

Núcleo de Estudos e
Pesquisas do Senado



ZONA FRANCA DE MANAUS: Desafios e Vulnerabilidades

Ricardo Nunes de Miranda

Textos para Discussão

126

Abril/2013



SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

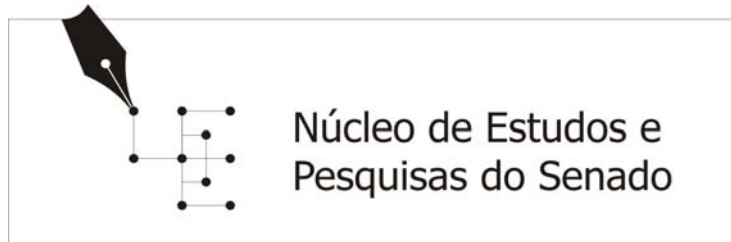
Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL: www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
I – ANÁLISE DOS CUSTOS E DO IMPACTO DA ZFM.....	6
I.1 – CUSTOS FISCAIS DA ZONA FRANCA DE MANAUS	6
EXECUÇÃO DO GASTO TRIBUTÁRIO.....	6
PREVISÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS EM 2011	10
I.2 – GERAÇÃO DE EMPREGO E MASSA SALARIAL	12
I.3 – IMPACTO DA ZFM NA CONCENTRAÇÃO DE RENDA.....	15
A) IMPACTO INSATISFATÓRIO E ALCANCE RESTRITO PARA OS TRABALHADORES.....	15
B) BENEFÍCIO PARA OS PRODUTORES E EMPRESAS SEDIADAS NO EXTERIOR	16
C) TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS PARA A ZFM.....	18
D) ESVAZIAMENTO DO INTERIOR DO AMAZONAS	19
I.4 – GASTOS TRIBUTÁRIOS SÃO DESPESAS OU INVESTIMENTOS?	22
II – COMPARAÇÃO DE MODELOS: CHINA <i>VERSUS</i> BRASIL	25
II.1 – A EXPERIÊNCIA CHINESA COM ZONAS FRANCAS	25
II.2 – DIFERENÇAS ENTRE A EXPERIÊNCIA CHINESA E A ZONA FRANCA DE MANAUS.....	30
III – VULNERABILIDADE DO MODELO DA ZFM.....	35
IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
APÊNDICE.....	41

ZONA FRANCA DE MANAUS: DESAFIOS E VULNERABILIDADES

Ricardo Nunes de Miranda¹

INTRODUÇÃO

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi inicialmente idealizada como Porto Livre, em 1957. Dez anos mais tarde, o Decreto-Lei nº 288, de 1967, reformulou o modelo e instituindo incentivos fiscais para implantação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia.

Os empreendimentos instalados na ZFM contam com diversos incentivos, que têm por objetivo reduzir as desvantagens locacionais e estimular o desenvolvimento regional. Há incentivos tributários, com redução ou isenção de tributos federais, estaduais e municipais², além da venda de terrenos a preços simbólicos no parque industrial de Manaus, com completa infraestrutura de serviços sanitários, energia e comunicações.

Os incentivos fiscais foram inicialmente previstos para terminar em 1997. Desde então, vêm sendo renovados por meio de legislação específica. A extensão mais recente foi estabelecida pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, que prorrogou os benefícios de 2013 para 2023.

Atualmente, mais de 600 empresas estão instaladas no Polo Industrial de Manaus (PIM), que faturaram cerca de R\$ 70 bilhões em 2011, geraram mais de 100 mil empregos diretos e outros 400 mil empregos indiretos, e colocaram o Amazonas na terceira posição do *ranking* de estados brasileiros que mais arrecadam com o setor industrial.

¹ Consultor Legislativo do Senado, do Núcleo de Economia, área Desenvolvimento Regional.

² Em relação aos tributos federais, há uma redução de até 88% do Imposto de Importação, isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados, redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e isenção da contribuição de PIS/PASEP e da Cofins nas operações internas da ZFM. Em relação aos tributos estaduais, há restituição de 55% a 100% do ICMS. Na esfera municipal, há isenção de IPTU e Taxas de Serviços de Coleta de Lixo, de Limpeza Pública, de Conservação de Vias e Logradouros e Taxas de Licença para empresas que gerarem um mínimo de 500 empregos diretos.

O objetivo deste trabalho é discutir a viabilidade da Zona Franca de Manaus. Dividimos o trabalho em três seções, além desta Introdução e das Considerações Finais.

Na Seção I avaliamos a ZFM nas seguintes dimensões: custos fiscais; geração de emprego e massa salarial; impacto sobre o desenvolvimento; e sustentabilidade dos gastos. Pudemos observar que a renúncia fiscal da ZFM é muito elevada. Adicionalmente, verificou-se que a qualidade dos empregos gerados é inferior ao que seria de se esperar; que o impacto sobre o desenvolvimento regional é modesto; e que a manutenção do modelo atual irá requerer gastos permanentes (na forma de isenções fiscais) do setor público.

Na Seção II comparamos a ZFM com as Zonas Econômicas Especiais (ZEE) estabelecidas na China a partir da década de 1980. Percebe-se que as ZEE, ainda que tivessem algum objetivo de desenvolvimento regional, tinham como prioridade aumentar a produtividade e incorporar novas tecnologias, aumentando a competitividade do país.

Já a Seção III avalia a vulnerabilidade da ZFM. Mais especificamente, mostramos que a baixa incorporação de tecnologia faz com que a ZFM só se mantém viável enquanto houver incentivos fiscais. Isso torna a região vulnerável às decisões de controle de gastos públicos tomadas em Brasília. Sugerimos uma alteração do atual modelo, na direção do que foi aplicado para a indústria automobilística no Nordeste a partir da década de 1990. Nesse último caso, vimos que estão sendo oferecidos os incentivos corretos, no sentido de tornar a indústria menos dependente de benesses federais no longo prazo.

Nas considerações finais apresentamos as principais conclusões do trabalho.

Por fim, cabe esclarecer que esta análise não abrange o tema dos benefícios da ZFM para o restante do Estado do Amazonas, além da Capital e de sua área de influência direta. Isto decorre do fato de não terem sido identificadas evidências de que o modelo da ZFM teria impacto positivo na manutenção de amplas áreas de floresta preservadas no Estado do Amazonas e promovido o desenvolvimento sócio-econômico da população residente do Interior.

I – ANÁLISE DOS CUSTOS E DO IMPACTO DA ZFM

Esta seção está dividida em quatro partes. Na primeira apresentamos os custos da ZFM, mensurado pelos benefícios fiscais concedidos. A segunda parte discute o impacto da ZFM sobre a geração de emprego e sobre a massa salarial. Na parte I.3 avaliamos o impacto da ZFM sobre a distribuição de renda, tanto no nível pessoal, quanto regional, local e entre os entes da Federação. A quarta e última parte discute se os benefícios tributários concedidos para a ZFM poderiam ser caracterizados como investimentos ou se eles teriam um comportamento mais semelhante ao de gastos correntes.

I.1 – CUSTOS FISCAIS DA ZONA FRANCA DE MANAUS

O custo da ZFM é analisado com base em informações dos gastos efetivos, referentes aos exercícios de 2008 e 2009, das projeções (já com base na arrecadação efetiva) para 2010 e das previsões orçamentárias para 2011.

Execução do Gasto Tributário

As informações sobre a execução dos gastos tributários estão disponíveis no *site* da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), no seguinte endereço eletrônico: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm>.

O Quadro apresenta a seguir contém as estimativas (efetivas) para 2008 e 2009, e as projeções (ainda a serem confirmadas com base na arrecadação tributária efetiva) para 2010. Mostra, também, as previsões para 2011, enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo.

GASTOS TRIBUTÁRIOS COM A ZONA FRANCA DE MANAUS

(em R\$ milhões)

TRIBUTOS	ESTIMATIVAS		PROJEÇÃO	PREVISÃO
	2008	2009	2010	2011
Imposto sobre Importação	1.543,4	1.047,5	1.279,1	1.672,2
ZFM e Amazônia Ocidental	1.543,4	1.034,5	1.279,1	1.654,6
Área de Livre Comércio	0,0	13,0	0,0	17,6
Imposto sobre Produto Industrializado	9.502,0	8.525,7	9.866,6	11.552,2
<u>Vinculado a Operações Internas</u>	<u>7.941,5</u>	<u>7.334,5</u>	<u>8.393,7</u>	<u>9.938,1</u>
ZFM e Amazônia Ocidental	7.794,4	7.150,5	8.183,1	9.688,8
Área de Livre Comércio	147,1	184,0	210,6	249,3
<u>Vinculado à Importação</u>	<u>1.560,5</u>	<u>1.191,2</u>	<u>1.472,9</u>	<u>1.614,1</u>
ZFM e Amazônia Ocidental	1.554,1	1.184,3	1.464,4	1.604,7
Área de Livre Comércio	6,4	6,9	8,5	9,4
PIS/PASEP	333,8	349,4	429,9	792,4
Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na ZFM	6,3	11,4	45,3	14,8
Mercadorias (ZFM e Área de Livre Comércio)	0,9	1,1	4,2	175,5
Importação de Matérias-Primas, Produtos Intermediários e Materiais de Embalagem (ZFM)	115,2	135,2	152,6	340,3
Matérias-Primas, Produtos Intermediários e Materiais de Embalagem Produzidos na ZFM	ni	ni	ni	ni
Alíquotas Diferenciadas (ZFM e Áreas de Livre Comércio)	211,4	201,7	227,7	261,8
COFINS	2.586,1	2.193,4	3.130,0	3.746,6
Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na ZFM	29,0	52,6	208,6	70,1
Mercadorias (ZFM e Área de Livre Comércio)	4,3	5,3	19,3	831,2
Importação de Matérias-Primas, Produtos Intermediários e Materiais de Embalagem (ZFM)	1.581,1	1.209,3	1.856,1	1.611,2
Matérias-Primas, Produtos Intermediários e Materiais de Embalagem Produzidos na ZFM	ni	ni	ni	ni
Alíquotas Diferenciadas (ZFM e Áreas de Livre Comércio)	971,8	926,3	1.045,9	1.234,1
GASTO TRIBUTÁRIO TOTAL	13.965,4	12.116,1	14.705,6	17.763,4

Fonte: SRF – *Demonstrativo dos Gastos Tributários*; Estimativas 2008 a 2009 e Projeção 2010. Previsão 2011: Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional, no endereço eletrônico: http://www9.senado.gov.br/page/portal/orcamento_senado/aequivo/03.%20LOA-Elab/03.1.%2020

O quadro anterior mostra que a maior parte (56%) dos benefícios fiscais é baseada no IPI, principalmente o vinculado às operações internas. No entanto, também são significativos os valores relativos ao IPI vinculado às importações. A isenção do Imposto sobre Importações (II) representa 9,4% do custo tributário, o que também contribui para o barateamento das importações.

Já os benefícios fiscais concedidos pela redução da Contribuição para PIS/PASEP e redução da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) representam, em conjunto, 24,6% dos gastos tributários da ZFM e Áreas de Livre Comércio (ALC)³.

O papel preponderante do IPI deve ser avaliado levando em conta que 58% do produto de sua arrecadação pertencem aos Estados e Municípios e Fundos Constitucionais de Financiamento. Ou seja, 32,5% (58% de 56%) dos benefícios tributários concedidos à ZFM não são custeados pelo Governo Federal, sendo, de fato, uma transferência:

- i) dos Governos Estaduais (inclusive o do Amazonas) e dos Municípios (inclusive os do Estado do Amazonas) mediante a diminuição dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM);
- ii) dos três Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE); e
- iii) da parcela de 10% do produto da arrecadação do IPI que são distribuídos aos governos estaduais segundo o volume de exportações de cada Estado.

Além dos gastos tributários federais, cabe considerar os gastos com a redução do ICMS devido pelas empresas sediadas na ZFM e a isenção, por dez anos, concedida pelo município em relação ao valor devido do IPTU e das Taxas de Licença para Funcionamento e de Serviços de Limpeza e Conservação Pública.

Segundo o documento da Suframa: *Indicadores de Desempenho do Pólo Industrial de Manaus*, atualizado em 30/3/2011, e publicado pela COISE/GCPRO/SAP, na p. 104, em 2010 o Governo Estadual devolveu às empresas ICMS no montante de R\$ 3,2 bilhões⁴.

³ Agregou-se o gasto tributário das ALC ao da ZFM em decorrência de serem as previsões das reduções de PIS/PASEP e COFINS feitas em conjunto, exigindo, portanto que sejam consideradas como um só conceito: o gasto tributário ligado à ZFM e à Amazônia Ocidental. Essa fusão de benefícios também reflete o fato de que as ALC são administradas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

⁴ Suframa; *Indicadores de Desempenho do Polo Industrial do Amazonas*; p. 103.

Há um aspecto fundamental, mas pouco divulgado, sobre a isenção de ICMS interestadual no comércio com a ZFM. Na legislação federal que disciplina a cobrança do ICMS, há uma imensa proteção para a ZFM, pois o artigo 15 da Lei Complementar (LC) nº 24, de 1975, assim dispõe:

Art. 15. O disposto nesta Lei não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais Unidades da Federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas.

Para explicar o alcance desse dispositivo, tomemos o exemplo de uma venda de R\$ 100,00 da ZFM para o Rio Grande do Sul (RS). O produto chega ao RS com um crédito R\$ 12,00, mas que não foram recolhidos ao Tesouro do Estado do Amazonas. É, portanto, um crédito presumido. O comprador desse produto, após sua venda ao comprador final, recolherá ICMS ao Tesouro do RS apenas sobre a diferença entre valor da mercadoria adquirida na ZFM e o preço pago pelo comprador final.

Fazendo melhor as contas: supondo que o preço final foi de R\$ 120,00 e que a alíquota do ICMS seja de 15%, o comerciante deveria recolher ao fisco R\$ 18,00 (=R\$ 120,00 x 0,15). Mas como abate o crédito presumido de R\$ 12,00, recolherá apenas R\$ 6,00 ao fisco do RS.

Essa vantagem é decisiva para viabilizar as vendas da ZFM, mas o custo não é pago pelo Amazonas, onde são gerados emprego, renda e oportunidades de negócios. Essa vantagem é paga por todos os Estados e Municípios nas suas compras a ZFM.

Adicionalmente, há mais um detalhe também pouco conhecido: a venda de produto industrializado de origem nacional para a ZFM, exceto de açúcar de cana, armas e munições, perfume, fumo, bebida alcoólica, e automóvel de passageiros, conta com a isenção de ICMS, conforme estabelecido em convênios firmados no âmbito do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária), conforme dispõem os Convênios ICM nº 7/1989 e ICMS nº 15/1991.

Portanto, há isenção de ICMS sobre os bens industrializados produzidos nos demais Estados (exceto armas, munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros) e destinados para comercialização ou industrialização na ZFM.

Como resultado, no saldo de comércio interestadual há oito Estados que têm superávit na cobrança do ICMS. O maior saldo é exatamente do Estado do Amazonas,

com R\$ 6,4 bilhões de um total de R\$ 17,5 bilhões do superávit do conjunto dos Estados em 2010.

Sabe-se que uma parte do ICMS devido nas saídas de mercadorias em direção a outras unidades federativas é devolvida pelo Estado às empresas, mas não se conhece o montante efetivo do gasto tributário estadual decorrente da isenção de ICMS. Também não se conhece o montante do ICMS que deixa de ser arrecadado pelas demais unidades federativas nas exportações abrigadas pelo disposto no ditame mencionado da LC nº 25, de 1975.

Por último, também não são conhecidos os valores do gasto tributário municipal com a isenção de IPTU e Taxas.

Previsão dos Gastos Tributários em 2011

A fonte principal de dados utilizados com referência ao exercício de 2011 foi o Volume I, Item XI, páginas 208 a 277, das Informações Complementares à Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional encaminhando o Projeto de Lei Orçamentária de 2011⁵.

Em 2011, está prevista a arrecadação pela União de R\$ 650,5 bilhões e a renúncia de 17,8% deste montante, equivalente a R\$ 116,1 bilhões, sob a forma de isenções e diversos benefícios fiscais, aqui englobados sob a denominação de gastos tributários.

Do ponto de vista regional, a Região Norte apresenta uma situação exclusiva e privilegiada: é a única região onde a renúncia fiscal, constituída da soma das isenções e benefícios fiscais concedidos, é superior à arrecadação federal. Nesta região, o Tesouro Nacional tem a previsão de arrecadar R\$ 14,3 bilhões, mas irá devolver como gasto tributário o montante equivalente a R\$ 22,7 bilhões. (Vide Quadro I, na página 213 do mencionado documento)

Em síntese, a proteção e promoção da Amazônia, aqui tomada como equivalente à Região Norte, constituem um objetivo nacional tão especial que os brasileiros, mediante a ação do Tesouro Nacional, devolvem aos habitantes ali residentes e às empresas e entidades sediadas na Amazônia o equivalente a R\$ 1,59 para cada R\$ 1,00 ali arrecadado. Ou seja, todos os brasileiros contribuem para o bem da Amazônia,

⁵ Quando não houver a indicação de outra fonte ou documento, os dados citados podem ser encontrados no seguinte endereço eletrônico:
http://www9.senado.gov.br/page/portal/orçamento_senado/aequivo/03.%20LOA-Elab/03.1.%2020

inclusive os mais pobres, ao pagar os diversos tributos nacionais, inclusive o IPI devido sobre os produtos industrializados que adquirem.

Já as demais regiões participam ativamente como provedores de recursos financeiros para o Tesouro Nacional, inclusive o Nordeste, a menos desenvolvida região brasileira. Para os nordestinos, os gastos tributários previstos a ser feitos em seu benefício somam R\$ 14,1 bilhões, o equivalente a 36% do total previsto a ser ali arrecadado pelo Tesouro Nacional em 2011. Destaque-se que os R\$ 14,1 bilhões a serem destinados ao Nordeste é inferior ao montante previsto a ser destinado apenas em benefício da Zona Franca de Manaus: R\$ 17,8 bilhões.

Em todo o País, para cada R\$ 1,00 a ser destinado a gasto tributário em 2011, R\$ 0,15 se destinarão à Zona Franca de Manaus. Isso somente considerando os itens direta e exclusivamente destinados à ZFM. Há ainda benefícios indiretos, não computados no valor acima. Por exemplo, as empresas ali instaladas contam ainda com outros R\$ 2,5 bilhões correspondentes a incentivos fiscais concedidos à pessoa jurídica sediada na área de atuação da SUDAM⁶. Estima-se que 54% desses R\$ 2,5 bilhões (ou R\$ 1,4 bilhão) seriam absorvidos pela ZFM.

Além dos R\$ 17,8 bilhões de benefícios tributários destinados diretamente à ZFM, somada a parcela estimada em R\$ 1,4 bilhão como parte dos incentivos fiscais de natureza regional, falta, ainda, considerar a isenção de ICMS concedida pelo Governo do Estado do Amazonas. Em 2010, o ICMS restituído às empresas da ZFM foi de R\$ 3,2 bilhões, conforme informação contida na folha 104 do documento: *Indicadores de Desempenho do Pólo Industrial de Manaus – 2006 a 2011*, publicado pela Suframa, elaborado por COISE/CGPRO/SAP, atualizado em 30/3/2011⁷.

Somadas as três parcelas (R\$ 17,8 bilhões, R\$ 1,4 bilhão e R\$ 3,2 bilhões), o custo total estimado para o Polo Industrial de Manaus, em 2011, seria de R\$ 22,4 bilhões.

Este montante de recursos não é arrecadado pela Administração Pública. Caso fosse, seria destinado ao atendimento às demandas sociais, como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura e tantas outras questões de interesse público. Assim, a renúncia, ou seja, a **não** arrecadação de R\$ 22,4 bilhões, implica, diretamente, em **não** atender demandas sociais com gasto público de igual montante.

⁶ A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) abrange todos os estados da Região Norte, além da porção oeste do Maranhão.

⁷ Suframa, *Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus – 2006-2011*, p. 104.

Alternativamente, poderiam ser cobrados do setor privado nacional R\$ 22,4 bilhões a menos que o efetivamente arrecadado, o que poderia contribuir para aumentar a produtividade das empresas, o nível e a qualidade do emprego.

I.2 – GERAÇÃO DE EMPREGO E MASSA SALARIAL

Um aspecto importante da ZFM consiste em sua contribuição para a geração de emprego, assim como a massa salarial gerada pelas empresas incentivadas. Da combinação destas duas variáveis, número de emprego e massa dos salários, são obtidos alguns indicadores da qualidade do emprego oferecido à população trabalhadora do Amazonas e da área de influência de Manaus.

Em 2010, a ZFM manteve uma média mensal de 104 mil empregados, número que, no começo de 2011, passou para 111 mil empregados. Ainda quanto ao emprego gerado na ZFM, há um aspecto que merece reflexão especial: a rotatividade da mão de obra empregada⁸.

O esperado seria que os empregos gerados tivessem certo grau de estabilidade, pois se trata de um conjunto de atividades industriais incentivadas intensamente e com uma reserva de mercado que as protege da competição, tanto de outros produtores no âmbito nacional como das importações, que são taxadas com o Imposto de Importação ao entrar no País.

Mas o que se passa é diferente, pois de cada dez pessoas empregadas, durante o ano de 2010, 3,5 trabalhadores sofreram a demissão. Assim, ainda que as admissões (47 mil) tenham superado as demissões (36 mil), no plano individual de cada trabalhador há inquietação e insegurança com tão intensa rotatividade de empregados⁹. Essa taxa de rotatividade está próxima da média nacional, de 37% em 2010¹⁰. Ou seja, no que diz respeito à rotatividade do trabalho, o emprego gerado na ZFM não é melhor do que a média do emprego formal brasileiro.

Observa-se também que os benefícios fiscais (cerca de R\$ 17 bilhões) não se traduziram em elevada massa salarial – que, incluindo salários, encargos e benefícios

⁸ Suframa, *Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus – 2006-2011*, p. 96.

⁹ Suframa, *Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus – 2006-2011*, p. 91.

¹⁰ DIEESE: *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo: DIEESE, 2011. 128 p. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores-desempenho-pim-fevereiro-2012-03042012.pdf>

sociais, não atingiu R\$ 4,5 bilhões em 2011, ante um faturamento de quase R\$ 70 bilhões. Entre 2006 e 2011, a massa salarial não chegou a atingir, em média, 6% do faturamento¹¹.

Não somente a massa salarial é baixa: os salários pagos também o são. Para avaliar quão baixo são, podemos comparar com os dados do IBGE sobre os salários (incluindo retiradas e outras remunerações) do setor serviços e obras de construção em todo o Estado do Amazonas em 2008. As 382 empresas com mais de cinco empregados naquele setor de atividades pagaram, em 2008, o salário médio mensal de R\$ 1.480,00. Já as empresas da ZFM, no mesmo ano, pagaram o salário médio de R\$ 1.308,12¹².

O setor de construção foi escolhido para esse confronto por ser reconhecido como empregador de pessoas pouco qualificadas profissionalmente e por pagar baixos salários. Essa diferença (R\$ 1.480 contra R\$ 1.308) surpreende qualquer analista, pois a ZFM produz bens industriais com maior valor agregado e elevada tecnologia, em contraste com todo o setor de construção do Amazonas, assim como o de todo o País, que utiliza mão de obra de baixa qualificação profissional. Ademais, em comparação com a ZFM, o setor de construção não tem o privilégio de receber os vultosos benefícios fiscais nem tem reserva de mercado garantida pela Administração Pública.

A combinação de subsídios ao capital com baixos salários em setores de produtividade relativamente alta implica que o atual modelo da ZFM tem um viés concentrador de renda. Em termos ideais, uma parte dos recursos obtidos via subsídios e isenções fiscais poderia ser empregada na valorização dos recursos humanos, o que contribuiria para atenuar tal viés.

Outra comparação ilustrativa é a massa salarial paga no setor de construção no Amazonas como parcela relativa do valor das incorporações, obras e serviços da construção. Segundo o IBGE, em 2008, a massa salarial dos trabalhadores no setor de construção no Amazonas representava 17,3% do valor das incorporações, obras e serviços da construção. É uma participação mais alta do que os 5,7% de participação da massa salarial no faturamento da ZFM.

Em síntese, constata-se que, no setor de construção civil, considerado empregador de trabalhadores menos qualificados, a parcela do faturamento destinada à

¹¹ Suframa, *Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus – 2006-2011*, p. 78.

¹² Dados Originais do IBGE, Pesquisa Anual da Indústria da Construção Civil, 2008, Tabela 11.

massa salarial é três vezes maior do que as empresas sediadas na ZFM destinam de seu faturamento ao pagamento de seus trabalhadores¹³.

O Quadro 2 mostra a distribuição do emprego, em 31 de dezembro de 2010, segundo faixas salariais definidas em salários mínimos. Compara-se a situação da ZFM com a distribuição do emprego em dois municípios: Manaus e Curitiba¹⁴.

Esta comparação compreende: i) de um lado a ZFM, composta somente por empresas formais, intensivas em capital, que produzem bens de elevado valor agregado e usufruem de reserva de mercado e de benefícios fiscais; e ii) de outro lado, as empresas do setor formal, inclusive pequenas, domiciliadas nos Municípios de Manaus e Curitiba.

Tendo em vista o fato de as empresas instaladas na ZFM atuarem no setor industrial e tenderem a ser grandes, enquanto o setor formal, como um todo, inclui empresas pequenas e atuantes em setores de menor produtividade, se poderia esperar que a distribuição salarial na ZFM apresentasse maior concentração de emprego nas faixas de remuneração mais elevadas.

No entanto, conforme consta do quadro apresentado a seguir, os trabalhadores da ZFM têm remuneração concentrada nas faixas salariais mais baixas. Ou seja, as empresas sediadas na ZFM pagam menos a seus empregados do que a média das empresas formais situadas nos Municípios de Manaus e Curitiba.

DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO (em 31/12/2010)				
(Segundo Faixas Salariais Definidas em Unidades de Salário Mínimo ou SM)				
	Até 2 SM	De 2 a 10 SM	De 10 a mais SM	Total
Zona Franca de Manaus	60,3	36,2	3,5	100,0
Município de Manaus	44,9	49,6	5,5	100,0
Município de Curitiba	38,0	53,8	8,1	100,0

Fonte dos Dados Básicos: RAIS de 2010 (Informação obtida junto ao MTE)

Em síntese, o impacto da ZFM para o emprego e renda da população de Manaus e de sua área de influência não reflete a intensidade com que as empresas ali sediadas são beneficiadas por benefícios fiscais e protegidas da livre competição.

¹³ Dados Originais do IBGE, Pesquisa Anual da Indústria da Construção Civil, 2008, Tabela 11.

¹⁴ RAIS 2010, Número de Estabelecimentos e Emprego, em Curitiba e Manaus, em 31 de dezembro de 2010, com informações básicas fornecidas pela CGET/DES/SPPE/MTE.

Assim, como conclusão sobre a questão da geração de emprego, não é demasiado lembrar que o conjunto de empresas e estabelecimentos sediados nos Municípios de Manaus (34.856) e de Curitiba (148.146), gera melhores oportunidades de emprego que o conjunto de 432 empresas sediadas na ZFM (em 31/12/2010), apesar de não desfrutarem dos vultosos benefícios e privilégios concedidos às atividades industriais protegidas da competição e não serem favorecidas pela reserva de mercado.

I.3 – IMPACTO DA ZFM NA CONCENTRAÇÃO DE RENDA

A ZFM acarreta forte concentração de renda e suas oportunidades de negócio são acessíveis a poucos agentes econômicos. Sua contribuição para o processo de concentração de renda no País alcança muitas dimensões, não se restringindo apenas ao espaço físico e operacional do Polo Industrial.

Neste trabalho de análise, apresentam-se os seguintes impactos perversos da ZFM como elemento de concentração de renda e de oportunidades de progresso:

- i) impacto insatisfatório e alcance restrito para os trabalhadores;
- ii) benefício para os produtores e empresas sediadas no Exterior;
- iii) transferências de recursos de Estados e Municípios brasileiros para as empresas da ZFM; e
- iv) esvaziamento do Interior do Amazonas.

a) Impacto Insatisfatório e Alcance Restrito para os Trabalhadores

Como já mencionado e constatado nos quadros apresentados e dados estatísticos comentados, a ZFM tem um impacto restrito para seus trabalhadores. Claramente, o impacto para os trabalhadores é aquém do que poderia ser, considerando os custos sociais do modelo da ZFM¹⁵. Afinal, o nível salarial médio é baixo e os empregos estão concentrados nas faixas mais baixas de remuneração.

Outro aspecto importante é a baixa participação da soma de salários no valor da renda gerada. Tomando-se o faturamento como indicador do valor agregado gerado na ZFM, aos trabalhadores cabem apenas 5,6% da renda gerada em 2010¹⁶. Ou seja, as

¹⁵ Destaque-se que os custos sociais não se limitam aos benefícios tributários. Deve-se considerar também a reserva de mercado, que permite às empresas venderem seus produtos a um preço mais alto do que seria possível caso houvesse livre concorrência, sem reserva de mercado.

¹⁶ Suframa, *Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus – 2006-2011*, p. 78.

atividades industriais ali desenvolvidas são intensivas no uso de mão de obra mal remunerada. O predomínio dos baixos salários seria decorrente do fato de serem as atividades da ZFM intensivas em capital, em uma região intensiva em mão de obra não qualificada.

Até setores econômicos desprotegidos e sem benefícios fiscais, como o da construção civil, apresentam indicadores sociais mais favoráveis para seus empregados que a ZFM. A baixa participação de salários no faturamento sugere que a ZFM não é efetivamente um polo industrial, mas sim um conjunto de departamentos de montagem de peças e componentes importados de empresas estrangeiras. Uma vez montados, seus produtos seriam enviados para São Paulo, onde se localizam os escritórios de *design*, comercialização, *marketing* e distribuição comercial.

Ou seja, segundo esse padrão de interpretação, a ZFM teria impacto restrito para seus trabalhadores exatamente porque suas atividades produtivas seriam pouco agregadoras de valor econômico, situação típica das linhas de montagem e empacotamento. Nesta compreensão, a ZFM se aproximaria da indústria de montagem existente no México, República Dominicana e em países da América Central, as chamadas *maquiladoras*.

b) Benefício para os Produtores e Empresas Sediadas no Exterior

É muito disseminada a avaliação de a ZFM favorecer sistematicamente as importações. É o contrário do que ocorre nos demais países, em que se estimulam as exportações. A regra universal é proteger e incentivar atividades produtivas locais, com geração de emprego e renda. Assim, a concessão de subsídios às importações é um procedimento raro.

Em 2010, as empresas da ZFM importaram do Exterior US\$ 10,2 bilhões em peças, componentes e materiais diversos, enquanto do resto do País, importaram apenas US\$ 7,2 bilhões. Como o faturamento destas empresas, em 2010, foi de US\$ 35,2 bilhões, percebe-se que foi destinada às aquisições no Exterior a parcela equivalente a 29% do faturamento¹⁷.

¹⁷ Suframa, *Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus – 2006-2011*, p. 5.

A diminuta capacidade da ZFM para competir no Exterior é refletida na baixa participação das exportações sobre o faturamento – 2,95% em 2010, muito abaixo da participação dos insumos importados.

No exercício de 2010, do total de isenções previstas para o Imposto de Importação (R\$ 2,7 bilhões), 56% foram destinados à ZFM. No mesmo exercício, do total das isenções do IPI vinculado às importações (R\$ 1,7 bilhões), 88% das isenções foram previstas para beneficiar a ZFM¹⁸.

Pela participação expressiva das aquisições no Exterior e pelo elevado valor dos benefícios fiscais concedidos aos importadores, constata-se que um impacto importante da ZFM é a geração de empregos e oportunidades de negócio no Exterior. Apenas como comparação: segundo dados da Suframa, o total de salários, encargos e benefícios trabalhistas em 2010 foi de US\$ 2,0 bilhões. Em contraste, para baratear as importações foram previstos benefícios tributários no montante de US\$ 3,0 bilhões e a aquisição de insumos no Exterior custou US\$ 10,2 bilhões.

Os dados acima apontados caracterizam a ZFM como um enclave sem forte ligação com as empresas das demais regiões brasileiras, pois não haveria integração das cadeias produtivas. Isso vai de encontro às proposições recentes sobre o uso de zonas econômicas especiais como instrumento de política de desenvolvimento.

Farole (2011) analisa os fatores que levam ao sucesso de uma zona especial de desenvolvimento¹⁹. Segundo o autor, as experiências exitosas se afastaram da condição de enclave econômico e se integraram na economia nacional, passando a desempenhar um papel fundamental no processo de desenvolvimento do país, tanto na promoção do aumento da competitividade da economia, como fonte de estímulos para a inovação e desenvolvimento dos recursos humanos.

Como visto, a ZFM tem falhado no quesito de competitividade, pois exportou, em 2010, o equivalente a apenas 2,95% de seu faturamento. A integração com o restante da economia brasileira também se mostra frágil, pois as empresas da ZFM importaram US\$ 10,2 bilhões do Exterior, enquanto importaram do restante do País apenas US\$ 7,2 bilhões.

¹⁸ Anexo à Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional encaminhando o POA 2011.

¹⁹ FAROLE, Thomas, *Special Economic Zones: What Have We Learned?*, in *Economic Premises*, The World Bank, Setembro de 2011.

c) Transferências de Recursos de Estados e Municípios Brasileiros para a ZFM

No tocante ao alto custo da Zona Franca de Manaus (ZFM), é decisivo levar em conta que, para o contribuinte brasileiro, a ZFM custaria, em 2010, cerca de R\$ 15,2 bilhões em termos de incentivos e benefícios fiscais. Somente em relação ao Imposto sobre Produto Industrial (IPI), as empresas instaladas na ZFM teriam se beneficiado, em 2010, com a isenção de R\$ 8,9 bilhões.

Além do custo da isenção fiscal que se espalha por toda a economia nacional, é importante considerar o impacto da isenção do IPI nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente para seus 20 Estados, 2.688 Municípios e os três Fundos Constitucionais de Financiamento.

Como do produto da arrecadação do IPI, 58% pertencentes aos entes subnacionais²⁰ cabe considerar o impacto da isenção de IPI concedida às empresas da ZFM sobre três regiões menos desenvolvidas.

Com base na atual distribuição dos três mencionados Fundos, são destinados às referidas regiões as seguintes parcelas: 85% do FPE, 50% do FPM e 100% dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Essas parcelas representam, somadas, 29,7% do produto da arrecadação do IPI previsto para 2010. Ou seja, segundo as estimativas, a isenção de IPI na ZFM em 2010, estimada em R\$ 8,8 bilhões, retira cerca de R\$ 2,6 bilhões do orçamento dos 20 Estados, dos 2.288 Municípios e dos três Fundos Constitucionais de Financiamento e os destina às 432 empresas instaladas na ZFM.

Apenas na Região Norte, também é expressiva a concentração de benefícios fiscais na ZFM. Como já foi comentado nesta análise, em relação ao exercício de 2008, o TCU constatou que 54% dos incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento regional sob responsabilidade da Sudam foram aplicados em Manaus. Caso tenha se repetido o mesmo processo de concentração em 2010, do total de R\$ 3,4 bilhões previstos para a promoção do desenvolvimento regional na Amazônia, a Sudam teria destinado à ZFM o montante de R\$ 1,8 bilhão e a todo o imenso espaço da Amazônia fora da ZFM o montante de R\$ 1,6 bilhão.

²⁰ Do IPI, 21,5% é destinado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE); 23,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 3% aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO); e 10% para compensar os estados pela perda tributos decorrente das exportações.

O Apêndice apresenta a previsão do impacto dos incentivos fiscais com base no IPI, para 2012, sobre os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). A Tabela A3 mostra que a concessão de incentivos baseados no IPI em favor das empresas localizadas na ZFM custará ao FPE e ao FPM o montante de perdas no valor de R\$ 5,9 bilhões, em 2012. Para se ter uma base de comparação, a isenção de IPI para a indústria automobilística resultará em perda de R\$ 652 milhões (Tabela A2).

d) Esvaziamento do Interior do Amazonas

Antes de avaliar o esvaziamento do Interior do Amazonas, cabe verificar dois aspectos: i) a capacidade de gasto do Governo do Estado do Amazonas e ii) a inserção do Município de Manaus no *ranking* dos municípios brasileiros segundo o PIB *per capita* e o valor adicionado bruto da indústria.

O Município de Manaus produziu em 2008 o 6º maior PIB municipal do Brasil, ficando atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba e Belo Horizonte. Sua economia é responsável por 1,26% do PIB nacional. Capitais como Recife, Salvador e Fortaleza têm capacidade econômica menor que Manaus²¹.

Quanto ao *ranking* dos municípios brasileiros com o maior valor adicionado bruto da indústria, Manaus ocupa a 4ª maior colocação, ficando atrás apenas de São Paulo, Campos (RJ) e Rio de Janeiro²². Sua contribuição para o valor adicionado bruto da indústria brasileira é de 1,94%. Assim, as demais 23 cidades capitais estaduais ficam em posição inferior, o que mostra a posição ímpar de Manaus²³.

Quanto ao segundo aspecto, a capacidade de gasto do Governo Estadual do Amazonas, utiliza-se a comparação entre dois Estados: Amazonas e Ceará quanto à receita estadual *per capita* realizada efetivamente e ao PIB *per capita* em três anos: 2002, 2005 e 2007. É o que mostra o quadro apresentado a seguir:

²¹ IBGE, *Produto Interno Bruto dos Municípios 2004-2008*, Tabela 2.

²² Na verdade, Manaus está em 3º lugar, pois Campos só entra na lista em função do petróleo.

²³ IBGE, *Produto Interno Bruto dos Municípios 2004-2008*, Tabela 5.

RECEITA ESTADUAL REALIZADA E PIB PER CAPITA

Quadro Comparativo do Amazonas *versus* o Ceará
(PIB e Receita em R\$ e Relação A/C em %)

	2002		2005		2007	
	PIB <i>per capita</i>	Receita <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	Receita <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	Receita <i>per capita</i>
Amazonas (A)	8.373,64	1.224,18	10.334,00	1.624,07	12.410,77	1.944,42
Ceará (C)	3.128,77	761,27	5.054,16	961,77	6.038,18	1.155,25
A/C (%)	267,6	161,2	204,5	168,9	205,5	168,3

Fonte dos dados Básicos: Despesa Executada: STN/MFz; PIB: IBGE; IPEADATA: População.

É imensa a diferença entre as duas realidades: de um lado o Amazonas, com grande capacidade de gasto por seu Governo Estadual e elevado PIB *per capita*, e, de outro lado, o Ceará, em situação oposta. Deste quadro comparativo, poder-se-ia esperar que a situação socioeconômica do Interior do Amazonas seria muito melhor do que a do Ceará.

Mas não é isso o que ocorre: enquanto o Amazonas tem municípios nas piores classificações no *ranking* de nível de pobreza dos municípios brasileiros, o Ceará não tem município algum em situação extrema de pobreza.

A situação do Interior do Amazonas é desfavorável sob qualquer abordagem. Em 2004, utilizando um *ranking* segundo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), constata-se que os cem municípios brasileiros com menor grau de desenvolvimento humano apresentavam IDH-M de 0,467 a 0,533, ou seja, nas proximidades da linha (IDH = 0,499) abaixo da qual se situam os países e regiões consideradas de baixo nível de desenvolvimento humano²⁴.

Os cem municípios brasileiros menos desenvolvidos assim se distribuem: 89 nos Estados do Nordeste (Maranhão com 29, Piauí com 26, Paraíba com 16, Alagoas com 10, Bahia com 4 e Pernambuco com 4) e 11 nos Estados do Norte (Amazonas com 8, Acre com 2 e Pará com 1).

Comparando-se com o IDH de alguns países, em 2002, verifica-se que esses municípios apresentam uma realidade local de desenvolvimento humano bem inferior à média brasileira (IDH = 0,775) e similar à de países como Laos (0,534), Sudão (0,505),

²⁴ PNUD/IPEA, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, disponível no endereço eletrônico: [www.pnud.org.br/.../IDH- M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados...](http://www.pnud.org.br/.../IDH- M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados...)

Camarões (0,501), Paquistão (0,497), Congo (0,494), Nigéria (0,466) e Haiti (0,463). Na América Latina e no Caribe, somente o Haiti tem índice neste patamar, pois todos os demais países, inclusive Bolívia, Guatemala e outros menos desenvolvidos, também apresentam IDH acima da marca de 0,600.

A análise do *Ranking da Miséria por Município – Brasil*, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), como parte do exercício de estimativa do contingente de brasileiros abaixo da linha de indigência de renda familiar *per capita* de R\$ 79, também leva à constatação da intensidade da pobreza no Interior do Amazonas.

As vinte cidades com maiores índices de desenvolvimento humano estão todas no Sul (18) e no Sudeste (2), sendo dezessete no Rio Grande do Sul, duas em São Paulo e uma em Santa Catarina. Em contraste, as vinte cidades **menos** desenvolvidas se encontram todas no Nordeste (16) e no Norte (4), sendo dez no Maranhão, cinco no Piauí, uma em Pernambuco, duas no Acre e duas no Amazonas²⁵.

Em síntese, observa-se que o Interior do Amazonas abriga oito dos cem municípios brasileiros com os mais baixos IDH-M e dois dos vinte municípios menos desenvolvidos do País, segundo a FGV. Os oito municípios amazonenses entre os cem de pior IDH-M são: Ipixuna, Tapauá, Guajará, Itamarati, Envira, Santo Antonio do Iça, Pauini e Jutuí. Entre os vinte municípios brasileiros com **maior** proporção de pessoas com renda inferior a R\$ 79 se encontram os municípios amazonenses de Pauini e Ipixuna.

A conclusão a que se pode chegar sobre o esvaziamento do Interior do Amazonas seria a seguinte: o Governo Estadual se dedicaria ao atendimento das demandas sociais de Manaus, sem cuidar dos demais municípios, e a ZFM seria geradora de receita tributária para o Governo Estadual, mas suas demandas esgotariam a capacidade institucional e financeira para a promoção do desenvolvimento integrado do Amazonas.

Também há a hipótese de imensa incapacidade administrativa. Pois é difícil compreender como um Estado como o Ceará (sem recursos naturais, com escassez crônica de água e sem reserva mineral expressiva), não conte com caso algum de cidade em pobreza extrema e o Amazonas, estado tão rico nas mais diversas dimensões, possa abrigar cidades em tal nível de pobreza.

²⁵ Para maior aprofundamento da análise deste *ranking* elaborado pela FGV, favor consultar: Texto para Discussão nº 15: *Municípios em Extrema Pobreza: só dinheiro não resolve*; Anexo: *indicadores sociais tabelados*; por Ricardo Nunes de Miranda e Marcos Mendes.

A ausência de impacto socioeconômico da ZFM sobre o interior do Amazonas pode ser identificada também no desempenho educacional. De acordo com o movimento **Todos Pela Educação**²⁶, utilizando dados do Censo de 2010, a taxa de atendimento escolar da população de 4 a 17 anos do Amazonas era de apenas 85,5%, a segunda menor do País e superior apenas à do Acre (85%). Em valores absolutos, havia em 2010 nada menos que 157.688 crianças fora da escola no Amazonas.

Uma conclusão poderia ser a seguinte: a renúncia fiscal feita em favor das empresas sediadas na ZFM tem como contrapartida uma menor arrecadação pública, da qual decorre menor capacidade da administração pública do Estado do Amazonas e de seus municípios para atender às demandas sociais, principalmente quanto à educação e saúde, ações tão decisivas para as perspectivas de sua população no Século XXI, o século do conhecimento e da informação.

I.4 – GASTOS TRIBUTÁRIOS SÃO DESPESAS OU INVESTIMENTOS?

Sempre que se discute a questão do custo fiscal para manter a ZFM, surge o argumento de que se trataria de uma falácia falar de gasto fiscal, pois se as atividades produtivas ali instaladas não existissem, não existiria nem gasto tributário, nem geração de emprego, renda e receita tributária.

Essa afirmativa carece de fundamentação, pois a colocação correta seria: por que manter indefinidamente uma situação que exige, de modo continuado, a concessão de benefícios fiscais?

A concessão de apoio tributário à indústria nascente é uma iniciativa acolhida na teoria econômica desde seus primórdios como ciência. Assim se aceita que, sempre que os retornos sociais (ou ganhos para a sociedade) de uma atividade são no mínimo iguais aos custos sociais (ou custos para a sociedade) e superam os retornos privados (ganhos para o empresário), o governo deve intervir, temporariamente, para preencher esse hiato.

Neste sentido, nas atividades consideradas estratégicas pela Administração Pública, a necessidade de intervenção governamental decorre do fato de que, quando o retorno para a sociedade é maior que o retorno para o empresário, os investidores não irão investir o suficiente, do ponto de vista social, para a obtenção dos retornos sociais. Assim, se justifica o uso de recursos públicos para elevar o nível dos retornos privados

²⁶ Vide mais informações no endereço eletrônico: <http://www.todospelaeducacao.org.br>

até o nível dos retornos sociais, mediante a elevação dos ganhos privados com a transferência de recursos orçamentários ou com a isenção de tributos devidos.

Mas esta intervenção deve ser temporária, enquanto a nova empresa desenvolve sua própria capacidade de competir no mercado e cria sua rede de suprimento e de distribuição de seus produtos e eleva o nível de ganhos privados. Caso a dependência tenha de ser permanente, estaria criada uma perene sistemática de transferência de recursos públicos para um ente privado, o que constitui uma decisão política de difícil sustentação.

Esta sustentação ao longo do tempo é ainda mais frágil se a origem dos recursos públicos transferidos está fora do contexto social e político onde acontecem, de modo permanente, os benefícios gerados pela atividade deficitária. Parece ser esta a situação de vulnerabilidade do modelo da ZFM.

Em todo o mundo, sempre que for do interesse público o desenvolvimento de uma atividade produtiva, se aceita que a Administração Pública forneça a infraestrutura e os serviços públicos necessários e apóie os agentes econômicos em sua fase de instalação do empreendimento. Da mesma forma, a intervenção governamental é reconhecida como indispensável sempre que houver externalidades negativas e o empreendimento enfrente concorrência já estabelecida. Como já mencionado, o apoio governamental pode se dá mediante subvenção a empréstimos de bancos públicos ou concessão de incentivos e benefícios fiscais. De um modo ou de outro, há a transferência de recursos públicos para a empresa beneficiada.

Em síntese, o apoio governamental pode tomar diversos formatos, mas é considerada adequada sua concessão durante a fase inicial de instalação e consolidação de uma indústria nascente. Nesta fase inicial, em função dos elevados custos, há desafios cuja superação exige o apoio externo ao empreendimento, tais como a implantação da cadeia de suprimentos de insumos, a instalação da capacidade tecnológica e de adaptação de métodos produtivos, e o desenvolvimento de recursos humanos necessários ao funcionamento das novas atividades produtivas. Também a implantação de uma rede de distribuição e comercialização de seus produtos é desafio a ser superado.

Assim, quando houver a presença de obstáculos fora do controle por parte dos empreendedores, ou externalidades negativas ao funcionamento da empresa, cabe

plenamente a criação de mecanismos temporários para que a indústria nascente possa adquirir capacidade competitiva. A distância dos centros consumidores, por exemplo, é uma externalidade negativa que se traduz em uma desvantagem locacional e que exige a atenção da Administração Pública. A maneira mais comum para esta assistência temporária é a concessão de redução dos tributos devidos, de modo a criar uma folga no fluxo inicial das despesas e receitas produtivas.

No entanto, a concessão de favores fiscais somente faz sentido e atende ao interesse público se houver a viabilidade, no prazo de 10 a 15 anos, de superação das restrições iniciais e de as atividades produtivas se tornarem independentes do apoio dos cofres públicos.

Quanto mais intensa a dependência à ajuda fiscal e quanto mais longo o prazo requerido, mais questionável é a concessão de apoio fiscal. Em verdade, grande comprometimento fiscal e longo prazo requerido indicam decisões equivocadas e escolhas prejudiciais ao interesse público.

Há casos de necessidades perenes: por exemplo, subsídio a transportes públicos ou ao saneamento. Nesse caso, contudo, a intervenção pública não mais se assemelha a um investimento, e sim a uma despesa continuada que se justifica pelos benefícios gerados para toda a comunidade.

Entretanto, quando o funcionamento de investimentos privados exige despesas públicas elevadas e continuadas, isso sugere decisões equivocadas, pois haveria possibilidade de uma localização alternativa ou outro conjunto de atividades produtivas que exigissem menor montante de benefícios fiscais e prazo mais curto para a concessão de apoio financeiro por parte dos cofres públicos. Neste cenário alternativo, novas oportunidades de emprego e renda estariam sendo geradas e o interesse público estaria sendo atendido, tudo com menor custo para a Administração Pública.

Com a assistência anual às empresas sediadas na ZFM, a Nação está abdicando de criar outros polos de atividades produtivas, muitos na própria Amazônia. A perene transferência de receita tributária futura às mesmas pessoas jurídicas inibe ou impede ao Tesouro Nacional avaliar a replicação da concessão de benefícios fiscais a novos empreendimentos, o que anula as possibilidades de

atendimento às expectativas de outros brasileiros que **não** os beneficiados pela perene assistência tributária concedida à ZFM.

Como já comentado, o gasto tributário com o funcionamento de um empreendimento privado somente se justifica se for possível alcançar uma futura situação de independência quanto à transferência continuada de recursos públicos. Caso o lucro dos empreendedores, ano após ano, dependa de decisões políticas (reservas de mercado, barateamento de importações ou oferta de mão de obra barata), estariam estabelecidas as condições para conflito entre o público e o privado em detrimento do interesse público, plural, comum, nacional e o das gerações futuras.

II – COMPARAÇÃO DE MODELOS: CHINA *VERSUS* BRASIL

O objetivo desta Seção é detalhar o modelo chinês, comparando-o com o de Zona Franca, apontando pontos positivos e negativos.

Na primeira parte, descreve-se a experiência chinesa; na segunda é feita uma análise das diferenças entre as Zonas Econômicas Especiais (ZEE) e a ZFM.

II.1 – A EXPERIÊNCIA CHINESA COM ZONAS FRANCAS²⁷

Até a morte de Mão Tse-tung, em 1976, a economia da China era excessivamente fechada. A subida ao poder de Deng Xiaoping trouxe uma nova percepção das prioridades nacionais e promoção de quatro programas de reabilitação da economia nacional: agricultura, indústria, ciência e tecnologia, e defesa nacional.

Com o objetivo de promover o acesso a novas tecnologias pelas empresas estatais, foi promulgada a Lei das *Joint Ventures*, que permitia a entrada de investimentos estrangeiros, e para dar maior eficiência ao processo de modernização da economia, foram criadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEE).

Cabe esclarecer que, àquela época, já havia sido disseminada em todo o mundo a experiência de zonas francas, em especial na América Latina e em alguns países asiáticos. Assim, em 1980, quando a China criou suas primeiras ZEE, já existiam

²⁷ Esta seção está baseada no capítulo: *As Zonas de Desenvolvimento Econômico como Instrumento de Políticas Públicas na China*, de autoria de Eduardo Celino, do livro: PROCÓPIO FILHO, Argemiro (Org.). **O século da China**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2010. 208 p.

exemplos concretos desta experiência de abertura ao comércio exterior em funcionamento desde os anos 60. A própria Zona Franca de Manaus havia sido criada em fevereiro de 1967.

Em 1980, a China implanta suas primeiras quatro ZEE. A localização foi na zona costeira do sudeste ou costa oriental, considerada a mais atrativa para o investidor estrangeiro quando comparada com outras regiões do país. Estas ZEE tinham o objetivo de promover atividades que possibilitassem: aquisição de tecnologia, promoção de exportações e teste de opções de organização da produção nos moldes de economia de mercado.

Desde então, a China desenvolveu e aperfeiçoou o modelo de zonas especiais e, atualmente, existem mais de 250 zonas especiais, distribuídas em quatorze tipos e subtipos, tudo a partir da experiência inicial das ZEE. Cabe, portanto, descrever, ainda que sucintamente, os principais tipos de zonas especiais.

As Zonas Econômicas Especiais (ZEE) da China constituem o modelo original e o principal mecanismo de abertura da economia chinesa. Suas principais características são:

- abertura de mercado ao capital estrangeiro, mas também com forte participação estatal;
- localização próxima de áreas portuárias e urbanas;
- utilização no âmbito de uma política de desenvolvimento regional, pelo menos no início da experiência com as ZEE; e
- produção industrial diversificada e voltada especialmente para as exportações.

A atração das empresas estrangeiras foi apoiada por disponibilidade de infraestrutura e pelos seguintes incentivos:

- disponibilidade de mão de obra barata e abundante, ainda que, em algumas situações, não qualificada;
- organização da produção no modelo econômico da economia de mercado, sob o formato de *joint ventures* entre empresas estrangeiras e nacionais, muitas das vezes, empresas estatais; e
- isenção de impostos.

Destaque-se, contudo, que os salários das empresas que ali se instalassem deveriam ser mais altos do que os pagos no restante da China.

Uma questão importante se refere à autonomia das ZEE. Ainda que fizessem parte do planejamento nacional, sua administração era feita no plano provincial. O congresso e o governo locais dispunham sobre a administração econômica e estabeleciam a legislação correspondente. Assim, conforme destacou Celino (2010), Shenzhen e as demais ZEE transformaram-se em espécies de governos locais, com consideráveis áreas territoriais e população sob sua jurisdição.

Tendo em vista os ousados objetivos para os quais foram estabelecidas (promoção das exportações, aquisição de tecnologia e teste de novas formas organizacionais para a produção industrial) as ZEE foram estruturadas de forma que não se limitassem às atividades industriais e comerciais, incluindo também educação, pesquisa e desenvolvimento, turismo, cultura, entretenimento e moradia.

Antes de passar para outros tipos de zonas especiais, cabe comparar as ZEE com a tradicional Zona de Processamento de Exportações, ou ZPE.

Antes de discorrer sobre as diferenças, é importante lembrar que, em comum, as ZEE e as ZPE (e também a ZFM) são áreas geográficas dentro do território de um país onde as atividades produtivas são estimuladas e promovidas por um conjunto de medidas, estímulos e incentivos que não vigoram nas demais áreas e regiões do mesmo país.

Na China, as ZEE têm objetivos mais abrangentes que as tradicionais ZPE, pois não contemplam apenas as atividades industriais, mas também turismo, agricultura, comércio e atividade imobiliária. Também quanto à área ocupada, as primeiras ocupam superfícies muito maiores que as segundas.

Um aspecto decisivo para a importância das ZEE foi elas terem servido (e ainda servem) para testar formas organizacionais próprias à economia de mercado. Isto permite atuação fora de seus limites, com negócios desenvolvidos em áreas adjacentes, e sob diversas formas de organização: propriedade, *joint ventures*, produção cooperativa, processamento intermediário e comércio compensado.

Tanto as ZEE como a ZPE têm como foco o mercado internacional e funcionam como enclaves econômicos dentro de seus países. No entanto, a evolução das ZEE as levou a se integrar na economia nacional, talvez por dispor, desde o início de funcionamento, com a possibilidade de acesso, sob condições e limitações, ao formidável mercado doméstico da China.

Mesmo no caso de ZPE, a integração com empresas de fora do enclave é fundamental para o sucesso deste instrumento de promoção do desenvolvimento. Isso implica a integração das cadeias produtivas, com a possibilidade de transferência de tecnologia. A China conseguiu transformar as ZEE de enclaves em pólos estimuladores do crescimento das empresas que ficam fora das ZEE. Contrasta-se com a ZFM, a qual não conseguiu fazer essa transição.

Conforme mencionado anteriormente, há diversos tipos de ZEE. As principais são:

Novas Áreas (NA): este tipo de zona especial é um aprofundamento da experiência acumulada com as ZEE e estende os limites de suas atividades. A NA de Pudong, em Xangai, desenvolve atividades financeiras e de serviços, inclusive bolsa de valores. A cem quilômetros da capital Beijing, foi criada a NA de Binhai/Tianjin, à qual deve se somar a ZEE de Shenzhen e a NA de Pudong para constituir o grupo das três zonas especiais de maior relevância para a economia chinesa. As NA contam com maior nível de autonomia local do que as ZEE.

Zona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET): as ZDET buscam desenvolver projetos industriais de alta tecnologia, baseados em investimentos estrangeiros e com foco nas exportações. Com a recente estratégia de desenvolver as regiões menos dinâmicas ou menos desenvolvidas do Centro e do Oeste, o governo chinês autorizou a instalação de ZDET nas quinze províncias, regiões autônomas e municípios que constituem estas regiões. Exceto pela maior densidade tecnológica de suas atividades produtivas e pela maior simplificação nos processos de exportação, as ZDET se assemelham às tradicionais ZPE.

Zona de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT): segundo alguns autores citados por Eduardo Celino, as ZDIAT se assemelham aos parques industriais de ciência e tecnologia presentes no mundo desenvolvido, como o Vale do Silício. As ZDIAT visam promover o desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia por meio da comercialização, industrialização e internacionalização de criações científicas e tecnológicas.

Cabe fazer uma pausa na análise para comentar o notável aumento de pedido de registro de patentes pela China durante o ano de 2010. Segundo a Revista EXAME, em 9 de fevereiro de 2011, o número de patentes internacionais apresentadas na

Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) aumentou, em 2010, em 4,8% com relação ao ano anterior, um crescimento que foi liderado pela China, com 56,2% de expansão em relação ao ano anterior. Na lista de números absolutos dos pedidos, a China se encontra no quarto lugar (12.337); Japão no segundo (32.156); e Coréia do Sul no quinto (9.686). Em contrapartida, o país que mais solicitações apresentou, os Estados Unidos, com 44.855, reduziu o número de pedidos em 1,7% com relação ao ano de 2009. Entre os países latino-americanos com economias emergentes, cabe destaque para o Brasil, com 442 pedidos, e o México, com 144. Em termos comparativos, em 2010, o Brasil apresentou pedidos equivalentes a 1% do número americano e a 3% do número chinês.

Zonas de Livre Comércio (ZLC): neste tipo de zona especial são permitidas atividades de armazenagem, operações de comércio exterior, *marketing*, *trading*, processamento para exportação e manufatura. O principal objetivo das ZLC é incrementar as exportações e os investimentos estrangeiros.

Zona de Processamento de Exportações (ZPE): dos diferentes tipos de zonas especiais, as ZPE são as que oferecem a melhor infraestrutura aduaneira e o desembaraço de mercadorias de forma mais rápida.

Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica (ZFCE): as ZFCE se assemelham as ZLC e ZDIAT, são localizadas nas regiões Centro e Oeste, e visam promover o incremento do comércio, da economia local e da política de boa vizinhança com os países limítrofes nas regiões fronteiriças. Entre suas atividades se destacam a indústria de processamento, a exploração de recursos, o turismo e outros serviços.

Zonas de Investimento Taiwanês (ZIT): a primeira ZIT foi localizada geograficamente em frente à ilha de Taiwan, visa oferecer aos empresários e cidadãos taiwaneses condições privilegiadas para a realização de investimentos na China. As ZIT também foram instaladas em outras zonas especiais, sempre com o objetivo de atrair investimentos da vizinha Taiwan.

Zonas de Turismo (ZT): são zonas especiais estabelecidas com o objetivo de atrair e incentivar o investimento estrangeiro na exploração dos recursos turísticos chineses.

II.2 DIFERENÇAS ENTRE A EXPERIÊNCIA CHINESA E A ZONA FRANCA DE MANAUS

Entre a Zona Franca de Manaus (ZFM) e as Zonas Econômicas Especiais (ZEE), na China, destacam-se as seguintes diferenças:

- a) as ZEE se mantiveram no topo das prioridades da economia chinesa e seu modelo foi expandido, modernizado e aperfeiçoado, enquanto a ZFM, assim como os programas de diminuição das desigualdades inter-regionais, foi alijada da pauta nacional das prioridades e permaneceu à margem da agenda de temas de interesse nacional;
- b) no Brasil, a ZFM foi instalada em local distante dos grandes centros consumidores e em região menos desenvolvida, enquanto na China, pelo menos nos anos 80 e 90, a experiência das ZEE foi testada nas regiões mais desenvolvidas, próximas aos centros econômicos mais dinâmicos e dos mercados internacionais, em região dotada de infraestrutura, com recursos humanos qualificados e abundantes;
- c) a ZFM foi sempre orientada para dentro, com acesso pleno e favorecido ao mercado doméstico, enquanto na China as ZEE eram voltadas para a promoção de exportações, acesso a tecnologia e teste de novas formas de produção, mais próximas da economia de mercado;
- d) na China, as ZEE estiveram, sempre, atreladas ao alcance de objetivos nacionais e gozam de autonomia local, ainda que dentro do planejamento em escala nacional; no Brasil, a ZFM é dependente de decisões e iniciativas do Governo Federal, não conta com autonomia local, seus benefícios são restritos à população e empresas da área de influência direta de Manaus, não constituindo, assim, uma prioridade nacional;
- e) a impossibilidade da autonomia local decorre de o financiamento da ZFM ser feito às expensas de outras regiões. Como seu *custo* não é sentido pelos gestores locais, fica facilitada a perpetuação de um modelo que não coincide com os interesses do País. Provavelmente o modelo da ZFM fosse diferente se os custos recaíssem sobre a economia local;
- f) como são orientadas forçosamente para o mercado externo, as empresas localizadas nas ZEE têm foco na aquisição permanente de condições de competitividade. Já as empresas localizadas na ZFM dispõem de acesso amplo e favorecido ao mercado doméstico, com incentivos de natureza continuada e perene, o que não favorece a busca de competitividade e obtenção de autonomia em relação à concessão desses incentivos;
- g) na China, os incentivos são decrescentes ao longo do tempo e são calibrados conforme as situações se apresentam, sempre sob controle local. Na ZFM, os incentivos são mantidos uniformes, aplicados de modo universal, ao longo do tempo. O modelo de implantação incentivada da indústria automotiva no Centro-Oeste e no Nordeste se assemelha à experiência chinesa, pois os incentivos ali concedidos são decrescentes ao longo do tempo (cinco anos) e há a exigência de aplicação de 10% do valor obtido

com a redução de impostos nas atividades de tecnologia, desenvolvimento de novos projetos e ganhos de competitividade; e

- h) na China, as ZEE foram criadas para testar modelos de desenvolvimento que, se dessem certo, poderiam ser disseminados pelo país. Já no Brasil, o objetivo maior da ZFM foi levar desenvolvimento a Manaus, considerando as peculiaridades da região (em especial, a dificuldade de acesso). Ou seja, a ZFM não foi pensada como um modelo de desenvolvimento que, se exitoso, deveria ser copiado em outras regiões do País.

A seguir, discutimos com maior detalhamento os pontos colocados anteriormente:

- 1) A ZFM foi criada como elemento de uma política pública nacional: a integração da Amazônia. Os governos militares deram relevância nacional a este objetivo e aplicaram recursos públicos maciços em diversos projetos: o Aeroporto Internacional de Manaus; a Rodovia Transamazônica; a Usina Hidrelétrica de Tucuruí; e os complexos industriais e portuários em Vila do Conde/Barcarena, para processar a bauxita do Vale do Rio Trombetas, e na Ilha de São Luis, no Maranhão, para processar e exportar o minério de ferro de Carajás, trazido pela ferrovia de igual denominação. Ou seja, no início de seu funcionamento, a ZFM não era uma peça isolada para a promoção da presença brasileira na Amazônia, e sim parte integrante de uma estratégia nacional em busca de um projeto para o País.

Na China, as ZEE também estavam no centro de um plano nacional de abertura da economia e de transformações de suas estruturas sociais e econômicas.

As semelhanças terminam aí. Na China as ZEE permaneceram como peças centrais do conjunto de prioridades nacionais e foram sendo atualizadas em seus propósitos e instrumentos, e serviram de modelo para diversos outros tipos de zonas especiais de desenvolvimento. Atualmente, mais de 250 zonas especiais fazem parte da política chinesa de abertura para o comércio exterior e aquisição e promoção da ciência e tecnologia aplicadas às atividades produtivas.

No Brasil, desde as duas crises do petróleo em 1973 e 1978, a política econômica tem sido aplicada para atender aos objetivos e interesses dos centros hegemônicos. A questão regional, como um todo, e a integração da Amazônia, em particular, foram alijadas da agenda nacional de prioridades. No campo restrito da ZFM, não houve atualização de objetivos, melhoria do modelo de gestão dos incentivos, nem o aperfeiçoamento de seus objetivos. Do mesmo modo com que foi abandonada a

promoção do desenvolvimento regional, também a ZFM foi deixada à margem das mudanças recentes da economia nacional.

A ZFM sobrevive, mas em contexto de prioridade onde não cabe atenção à questão regional.

- 2) Duas diferenças básicas entre as experiências nos dois países estão presentes na localização das primeiras ZZE na China e da Zona Franca em Manaus e na definição dos objetivos almejados.

Caso o Brasil, em 1967, tivesse em mente os mesmos objetivos da China de 1987, a ZFM teria sido implantada no litoral do Sudeste ou do Sul, onde os investidores estrangeiros encontrariam boa infraestrutura portuária e aeroportuária e teriam abundante oferta de mão de obra qualificada. Ou então se localizariam no litoral do Nordeste, onde, apesar da infraestrutura de pior qualidade, a localização facilitaria o comércio com Estados Unidos e Europa.

Em 1967, ao criar a ZFM, o governo militar tinha como lema: *integrar para não entregar!* Ou seja, era imperioso intensificar a presença brasileira na Amazônia cobijada pelos mais amplos e diversificados interesses internacionais. A implantação de indústrias em Manaus era o principal objetivo da concessão de incentivos fiscais federais (IR, IPI e II e outros tributos) e estaduais (isenção do ICMS, tanto no Amazonas como nos Estados de origem de bens e mercadorias enviadas para a ZFM, bem como nos Estados de destino dos bens ali produzidos). Outro objetivo seria o barateamento da aquisição de bens duráveis de consumo, como televisor e geladeira, pela população da Amazônia Ocidental. Afinal, o objetivo era intensificar a presença brasileira naquela região de fronteira, quer seja com novas indústrias, quer seja com população atraída de outras regiões do País.

Em 1980, a China implantou suas primeiras quatro ZEE. A localização foi na zona costeira oriental, considerada a mais atrativa para o investidor estrangeiro quando comparada com outras regiões do país. Essas ZEE tinham o objetivo de promover atividades que possibilitassem: i) aquisição de tecnologia, ii) promoção de exportações e iii) teste de opções de organização da produção nos moldes de economia de mercado.

Além da localização, outra diferença marcante é constatada quanto aos objetivos: no Brasil, criar opções de emprego e renda na Amazônia, enquanto na China,

inserção no comércio exterior e aquisição de tecnologia. No Brasil, promover a importação, na Amazônia Ocidental, de bens a preço mais acessível para a população local. Na China, além de testar novos paradigmas da organização das atividades econômicas, se buscava abrir a economia para o contato com o Exterior mediante: i) promoção de exportações, ii) associação com empresas estrangeiras, e iii) aquisição de tecnologia.

No Brasil, os objetivos da ZFM eram voltados para dentro, enquanto na China se almejava expandir sua inserção e presença no mundo, tendo como principais instrumentos a promoção de suas exportações e a aquisição de tecnologia.

- 3) Uma dimensão importante da experiência das ZEE na China se refere à autonomia local para a condução das questões econômicas. Em Manaus, apesar de os benefícios da ZFM serem de alcance local, os custos são nacionais. Também são nacionais os instrumentos de apoio continuado às empresas ali situadas, não havendo, portanto, o exercício da autonomia local.

O alcance limitado dos benefícios gera um conflito entre: i) a população diretamente beneficiada, pois o impacto é restrito ao espaço da Amazônia Ocidental, com concentração dos benefícios na região de influência direta de Manaus; e ii) a população nacional, que é responsável pelo custeio dos instrumentos que dão sustentação à ZFM e mantém, assim, a gestão desses instrumentos fora do controle local.

Apresentado de outro modo, no lado dos custos, como os incentivos fiscais são concedidos pelo Governo Federal, mas com impacto nas finanças de todos os governos estaduais e municipais de todo o País (uma vez que a metade da arrecadação do IPI e IR é rateada entre estados e municípios, por meio dos respectivos Fundos de Participação), nota-se a exigência que seja exercido um controle externo ao espaço de decisão da população beneficiada. Isto se traduz em permanente dependência da ZFM às decisões da gestão da política econômica, suas tendências, suas mudanças frente às crises e a concentração de poder em Brasília.

A combinação de financiamento de custos em nível nacional com benefícios concentrados no nível local faz com que o apoio à ZFM seja, quase que exclusivamente, externado por parlamentares ou empresários com interesses muito concentrados no Amazonas.

O modelo de gestão da ZFM tem, assim, essa característica fundamental: os beneficiados diretamente por seu funcionamento não têm controle sobre a administração dos incentivos e das perspectivas dos negócios ali desenvolvidos. Deste modo, a dependência da ZFM às decisões do poder centralizado no Governo Federal é uma decisiva diferença em relação ao modelo chinês.

- 4) As empresas chinesas localizadas tanto nas ZPE como nas ZEE, desde que paguem os mesmos impostos devidos por qualquer empresa instalada no próprio país, podem ter acesso controlado e restrito ao mercado doméstico. Este princípio é decisivo para a viabilidade das demais empresas nacionais, pois, caso contrário, teriam de enfrentar uma concorrência em condições assimétricas com as empresas localizadas nas ZEE ou nas ZPE.

Trata-se, pois, de uma diferença marcante entre a ZFM, as ZEE e as tradicionais ZPE localizadas na China. Enquanto a ZFM tem pleno e favorecido acesso ao mercado doméstico do Brasil, em todo o mundo, em especial na China e na Ásia em geral, exigem-se das empresas localizadas nas ZEE e nas tradicionais ZPE o pagamento de tributos no ingresso da pequena parcela de produção que pode ser destinada ao mercado nacional.

O acesso amplo e favorecido das empresas localizadas na ZFM ao mercado brasileiro, por se dar em condições tributárias assimétricas em relação às demais empresas localizadas em outros rincões do País, resulta na criação de mercados cativos ou em reserva de mercado.

- 5) Das diferenças expostas até aqui, pode ser extraída a diferença básica: nas ZEE e nas tradicionais ZPE da China, voltadas para o comércio internacional, há uma pressão sem limites pela busca de competitividade das empresas ali situadas. Tanto na qualidade de seus produtos, como na dimensão dos custos de produção, há o imperativo de obtenção das condições para a competição no mercado internacional.

Somada a pressão por competição, como os incentivos fiscais são magnânimos nos primeiros anos de funcionamento, mas diminuem ao passar do tempo de instalação, as empresas buscam a sustentabilidade de seus negócios e estão na permanente corrida pelas inovações tecnológicas e pelo aperfeiçoamento dos métodos e procedimentos produtivos.

As empresas localizadas na ZFM, ao contrário, contam com a possibilidade ampla de acesso ao mercado doméstico do País, onde atuam sob a proteção da

concorrência externa, em mercados, na prática, cativos, e, assim, não são incentivadas a ganhar condições de competir no mercado internacional.

III – VULNERABILIDADE DO MODELO DA ZFM

A vulnerabilidade da ZFM se assenta na má distribuição, em detrimento de Manaus, das etapas de produção ali desenvolvidas em comparação com as tarefas realizadas no Exterior ou no Sudeste do País.

Enquanto em Manaus ficam as atividades de pouco valor agregado, basicamente montagem e embalagem, no Exterior ficam as atividades de pesquisa e desenvolvimento de produtos, a produção de componentes e peças de maior valor e complexidade, o *design* dos novos produtos e as decisões e o planejamento estratégico das empresas ali instaladas.

Com exceção da Nokia, as informações disponíveis apontam que não há na ZFM atividades tais como: o desenvolvimento de novos produtos ou materiais, a execução de plano de investimentos em pesquisa e inovação tecnológica ou de proposta de aprimoramento de métodos e rotinas produtivas e aperfeiçoamento e formação de recursos humanos aptos para a realização de tarefas produtivas complexas, mas de elevado valor agregado e bem remuneradas. Pelo contrário, as informações obtidas indicam que cada vez mais as peças e insumos em geral são importados quase prontos para a montagem final.

Na medida em que as atividades feitas no Exterior e em São Paulo têm muito maior capacidade de agregação de valor, a importância de Manaus fica restrita à disponibilidade de mão de obra barata, como foi constatado na Seção I.2, e ao barateamento da importação de insumos mediante a concessão de benefícios fiscais.

Assim, as etapas do processo produtivo realizadas em Manaus podem ser feitas em qualquer lugar do mundo, desde que ali seja estabelecida uma aliança entre interesses de diversos tipos e naturezas, haja oferta de infraestrutura básica de transporte e energia, a mão de obra barata esteja disponível e os arranjos políticos criem incentivos ao barateamento dos insumos produzidos no Exterior.

A cada ano, há a exigência de arregimentação das forças políticas para defender os elevados gastos tributários, pois sem eles a ZFM entraria em declínio, com escassa possibilidade de sobrevivência. Essa dependência é permanente e não há uma

expectativa de ser criada capacidade produtiva que seja competitiva, pois a tarefa que ali cabe ser desenvolvida se insere em um processo produtivo cujas decisões estratégicas estão fora de Manaus.

Constata-se, assim, que a sustentabilidade da ZFM, mediante a busca de uma capacidade produtiva autônoma e competitiva, não faz parte do planejamento estratégico das empresas sediadas em Manaus, cujo processo decisório está no Exterior ou em São Paulo.

Deste modo, as tarefas a serem cumpridas em Manaus são dependentes, ano após ano, dos benefícios fiscais e da disponibilidade de mão de obra barata, pois a sobrevivência da ZFM é simples reflexo dos arranjos de barateamento da importação de insumos e da disponibilidade de mão de obra barata.

Apenas para mostrar a intensidade desta dependência, podemos comparar as perspectivas da ZFM com às dos nichos de indústria automobilística que se instalaram no Nordeste. Três diferenças são definitivas para a crença no potencial da nova indústria automobilística:

- a) os benefícios fiscais têm prazo certo para sua concessão;
- b) ano a ano, os benefícios vão diminuindo, estimulando a busca de competitividade e a criação de autonomia frente à dependência temporária da ajuda fiscal e das decisões da Administração Pública; e
- c) as empresas ali instaladas têm de apresentar, anualmente, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, um plano de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica na Região, inclusive na área de engenharia automotiva, correspondentes a, no mínimo, 10% do valor do benefício fiscal.²⁸

A realização destas atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica é condição indispensável para a fruição dos benefícios fiscais e visa dar perenidade e competitividade ao setor automobilístico regional ao final do prazo de concessão de subsídios.

Para a ZFM, ao contrário, todas as energias políticas são gastas para eternizar os privilégios fiscais, pois não há o objetivo de obtenção de competitividade e se incentiva, intencionalmente, a perene dependência das empresas às decisões da Administração

²⁸ Vide Lei nº 9.440, de 1997, §§ 4º e 5º do art. 11-B.

Pública que asseguram os arranjos fiscais de barateamento de importação de insumos e os benefícios fiscais para facilitar a compensação das externalidades negativas.

Com estes antecedentes, pode ser colocada a seguinte questão: a ZFM seguirá o modelo chinês ou o modelo da *indústria maquiladora* que se instalou na fronteira do México com os Estados Unidos?

Na China, inicialmente, havia a simples montagem e embalagem de insumos, peças e equipamentos importados, seguindo *design*, tecnologia, padrões e manuais importados. Com o passar do tempo, mediante um enorme esforço de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, a economia chinesa é a que mais expande, a cada ano, o número de registro de novas patentes no mundo.

Já as *maquiladoras* mexicanas eram as empresas que importavam o produto já pronto, faltando apenas montar e embalar, e adicionam a ele um selo de produção local.

Para muitos analistas, o que ocorre na ZFM se assemelha ao modelo da *indústria maquiladora*. Para estes analistas, as empresas ali instaladas têm vários benefícios fiscais, ou seja, pagam menos impostos que as outras empresas localizadas no resto do Brasil, e dispõem de facilidades para importar os produtos a serem montados e embalados.

A vulnerabilidade da ZFM é algo evidente. Mesmo dentro de uma lógica de desenvolvimento regional (em contraposição à lógica de ganho de competitividade do modelo chinês), é necessário repensar a ZFM, de forma a estimular as empresas que ali se instalam a se tornarem independentes das benesses fiscais.

Um dos principais pontos levantados pelos que defendem a ZFM é a necessidade de compensar as empresas que ali se instalam dos altos custos de transporte, tendo em vista a localização desfavorável de Manaus. Basta lembrar que, no início das ZEE, a China só contava com o mercado japonês nas proximidades. A Europa e Estados Unidos, então os mais importantes mercados consumidores, são bem mais próximos de Manaus do que do litoral chinês.

Adicionalmente, o porto de Manaus está mais próximo dos Estados Unidos e Ásia do que os portos de Santos, Rio de Janeiro ou Paranaguá. Não é assim tão despropositado haver fábricas em Manaus que importem componentes do Exterior e os processem, seja para reexportar ou para vender no mercado doméstico. A questão é ser eficiente na produção.

Por fim, se o problema é a distância e se entende que é importante manter um polo de desenvolvimento no interior da Amazônia, pode-se pensar em esquemas de incentivo que subsidiem somente o diferencial de custos de transporte.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para muitos analistas, o modelo estabelecido para a consolidação da indústria automobilística no Nordeste pode dar certo, mas o modelo da ZFM seria um modelo destinado ao fracasso, mais cedo ou mais tarde.

Enquanto as opções feitas para o Nordeste assumem a natureza de um investimento para a consolidação, no médio prazo, de indústrias viáveis e competitivas, o modelo da ZFM teria todos os elementos para a persistente dependência a decisões políticas.

Na recente *Carta de Brasília*, divulgada em Brasília em 14 de junho de 2011, onde os Governadores do Norte e do Nordeste debateram a situação fiscal dos estados brasileiros, o oitavo dos dez pontos submetidos ao Governo Federal assim está proposto:

8) Manutenção dos mecanismos especiais consagrados no regime tributário da Zona Franca de Manaus;

Claramente, busca-se a manutenção da dependência das empresas sediadas na ZFM às decisões políticas. Caso houvesse atenção ao interesse nacional, o pleito correto seria:

Consolidação do Polo Industrial de Manaus (PIM) mediante vigoroso programa governamental de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, e formação e aperfeiçoamento de pessoal na Amazônia, combinado com a concessão de benefícios fiscais por prazo fixo, com redução paulatina a cada ano, paralelamente à conquista de competitividade das empresas instaladas no PIM.

Como consta da Carta de Brasília, a *manutenção dos mecanismos especiais* significa despesa continuada com gastos tributários, manutenção de reserva de mercado, permanente concessão de subsídios ao barateamento de importações, e, principalmente, dependência perene das empresas ao processo de decisões políticas. E, em qualquer lugar do mundo, essa dependência gera, usualmente, conflito entre interesses privados e gestão pública.

A vulnerabilidade da ZFM tem como ponto crítico sua continuada dependência à concessão de incentivos fiscais. Este padrão de dependência é frágil, pois sempre podem surgir crises e novos desdobramentos na condução da política econômica.

Um exemplo da vulnerabilidade à ocorrência de crise poderia ser o apresentado a seguir. O Fundo de Incentivos Fiscais do Nordeste (FINOR) tinha forte apoio nos bons resultados produzidos. Ao contrário do FINAM, na Amazônia, no Nordeste a industrialização resultou da assistência do FINOR. Durante os anos 70 e 80, a quase totalidade dos impostos IRPJ e IPI arrecadados pela indústria eram oriundos de atividades beneficiadas pelo FINOR.

Sempre alvo de críticas pela grande imprensa do País, o FINOR seguia firme e resistia bem às investigações de CPI no Congresso Nacional. A perda de recursos não atingia 5% de suas aplicações, incluindo as derivadas de problemas como a obsolescência tecnológica e erros de avaliação mercadológica.

Tudo caminhava bem até que veio a Crise da Rússia, em 1998, e os recursos do FINOR foram reduzidos gradativamente até sua quase extinção. A mencionada crise foi a oportunidade para a eliminação de uma sistemática de promoção do desenvolvimento regional e que incomodava a núcleos de poder econômico e político situados no Sul e Sudeste.

Um exemplo ilustrativo da vulnerabilidade frente a novos e imprevistos desdobramentos na condução da política econômica poderia ser a situação frágil em que se encontram os incentivos fiscais concedidos pelos governos estaduais com base no ICMS.

Atualmente, os créditos presumidos de ICMS são concedidos no Estado de origem, onde os bens e mercadorias foram produzidos. Caso se consolide a proposta de mudança da sistemática de origem para uma sistemática mista, onde pouco seria cobrado na origem e a maior parte do tributo seria cobrada no destino, o Estado do Amazonas perderá um instrumento para sua continuada assistência às empresas situadas na ZFM.

Estes dois exemplos ilustrativos poderiam ser somados a outras especulações, mas o objetivo se restringe a ilustrar a evidente vulnerabilidade da ZFM ao apoio continuado mediante incentivos fiscais.

Caso seja intensificada a divulgação do elevado custo fiscal da ZFM, haverá reação por parte dos setores prejudicados?

Deve-se evitar a qualquer custo a interpretação simplória de que as críticas ao modelo da ZFM significa estar alinhado com os interesses da indústria do Sudeste, não se preocupar com o desenvolvimento regional ou desconhecer as ameaças de desnacionalização da Amazônia. É mais do que cabível defender a ZFM, desde que ela traga, de fato, desenvolvimento para toda a Região Norte, seja financeiramente viável no médio e longo prazo e que apresente uma relação custo/benefício favorável, ainda que no médio prazo.

APÊNDICE

Tabela A.1: Impacto dos incentivos fiscais para a ZFM e indústria automobilística sobre o FPE e FPM em 2012, por Unidade da Federação

(em R\$ mil)

Estados e Regiões	DISTRIBUIÇÃO (%)		MONTANTE DO IMPACTO (em R\$ mil)			Total= 100,0 %
	FPE	FPM	FPE	FPM	SOMA	
Acre	3,42	0,49	159.278.610	23.882.044	183.160.654	1,9
Amazonas	2,79	1,48	129.937.813	72.133.520	202.071.333	2,1
Pará	6,11	3,65	284.559.154	177.896.856	462.456.010	4,9
Rondônia	2,82	0,88	131.334.994	42.890.201	174.225.195	1,8
Amapá	3,41	0,35	158.812.883	17.058.603	175.871.486	1,8
Roraima	2,48	0,37	115.500.279	18.033.380	133.533.659	1,4
Tocantins	4,34	1,41	202.125.488	68.721.799	270.847.287	2,8
NORTE	25,37	8,63	1.181.549.221	420.616.403	1.602.165.624	16,8
Maranhão	7,22	4,17	336.254.843	203.241.066	539.495.909	5,7
Piauí	4,32	2,65	201.194.034	129.157.992	330.352.025	3,5
Ceará	7,34	5,23	341.843.566	254.904.263	596.747.829	6,3
Rio G. do Norte	4,18	2,53	194.673.857	123.309.328	317.983.184	3,3
Paraíba	4,79	3,24	223.083.199	157.913.922	380.997.121	4,0
Pernambuco	6,90	5,03	321.351.582	245.156.490	566.508.071	5,9
Alagoas	4,16	2,38	193.742.403	115.998.498	309.740.901	3,2
Sergipe	4,16	1,46	193.742.403	71.158.743	264.901.145	2,8
Bahia	9,40	9,11	437.783.314	444.011.058	881.794.372	9,3
NORDESTE	52,47	35,80	2.443.669.201	1.744.851.358	4.188.520.559	43,9
Minas Gerais	4,45	13,14	207.248.484	640.428.683	847.677.167	8,9
Espírito Santo	1,50	1,73	69.859.039	84.318.236	154.177.275	1,6
Rio de Janeiro	1,53	3,03	71.256.220	147.678.760	218.934.980	2,3
São Paulo	1,00	13,25	46.572.693	645.789.958	692.362.651	7,3
SUDESTE	8,48	31,15	394.936.436	1.518.215.637	1.913.152.073	20,1
Paraná	2,88	6,80	134.129.356	331.424.280	465.553.636	4,9
Santa Catarina	1,28	3,61	59.613.047	175.947.302	235.560.349	2,5
Rio G. do Sul	2,35	6,80	109.445.829	331.424.280	440.870.109	4,6
SUL	6,51	17,21	303.188.231	838.795.862	1.141.984.094	12,0
Mato Grosso	2,31	1,85	107.582.921	90.166.900	197.749.821	2,1
Mato Grosso do Sul	1,33	1,53	61.941.682	74.570.463	136.512.145	1,4
Goiás	2,84	3,66	132.266.448	178.384.245	310.650.693	3,3
Distrito Federal	0,69	0,17	32.135.158	8.285.607	40.420.765	0,4
CENTRO-OESTE	7,17	7,21	333.926.209	351.407.215	685.333.424	7,2
BRASIL	100,00	100,00	4.657.269.298	4.873.886.475	9.531.155.773	100,0

Obs.: Isenção total de IPI de R\$ 21,7 bilhões.

Tabela A.2: Impacto dos incentivos fiscais para a indústria automobilística sobre o FPE e FPM em 2012, por Unidade da Federação

(em R\$ mil)

Estados e Regiões	DISTRIBUIÇÃO (%)		MONTANTE DO IMPACTO (em R\$ mil)			Total= 100,0 %
	FPE	FPM	FPE	FPM	SOMA	
Acre	3,42	0,49	10.893.435	1.633.349	12.526.784	1,9
Amazonas	2,79	1,48	8.886.750	4.933.380	13.820.130	2,1
Pará	6,11	3,65	19.461.664	12.166.781	31.628.445	4,9
Rondônia	2,82	0,88	8.982.306	2.933.361	11.915.667	1,8
Amapá	3,41	0,35	10.861.583	1.166.678	12.028.261	1,8
Roraima	2,48	0,37	7.899.333	1.233.345	9.132.678	1,4
Tocantins	4,34	1,41	13.823.833	4.700.044	18.523.877	2,8
NORTE	25,37	8,63	80.808.906	28.766.936	109.575.842	16,8
Maranhão	7,22	4,17	22.997.253	13.900.130	36.897.383	5,7
Piauí	4,32	2,65	13.760.129	8.833.416	22.593.545	3,5
Ceará	7,34	5,23	23.379.478	17.433.497	40.812.975	6,3
Rio G. do Norte	4,18	2,53	13.314.199	8.433.412	21.747.611	3,3
Paraíba	4,79	3,24	15.257.180	10.800.101	26.057.281	4,0
Pernambuco	6,90	5,03	21.977.984	16.766.824	38.744.808	5,9
Alagoas	4,16	2,38	13.250.495	7.933.408	21.183.902	3,2
Sergipe	4,16	1,46	13.250.495	4.866.712	18.117.207	2,8
Bahia	9,40	9,11	29.941.021	30.366.951	60.307.973	9,3
NORDESTE	52,47	35,80	167.128.234	119.334.452	286.462.686	43,9
Minas Gerais	4,45	13,14	14.174.207	43.800.411	57.974.618	8,9
Espírito Santo	1,50	1,73	4.777.823	5.766.721	10.544.543	1,6
Rio de Janeiro	1,53	3,03	4.873.379	10.100.095	14.973.474	2,3
São Paulo	1,00	13,25	3.185.215	44.167.081	47.352.296	7,3
SUDESTE	8,48	31,15	27.010.624	103.834.307	130.844.931	20,1
Paraná	2,88	6,80	9.173.419	22.666.879	31.840.299	4,9
Santa Catarina	1,28	3,61	4.077.075	12.033.446	16.110.521	2,5
Rio G. do Sul	2,35	6,80	7.485.255	22.666.879	30.152.135	4,6
SUL	6,51	17,21	20.735.750	57.367.205	78.102.955	12,0
Mato Grosso	2,31	1,85	7.357.847	6.166.724	13.524.571	2,1
Mato Grosso do Sul	1,33	1,53	4.236.336	5.100.048	9.336.384	1,4
Goiás	2,84	3,66	9.046.011	12.200.114	21.246.125	3,3
Distrito Federal	0,69	0,17	2.197.798	566.672	2.764.470	0,4
CENTRO-OESTE	7,17	7,21	22.837.992	24.033.559	46.871.551	7,2
BRASIL	100,00	100,00	318.521.505	333.336.459	651.857.964	100,0

Obs.: Isenção de IPI de R\$ 1.5 bilhão.

Tabela A.3: Impacto dos incentivos fiscais para a ZFM sobre o FPE e FPM em 2012, por Unidade da Federação

(em R\$ mil)

Estados e Regiões	DISTRIBUIÇÃO (%)		MONTANTE DO IMPACTO (em R\$ mil)			Total= 100,0 %
	FPE	FPM	FPE	FPM	SOMA	
Acre	3,42	0,49	98.401.053	14.754.136	113.155.189	1,9
Amazonas	2,79	1,48	80.274.543	44.563.513	124.838.056	2,1
Pará	6,11	3,65	175.798.373	109.903.257	285.701.630	4,9
Rondônia	2,82	0,88	81.137.711	26.497.224	107.634.934	1,8
Amapá	3,41	0,35	98.113.331	10.538.668	108.651.999	1,8
Roraima	2,48	0,37	71.355.150	11.140.878	82.496.028	1,4
Tocantins	4,34	1,41	124.871.512	42.455.779	167.327.291	2,8
NORTE	25,37	8,63	729.951.673	259.853.455	989.805.128	16,8
Maranhão	7,22	4,17	207.735.557	125.560.708	333.296.264	5,7
Piauí	4,32	2,65	124.296.067	79.792.776	204.088.843	3,5
Ceará	7,34	5,23	211.188.225	157.477.818	368.666.043	6,3
Rio G. do Norte	4,18	2,53	120.267.954	76.179.518	196.447.472	3,3
Paraíba	4,79	3,24	137.819.019	97.557.960	235.376.979	4,0
Pernambuco	6,90	5,03	198.528.441	151.455.722	349.984.162	5,9
Alagoas	4,16	2,38	119.692.509	71.662.946	191.355.455	3,2
Sergipe	4,16	1,46	119.692.509	43.961.303	163.653.812	2,8
Bahia	9,40	9,11	270.459.035	274.306.486	544.765.521	9,3
NORDESTE	52,47	35,80	1.509.679.317	1.077.955.235	2.587.634.552	43,9
Minas Gerais	4,45	13,14	128.036.458	395.651.726	523.688.184	8,9
Espírito Santo	1,50	1,73	43.158.357	52.091.133	95.249.490	1,6
Rio de Janeiro	1,53	3,03	44.021.524	91.234.759	135.256.283	2,3
São Paulo	1,00	13,25	28.772.238	398.963.879	427.736.117	7,3
SUDESTE	8,48	31,15	243.988.577	937.941.496	1.181.930.073	20,1
Paraná	2,88	6,80	82.864.045	204.751.274	287.615.319	4,9
Santa Catarina	1,28	3,61	36.828.464	108.698.838	145.527.302	2,5
Rio G. do Sul	2,35	6,80	67.614.759	204.751.274	272.366.032	4,6
SUL	6,51	17,21	187.307.268	518.201.385	705.508.653	12,0
Mato Grosso	2,31	1,85	66.463.869	55.704.391	122.168.260	2,1
Mato Grosso do Sul	1,33	1,53	38.267.076	46.069.037	84.336.113	1,4
Goiás	2,84	3,66	81.713.155	110.204.362	191.917.517	3,3
Distrito Federal	0,69	0,17	19.852.844	5.118.782	24.971.626	0,4
CENTRO-OESTE	7,17	7,21	206.296.945	217.096.571	423.393.516	7,2
BRASIL	100,00	100,00	2.877.223.780	3.011.048.142	5.888.271.922	100,0

Obs.: Isenção de IPI de R\$ 13,4 bilhões.