



Programa
Cátedras Brasil

Caderno 101

Sumário Executivo

Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio:

**Uma avaliação dos impactos econômicos via modelos
espaciais de diferença em diferenças**

Autora

Thais Waideman

Niquito

Coleção: *Cátedras 2019*



Sumário Executivo

Apresentação/ contextualização

O Brasil, além de possuir alta carga tributária na comparação com outros países de similar nível de renda, possui um sistema de tributação bastante complexo. Como resultado, é o país em que as empresas mais despendem tempo na tarefa de declarar seus impostos: 1.501 horas, ocupando a pior colocação em uma lista de 190 países. Na penúltima colocação está a Bolívia, onde são necessárias 1.025 horas.

Parte da complexidade para a declaração dos impostos, e as distorções e entraves a partir daí originados, advém das inúmeras políticas de incentivos fiscais, criadas na tentativa de amenizar o problema da falta de competitividade causada pela elevada carga tributária. Em linhas gerais, a intenção dessas políticas é atrair novos negócios, promover o desenvolvimento de alguns setores de atividade e/ou dinamizar as economias de determinadas regiões.

Tais benefícios são denominados gastos tributários, dada a perda de arrecadação decorrente de sua concessão. Via de regra, representam gastos indiretos do governo por intermédio de diferenciações que configuram exceções ao Sistema Tributário de Referência, ou seja, são regidos por legislações específicas. Em âmbito federal, os gastos

tributários somaram R\$ 3,88 trilhões entre 2003 e 2019 (em termos reais, a preços de 2019), cerca de 3,8% do PIB gerado pelo país nesse período.

A Zona Franca de Manaus (ZFM) e as Áreas de Livre Comércio (ALC) são o quarto maior gasto tributário da União, representando mais de 8% do total despendido com esse tipo de política. Em 2020, estima-se que tais benefícios totalizaram R\$ 29 bilhões. Os impactos econômicos advindos dessas políticas são desconhecidos.

Dado esse contexto, o objetivo desta pesquisa foi investigar os efeitos diretos e indiretos da criação da ZFM e das ALC sobre as economias locais. Investigaram-se os impactos sobre o PIB *per capita* total e dos três grandes setores de atividade econômica – agropecuária, indústria e serviços. Para tanto, foram utilizados modelos espaciais de diferença em diferenças.

Os modelos foram estimados a partir de duas bases de dados distintas e também para diferentes horizontes temporais, permitindo uma análise para um período de tempo mais longo (até 2010) – englobando os impactos da ZFM e das ALC – e outra para o curto prazo – contendo apenas os efeitos da ZFM. Também foram exploradas diferentes especificações no que tange à presença de correlações espaciais, permitindo que essas sejam capturadas na variável dependente, na variável de tratamento e nos erros.

Na análise que abarcou um horizonte temporal mais longo, medindo os efeitos médios das políticas até 2010, nota-se que houve presença de correlação espacial na variável dependente em grande parte das especificações estimadas, o que demonstra a pertinência do método empregado na análise. Em algumas das especificações foi capturado um efeito total positivo, de 24,20%, sobre o PIB *per capita* total. Enquanto o efeito direto – qual seja, sobre os municípios diretamente beneficiados – foi positivo na ordem de 36,53%, o efeito indireto – aquele percebido sobre os municípios vizinhos aos afetados – foi negativo, de -9,04%. Tal resultado é sugestivo de existência de misallocation regional. Contudo, esse resultado não está presente em todas as especificações estimadas, de modo que é necessário ser lido com cautela. Sobre os PIB's setoriais, as estimativas não capturaram quaisquer efeitos.

Na análise de curto prazo, que investigou o impacto imediatamente posterior à criação da ZFM, em algumas especificações estimadas foi encontrado um efeito direto negativo de sua criação sobre o setor de serviços. Alguns resultados indicaram que a localidade que recebeu a ZFM experimentou uma expressiva

redução do PIB *per capita* dos serviços (de quase 100%) em relação ao cenário que se observaria caso a ZFM não tivesse sido criada. Tal resultado pode ser indicativo da existência de misallocation setorial e, assim como o anterior, deve ser lido com cautela, uma vez que não esteve presente em todas as especificações testadas. Sobre os demais setores de atividade e sobre o PIB *per capita* total, não foram identificados quaisquer efeitos de curto prazo.

Assim, os resultados encontrados nesta pesquisa são sugestivos de existência de misallocation regional e setorial advindas da criação das políticas em avaliação. Como já mencionado, tais resultados devem ser lidos como indicativos, dado que não há sólida robustez para os mesmos. De todo modo, é importante frisar que nenhum resultado estimado indicou, simultaneamente, efeitos diretos, indiretos e totais positivos da criação da ZFM ou das ALC. Ao contrário, quando significativos, indicaram a existência de distorções geradas por tais políticas.

Há, de concreto, um elevado custo para a manutenção desses benefícios. Por outro lado, não foi possível identificar, nesta pesquisa, um impacto positivo sólido para as economias que são direta e indiretamente afetadas por essas políticas. A literatura previamente existente também encontrou a ocorrência de misallocation setorial devida à criação da ZFM.

As evidências encontradas até o momento não dão sustentação à continuidade das políticas aqui avaliadas. É recomendável que evidências adicionais sejam buscadas para a consolidação do entendimento dos efetivos impactos que a ZFM e as ALC têm sobre as economias afetadas. Uma análise feita no nível das firmas, e não dos municípios, parece ser um caminho interessante para a continuidade da investigação aqui proposta. A partir de uma quantidade consistente de resultados poder-se-á discutir a continuidade dessas políticas.