993.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. *REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA*, v. 24, n. 4, p. 483-486, out./dez. 2004.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

GALVÃO, A. C. F. **Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Europeia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GREMAUD, A. P. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GREMAUD, A. P. **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2005.

HADDAD, P. R. A concepção de desenvolvimento regional. *In*: HADDAD, P. R. (Org.). **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil**: estudos de clusters. Brasília: CNPq: Embrapa, 1999.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOLANDA, S. B. F. Livre Comércio versus Protecionismo. *EST. ECON.* São Paulo, v. 28, n.1, p. 33-75, Jan./Mar. 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Populacional**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 3 mar. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Macapá – História. 2017**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/historico>. Acesso em: 9 fev. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PIB Per Capita 2015**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 3 mar. 2018.

KUZNETS, S. **Aspectos Quantitativos do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MACIEL, M. S. **Políticas de incentivos fiscais**: quem recebe isenção por setores e regiões do país. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

MALLORQUIN, C. **Celso Furtado**: um retrato intelectual. São Paulo/Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIER, G. M.; BALDWIN, R. E. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

MORINI, C.; SIMÕES, R. C. F.; DAINEZ, V. I. **Manual de Comércio Exterior**. Campinas: Alínea, 2006. Disponível em: <http://www.unimep.br/phpg/mostraacademica/anais/6mostra/4/167.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018.

MOTA, A. **Do sonho à realidade**: a integração econômica latino-americana. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Lisboa: Saga, 1965.

MANAUS. Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Áreas de Livre Comércio na Amazônia. 2018. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br>. Acesso em: 13 jan. 2018.

MANAUS. Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Áreas especiais na Amazônia ocidental – incentivos tributários. 2019. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/assuntos/zfv/comparativo-tributario/versao-impressa>. Acesso em: 27 fev. 2019.

MANAUS. Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Portaria nº 167, de 13 de junho de 2005. Reduz a zero o valor da TSA para pequenas e microempresas cadastradas na Autarquia. Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus, [2005]. Disponível em: http://site.suframa.gov.br/assuntos/zfv/legislacaozfv/leg_fed_port_167_31jun05.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

MANAUS. Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Relatório de Gestão – Exercício 2015. Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus, [2015]. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/Relatorio-de-Gestao-2015-2.pdf>. Acesso em: 16. jun. 2018.

MANAUS. Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Resolução nº 62, de 12 de julho de 2000. Dispõe sobre os procedimentos para as empresas/entidades beneficiárias dos incentivos fiscais administrados pela SUFRAMA procederem a sua inscrição no Sistema de Cadastro da Autarquia. Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus, [2000]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=97118>. Acesso em: 15 out. 2018.

PERROUX, F. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

PERROUX, F. Nota Sobre o Conceito de “Pólo de Crescimento”. *In*: PERROUX, F; FRIEDMANN, J; TINBERGEN, J. **A Planificação e os Pólos de Desenvolvimento**. Porto: Edições Rés Limitada, p. 5-26, 1975.

PILETTI, F. J. **Segurança e Defesa da Amazônia: o Exército Brasileiro e as ameaças Não-Tradicionais**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PORTO e COSTA, M. **A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana: questões geoeconômicas**. Macapá: Editora Gráfica O Dia S.A, 1999.

PORTO, J. L. R. A Construção da condição fronteira do oeste amapaense (1947-2014). *REVISTA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL*. Blumenau, p. 145-173. 2014.

PORTO, J. L. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000**. Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, J. L. **As estratégias de desenvolvimento no Amapá**: das instalações da ICOMI à implantação da Área de Livre Comércio. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

PORTO, J. L. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

PORTO, J. L. Aspecto da ação do Estado na fronteira amazônica: A experiência do território federal/Estado do Amapá. *In*: HEIDRICH, A. L.; COSTA, B. P.; PIRES, C. L. Z.; UEDA, V. (Org.). **A Emergência da Multiterritorialidade**: A resignificação da relação do humano com o espaço. Porto Alegre: EDUFRGS, v. 1, p. 101-118, 2008.

PORTO, J. L. Transformações espaciais no Amapá: Reflexos de uma economia em construção. *In*: PORTO, J. L. R. (Org.) **Amapá: Aspectos de uma Geografia em construção**. Macapá: Jadson Porto, 2005, v.1, p.9-16.

PORTO, J. L. Reflexões sobre a condição periférico/estratégica da fronteira amapaense. *In*: II Seminário Reforma do Estado e Território: **Políticas Territoriais Contemporâneas na Europa e no Brasil/Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

PORTO, J. L. Transformações espaciais e institucionais do Amapá: Conflitos e Perspectivas. X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. USP, **Anais**. São Paulo, p. 11987-12009, 2005.

PORTO, J. L. As Estratégias recentes de desenvolvimento regional no Amapá. *In*: VI ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. Buenos Aires (Argentina), 1997. **Anais**. Disponível em: http://jadsonporto.blogspot.com/p/trabalhos-publicados_8.html. Acesso em: 27 jan. 2019.

PORTO, J. L. As Estratégias recentes de "Desenvolvimento Regional" no Amapá. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/04.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

PORTO, J. L. R.; SILVA, G. V. De periferia a espaço estratégico: a construção da condição fronteiriça amapaense. *In*: 7º WORKSHOP APDR FRONTIERS AND REGIONAL DEVELOPMENT. **Anais**. XXXVI Reunión de estudios regionales, BadajozElvas, v. 1, 2010.

PREBISCH, R. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1964.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

- RODRIGUES, E. S. **Conheça o Amapá. 2016.** Disponível em:
<http://www.amapadigital.net/santana.php>. Acesso em: 9 fev. 2019.
- ROSTOW, W.W. **Etapas do desenvolvimento econômico.** 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- SABBAG, E. **Manual de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 2009.
- SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economia.** 18. ed. São Paulo: Artmed, 2005.
- SANDRONI, P. **Novo Dicionário de Economia.** São Paulo: Best Seller, 1994.
- SARNEY, J.; COSTA, P. **Amapá: a terra onde o Brasil começa.** 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2004.
- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento econômico.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- SCHUMPETER, J. A. **The Development Economics.** Oxford: Oxford University Press, 1961.
- TROIANELLI, G. L. **Incentivos Setoriais e Crédito-Prêmio de IPI.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Rio de Janeiro: IPEA, 1996.