
A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL POR MEIO DE INCENTIVOS FISCAIS NA ZONA FRANCA DE MANAUS

Aldreen Villas Bôas Giunta
Martinho Martins Botelho¹

O presente artigo tem como objetivo principal o estudo dos benefícios fiscais implementados na Zona Franca de Manaus como instrumentos de intervenção do Estado no domínio econômico.

1.1 ANÁLISE DOS OBJETIVOS PRECEITUAIS IMPLEMENTADOS NA ZFM AO LONGO DOS ANOS

Apontar-se-á, oportunamente, o cumprimento dos objetivos preceituais constantes no Decreto-Lei 288/67, dentre outras matérias legislativa pertinentes à implementação das políticas de incentivos fiscais para o desenvolvimento econômico-regional da ZFM.

1.1.1 O Desenvolvimento Econômico-Social

Merece ser destacado o ideal do desenvolvimento econômico para fins de desenvolvimento regional, pois conforme afirma Maria de Fátima Ribeiro em sua obra, “desenvolvimento econômico não é apenas crescimento econômico e nem tampouco distribuição de riqueza. Pressupõe a distribuição dessa riqueza em favor do bem-estar social e a participação da sociedade com desenvolvimento econômico”.²

¹

Doutor em Integração da América Latina no Programa de Integração da América Latina (Prolam) pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorando em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor do Centro Universitário Internacional

Uninter; das Faculdades Santa Cruz e da Fundação de Estudos Sociais do Paraná (FESP PR), em Curitiba, Paraná. Coordenador do Grupo de Pesquisas sobre Direito do Comércio Exterior, da Uninter. Advogado e economista. E-mail: martinho.botelho@yahoo.com.br

²

RIBEIRO, op. cit., p. 76.

Essa integração entre a Ordem Econômica e Social é fundamental para se alcançar os ideais previstos no Texto Constitucional, na medida que a economia impulsiona toda a sociedade e possibilita ao Estado a geração de recursos para por em prática suas políticas

³ S

ociais [...]

[...] possibilitando ao cidadão uma vida digna, fundada no seu completo bem-estar social, pois o próprio desenvolvimento social, cultura, educacional, todos eles dependem de um substrato econômico. Sem o desenvolvimento econômico dos meios e dos produtos postos à disposição do consumidor, aumentando destarte seu poder aquisitivo, não há forma para atingirem-se objetivos também nobres, mas que dependem dos recursos econômicos para a

⁴ S

ua satisfação.

Há indicadores de quebra de recordes de faturamento na economia da ZFM, em comparação a outros períodos dos anos passados, afirmando ainda, ser o primeiro trimestre deste ano de 2011, o melhor de todos os tempos desde o surgimento da ZFM. “Os últimos dados dos indicadores de Desempenho do PIM confirmam as previsões do corpo técnico da SUFRAMA de que 2011 baterá todos os recordes de 2010, tanto de faturamento quanto de empregos”, afirmou a superintendente da Zona Franca de Manaus, Flávia Skrobot Barbosa Grosso.

Segundo a dirigente da autarquia, o comportamento do Polo Industrial de Manaus nos últimos anos, acumulando sucessivos recordes e reagindo de maneira positiva aos momentos de crise, comprova que a Zona Franca de Manaus é um modelo de desenvolvimento consolidado e que gera benefícios não somente para a região, bem como para todo o País.

[...]

Com relação aos empregos, foram contabilizados em dezembro do ano de 2010, em torno de 108 mil postos de trabalho, incluindo mão-de-obra efetiva, temporária e terceirizada, ante 95 mil empregos contabilizados no mesmo mês de 2009. A média mensal de mão-de-obra foi de 103 mil empregos em 2010. O PIM chega a gerar em torno de 400 mil postos de trabalho indiretos.⁵

Todavia, apesar da fonte informadora ser fidedigna, deve-se sempre manter os pés no chão, pois toda esta melhoria exacerbada ocorreu às

³

VINHA, Thiago Degelo e Maria de Fátima Ribeiro. Efeitos socioeconômicos dos tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais. in Tributação, Justiça e Liberdade. Curitiba: Juruá, 2005, p. 676.

⁴

BASTOS. Celso Ribeiro. Curso de direito econômico. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003, p. 110.

⁵ COSTA, Lisângela. Faturamento do PIM é o melhor da história. Artigo publicado no site www.suframa.gov.br. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=10255>. Acessado em: 24/09/2011. sombras protetoras dos incentivos fiscais, onde tais resultados não deveriam mesmo ter uma posição diferente da oportunamente noticiada.

Paira sobre as notícias divulgadas dúvidas quanto a duração desta maré de excelentes resultados, haja vista que os incentivos fiscais tem prazo de validade, e após cessarem, não existe previsão sobre o que continuará motivando o crescimento.

1.1.2 A Temporaneidade dos Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais destinados à ZFM foram concedidos inicialmente em 28 de fevereiro de 1967, para viger durante trinta anos, de acordo com o art. 42 do Decreto-Lei nº 288. Após, a Carta Política de 1988, em seu art. 40 do ADCT, deu nova vigência para a concessão dos incentivos.

Por fim, a EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, da reforma tributária, acrescentou o art. 92 no ADCT, prorrogando por mais dez anos a sua vigência, estando atualmente previsto o prazo para a cessação dos incentivos o ano de 2023.

Outro aspecto deve ser observado: Muitos incentivos fiscais existentes criaram situações artificiais de desenvolvimento que acabam tornando a comunidade beneficiada dependente desta situação. O maior exemplo disto é a Zona Franca de Manaus. As indústrias de eletrônicos que lá se encontram instaladas apenas fabricam seus produtos naquele local porque existem incentivos fiscais. Se estes não existissem, não haveria razão em se produzir eletrônicos em uma cidade localizada no meio da Amazônia e muito distante dos principais centros consumidores. Assim, uma vez que cesse o incentivo fiscal à Zona Franca de Manaus, temos a impressão que a maioria das indústrias lá existentes irão fechar suas fábricas e se instalar em locais mais próximos dos seus mercados consumidores, cortando custos. Entretanto vemos que os incentivos acabaram por criar uma situação de desenvolvimento que é artificial. Não é natural nem lógico que se produzam eletrônicos em Manaus, e isto só foi possibilitado pela criação da Zona Franca e de seus incentivos fiscais.¹

¹ HACK, op. cit., p. 61.

É evidente que a política de incentivos fiscais não obteve o desenvolvimento econômico-social concreto inicialmente previsto, uma vez que em duas ocasiões foram prorrogados os incentivos fiscais. E ainda há Projeto de Lei para que a concessão de incentivos seja prorrogada por mais 50 anos.

A população da região amazonense, atualmente, não se vê numa situação confortável, pois, conforme já exposto, não há motivos suficientes para que haja uma crescente industrialização da ZFM sem os incentivos fiscais oferecidos.

1.1.3 Verdades Inconvenientes sobre o Modelo da ZFM

Sobre a ZFM se viu que poucos se debruçam tentando fazer valer todos os incentivos fiscais ali depositados, dando ênfase para que o desenvolvimento econômico-regional não cesse e que realmente possa desenvolver todos os setores da região.

O PIM é um polo de produtos de tecnologia, característica que o torna dependente direto de um estoque de conhecimento que nunca teve. Sem conhecimento para criar e inovar, o modelo não se oxigena e, no longo prazo, perderá a capacidade de sobrevivência, ainda que continue escudado nas benesses dos incentivos fiscais.

[...]

A glória seria encontrar no mesmo lugar: boa logística, proximidade do mercado, incentivos fiscais e cérebros bem formados.

Lamentavelmente o PIM, dessas quatro variáveis só tem os incentivos. É triplamente manco, se é que isso é possível. A nossa logística é péssima, estamos longe dos mercados e o mais grave de tudo é que formar bons cérebros nunca esteve nas nossas preocupações.

O Polo desde o seu início trata de tecnologia, mas lá se foram 43 anos onde não conseguiu formar uma elite capaz de criar e inovar relativamente em quase nada. O modelo se sustenta, e parece satisfeito, das benesses dos incentivos fiscais. Um comodismo perigoso e de sobressaltos conhecidos.²

O autor, com muita capacidade e conhecimento, nos traz ainda o seu entendimento quanto ao que entende serem as Ameaças e as Alternativas da ZFM, enquanto projeto de desenvolvimento econômico, utilizando para isso exemplos recentes de sucesso que, de acordo com seu posicionamento, deveriam ser reflexos do desempenho da ZFM, *in verbis*:

² SARAFA, Serafim. Reflexões sobre o modelo da ZFM. Artigo publicado em: <<http://www.blogdosarafa.com.br/?p=10443>>. Acessado em: 31/08/2011.

A China, por exemplo, está avançando numa velocidade espantosa. Em qualquer boa universidade do mundo tem muitos chineses. Nelas, só por iniciativa e conta do governo, estão estudando hoje mais de 200 mil jovens chineses. São futuros novos doutores que vão turbinar o desenvolvimento da China. Isto sem contar os que se estão se formando internamente e a preocupação daquele país com a educação de boa qualidade.

Ainda que esses exemplos sejam públicos e notórios, não foram suficientes para nos motivar a desenvolver estratégias de curto, médio e longos prazos, que seguissem esse caminho.³

De acordo com o artigo que retrata o cotidiano na ZFM e traz um parecer inovador de um cidadão manauense, somando a isso os assuntos já tratados da falta de uma mão de ferro na condução do desenvolvimento setorial, percebemos que o autor, em outras palavras, e esmiuçando sua ideia principal, aponta a ZFM como um projeto fadado ao fracasso, salvo se passar a transitar dentro da linha conceitual de que para que haja o desenvolvimento, se faz necessário que haja a inovação. Em específico, a inovação profissional.

1.2 A EFICÁCIA DOS INCENTIVOS FISCAIS

Baseando-se nos respectivos assuntos até aqui trabalhados, este presente tópico passa a tratar da efetividade dos incentivos fiscais no âmbito do desenvolvimento setorial da ZFM, assim como os novos projetos que dão continuidade à política de incentivos primordialmente motivada.

1.2.1 (In)Adequações das Aplicações dos Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais, a bem da verdade, tem o condão de injetar novo ânimo para a economia de certo local, procedendo assim, o desenvolvimento setorial necessário para que a referida região beneficiada, possa assim “caminhar com suas próprias pernas”, ou seja, após cessar o período de

³ idem.

incentivos, consiga ainda engendrar novos mecanismos para manter o mercado ativo e produtivo.

Geralmente o incentivo fiscal é simplesmente para a criação de indústrias. A intenção de criá-las é justificada pela necessidade de geração de novos empregos. Entretanto, os incentivos que são concedidos com esta intenção geralmente não fazem qualquer exigência de que os beneficiários se comprometam a criar um número determinado de empregos e a mantê-los por determinado tempo. Desta forma diversas indústrias que criam poucos empregos acabam se beneficiando dos incentivos fiscais, ou acabam criando empregos que depois são extintos com a inovação tecnológica constante dos equipamentos industriais.

[...]

Estes pontos nos levam a concluir que a concessão de incentivos fiscais pouco tem a ver com a criação de emprego e melhoria de qualidade de vida da população. Estes são apenas efeitos secundários que podem acontecer com a instalação das novas indústrias, mas não são determinantes para que um governo conceda ou não o incentivo fiscal. O verdadeiro objetivo é simplesmente o aumento da arrecadação e da receita do Estado ou Município. Uma maior produção de riqueza importa em maior participação no valor recebido da União na repartição de receitas e em maior arrecadação de impostos estaduais e municipais. O número de empregos criados e mantidos não é fator determinante para a concessão de benefício, o que importa é o valor que a nova indústria irá produzir e arrecadar.⁴

O posicionamento acima trata do “pré-incentivo”, isto é, o critério de seletividade, pelo qual aponta o doutrinador, está baseado no fator arrecadação de receita por parte dos entes federativos, e não quanto ao fim que o tributo deve ter. É dizer que a simples arrecadação de tributos já é uma contrapartida a ser comemorada quanto ao desenvolvimento.

O resultado tem sido que poucas empresas, bem estruturadas e lucrativas, absorvem a quase totalidade dos já poucos recursos. Ou seja, são beneficiadas empresas que, comparativamente a outras, necessitam de menos estímulos públicos, dada a incorporação de tecnologia e inovação já existentes em suas atividades rotineiras. O estímulo fiscal não contribui, portanto, para o aumento do número de empresas inovadoras. [...]

Incentivos fiscais serão eficientes no Brasil apenas quando o conjunto de empresas industriais for mais homogêneo, e mais racional nossa legislação fiscal. Na verdade e infelizmente, do ponto de vista das empresas, vivemos hoje uma situação de desincentivos fiscais, representada pela elevadíssima carga tributária. [...] Racionalizar o

⁴ HACK, op. cit., p. 65. 10

SANDRONI, Fernando. **O uso de incentivos fiscais no Brasil tem esbarrado na restrição fiscal/orçamentária, e continuará sendo limitado, por muitos anos.** Artigo disponível em: <<http://homologacaoweb.aids.gov.br/es/node/11440>>. Acesso em 17/09/2011.

sistema tributário e desonerar a produção, eis o verdadeiro incentivo fiscal que o país necessita neste momento.¹⁰

Os incentivos fiscais na ZFM são, em suma, renúncia da arrecadação de tributos pela União perante as indústrias que se encontram instaladas na região. Ocorre que, a União não arca com este déficit, então, a mesma transfere a “competência” à todos os contribuintes de todos os estados do Brasil.

Em outras palavras, a União jamais deixará de arrecadar qualquer valor correspondente aos recursos para a administração do país, o que ocorre na política de renúncia fiscal, é que o beneficiamento de determinado Estado em detrimento dos restantes, gera uma maior carga tributária para o país.

1.2.2 Interiorização do Desenvolvimento e Competitividade Sistêmica

É incontestável que os incentivos fiscais à ZFM proporcionaram um extremo desenvolvimento econômico, concentrando, assim, a renda econômica na cidade de Manaus, com relação ao restante da região da Amazônica.

Por óbvio, houve a migração dos habitantes de toda a região amazônica, conforme tratado em capítulo anterior, na busca de um mercado em desenvolvimento, mas que é incapaz de absorver toda a mão de obra existente, e muito menos aquelas menos capacitadas.

Sendo assim, a Suframa, com a aprovação pelo seu Conselho de Administração, implantou a política chamada de “*Crêterios para Aplicação dos Recursos Financeiros da Suframa nos Estados e Município da Amazônia Ocidental*”, onde se fundam na Interiorização do Desenvolvimento e ampliação da Competitividade Sistêmica.

[...] a atração que a ZFM exerce sobre o homem do interior e na expulsão do homem interiorano por falta de alternativas econômicas viáveis. O êxodo rural crescente e o esvaziamento das atividades tradicionais, baseada predominantemente no extrativismo, sem uma alternativa econômica substituta, são os efeitos principais no interior.

[...]

Espera-se que uma ação vigorosa do Governo possa ampliar as opções de investimento no interior, no mínimo capaz de sustentar a população rural – atual e futura – (programa típico de geração de emprego). Esta só será possível se cobrir as oportunidades regionais e

sub-regionais, de forma a agregar valores no interior da própria região. Outra estratégia básica é a de integrar o parque industrial de Manaus a processos de produção terceirizada no interior e ao fornecimento de insumos passíveis de serem produzidos vantajosamente na região, inclusive com usos de matérias primas regionais.⁵

Já quanto a Competitividade Sistêmica:

No plano da competitividade sistêmica, constam os projetos financiados a título de ampliação da infraestrutura econômica da região, tendo como exemplos maiores complexos de ecoturismo, mini distritos industriais, portos flutuantes frigorificados, construção e recuperação de estradas de rodagem e vicinais, eletrificação rural e pequenos aeroportos.⁶⁷

Pretende-se com tal prática que a Suframa aja de modo a impulsionar o desenvolvimento econômico através da sua interiorização na região, utilizando os mesmos incentivos fiscais oferecidos à ZFM, porém, fomentando o interior da Amazônia Ocidental, ou por via de incentivos específicos, ou por via de terceirização de mão de obra. Percebe-se que ao percorrer este caminho, estará também concretizando uma economia, ao passo que se amplia a gama de geração econômica, fortificando-a para quando chegar o momento em que cessará os incentivos fiscais, embora seja relativamente precoce qualquer afirmação sobre este assunto.

1.2.3 Os Custos da Política Industrial à ZFM

A política de desenvolvimento industrial e social da ZFM apontou efeitos negativos quanto à administração dos incentivos e os recursos que vieram a ser angariados.

Esse polo atrativo de desenvolvimento provocou o êxodo rural e, por efeito, o inchaço e a urbanização desordenada da capital, a favelização da cidade e inclusive o surgimento contínuo de novos bairros, sem as condições mínimas de infraestrutura. O aumento populacional de Manaus elevou consideravelmente a demanda por serviços públicos de saúde, educação, transporte, saneamento básico que não foram supridos pelo Estado.

⁵ LASMAR, op. cit., p. 89.

⁶ Idem.

⁷ FERNANDO, Adelson da Costa. **Zona Franca de Manaus: os inversos e reversos do desenvolvimento regional**. Artigo publicado no Portal Amazonia.com

O que se percebe é que a oferta de emprego até hoje é extremamente limitada em relação a este enorme contingente populacional que cada vez mais migra para a capital; vivendo-se com um baixíssimo salário, revelam-se os sérios vícios do modelo que o tomou como condição primeira para a sua implantação no Amazonas.

[...]

Mais da metade da população sobrevive hoje com um salário irrisório, vivendo em condições sociais precárias, acentuando as condições catastróficas de habitação e o alargamento do subemprego e desemprego. Tal contexto tem contribuído para o aumento do índice dos problemas sociais relacionados com a delinquência e violência urbana, a ação de “gangues”, de quadrilhas e grupos de extermínio, corrupção policial, tráfico de drogas e outros.¹³

Embora a real situação vivida pela ZFM seja bem diferente daquela inicialmente prevista, não se pode deixar de por em prática o programa de incentivo fiscal. Contudo, o grande equívoco que se percebe com tamanho descaso com a população, é que lhes foram oportunamente oferecidos uma possibilidade de desempenho econômico às margens da equivalência do região mais desenvolvida do país, a região Centro-Sul, porém, o que foi desenvolvido em matéria de política fiscal, foi o chamamento de novas indústrias. Ou seja, se perdeu o objetivo-fim para o qual fora proposto inicialmente a política de incentivos.

A Zona Franca, que tem enfrentado enormes impasses para a sua manutenção, ainda é o modelo que pode garantir todos os benefícios alcançados para o Amazonas, mesmo sendo ínfimos. Superar as fronteiras e alargar as perspectivas em termos de desenvolvimento autossustentável da economia do Estado é um desafio. Este modelo sozinho não significa uma alternativa consistente e única, para resolver eficazmente os problemas regionais, no sentido de pelo menos reduzir os dramas da maioria da população manauense.¹⁴

O que se vê, então, é que o real desenvolvimento econômico-social ainda está para acontecer. Por meio de uma nova política administrativa que possa direcionar os incentivos municipais, estaduais e federais para mecanismos que desempenhem uma crescente modificação industrial, talvez não através de grandes indústrias, mas sim, por meio de Micro e Pequenas Empresas que, a bem da verdade, é a fatia do mercado que mais absorve mão de obra, qualificando-a.

1.3 A INCLUSÃO ECONÔMICO-SOCIAL COMO RESULTADO DA POLÍTICA DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS

Busca-se, neste tópico, fazer um balanço da perspectiva que permeou o presente estudo, o Polo Industrial de Manaus, e o sua participação na economia local, assim como, as características existentes entre a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) e a Área de Livre Comércio das Américas

<<http://portalamazonia.globo.com/pscript/artigos/artigo.php?idArtigo=530>>. Acessado em: 09/05/2011.

¹⁴

ibidem.

(ALCA), em que pese que, ambas tem o condão de desenvolvimento econômico. E ainda, por fim, a prorrogação dos incentivos à ZFM/PIM, por intermédio das respectivas PECs.

1.3.1 O Contexto Analítico da Economia de Incentivos Fiscais como Benefício Social

Com o passar dos anos, durante as aplicações de políticas fiscais, juntamente com as inserções dos incentivos à economia direcionada à ZFM/PIM, tornou-se claro que, de um modo objetivista, ou mesmo de um modo subjetivista por parte das empresas beneficiadas, a visão destes benefícios sofreu modificações, passando a contemplar sua participação na sociedade, não apenas oferecendo um ambiente produtivo, mas passando a atingir positivamente a sociedade, como que desempenhando a sua responsabilidade social, modificando o contexto social vivido em determinado local.

Sobre esta planificação extensiva, no que concerne ao campo de abrangência que os incentivos fiscais alcançam, a Professora Paola Cappellin, do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, trata com melhor explanação, sobre o respectivo assunto:

Na busca de eficiência e excelência empresarial, parece não ser mais satisfatória a tradicional alquimia do cálculo custo-benefício com o aumento da produtividade e a ampliação das vendas no mercado. Os critérios de avaliação do sucesso começam a incorporar dimensões que vão além da organização econômica e que dizem respeito à vida social, cultural e à preservação ambiental. Pode-se dizer que a

eficiência não é só “fazer as coisas bem”, segundo as regras de mercado, mas é “fazer as coisas boas”, segundo princípios éticos.⁸

Ao exprimir tal pensamento, e ainda, fazendo um paralelo ao presente estudo, se percebe que passa a existir a consciência sobre a Responsabilidade Social, por parte das empresas, fomentando assim, a cidadania individual e coletiva.

Para exprimir de modo mais claro o que se entende sobre a Responsabilidade Social Empresarial, a Confederação Nacional da Indústria, define:

A Responsabilidade Social Empresarial consiste num conjunto de iniciativas por meio das quais as empresas buscam – voluntariamente – integrar considerações de natureza ética, social e ambiental às suas interações com clientes, colaboradores, fornecedores, concorrentes, acionistas, governos e comunidades – as chamadas “partes interessadas” – visando ao desenvolvimento de negócios sustentáveis.⁹

O que se pretende ressaltando tais “qualidades”, surgidas na relação de desenvolvimento econômico-social, é justamente apontar que, a partir do momento que surge uma preocupação que não seja a de angariar recursos a qualquer custo, passa a existir um avanço, como que um passo à frente em direção à auto sustentação de determinada região, deixando de existir políticas específicas de incentivo fiscal.

O que se percebe, é que tal posicionamento “positivista” dos empresários, deixa de ser algo palpável, na medida em que enfrenta a turbulência de situações que fogem da sua alçada, como, por exemplo, a Guerra do ICMS, que nada é do que a ânsia de determinados governos de ter para si a instalação de empresas que gerem recursos para regiões específicas.

O economista do IPEA, Ricardo Varsano comenta em seu artigo, sobre o desvirtuamento que gera a Guerra Fiscal entre os estados, prejudicando estados

⁸ CAPPELLIN, Paola; GIULIANI, Gian M. **Compromisso social no mundo dos negócios**. In Boletim do Ibase “Orçamento e Democracia”. nº 11, Fev/99, p. 10-11.

⁹ Confederação Nacional da Indústria. **Responsabilidade social empresarial / CNI**. Brasília: CNI, 2006. p. 62.

de pequeno porte econômico que veem no incentivo fiscal um fôlego a mais para o desenvolvimento regional.

A guerra fiscal do ICMS é motivada pela legítima aspiração dos governos estaduais de expandir a produção, o emprego e a renda em suas respectivas jurisdições. Se um ou poucos estados menos desenvolvidos concedessem incentivos fiscais, o provável resultado seria a atração de empreendimentos para seus territórios, alcançando-se os objetivos almejados.

Ocorre que a dinâmica da guerra fiscal é extremamente perversa. Como todos os estados dispõem de tributos semelhantes, todos oferecem incentivos similares. Nessas circunstâncias, se um estado não conceder os incentivos, estará condenado a não hospedar novos empreendimentos. Assim sendo, a concessão de incentivos se generaliza e se aprofunda, transformando-se na guerra fiscal. Com a generalização dos benefícios fiscais, eles perdem a eficácia, ou seja, deixam de funcionar como incentivo à localização. Se todos os estados oferecem benefícios fiscais semelhantes, as empresas voltam a decidir sua localização com base apenas nos incentivos econômicos naturais ou criados pela ação governamental (por exemplo, infraestrutura); e os incentivos transformam-se em meras reduções de receita, impedindo que os estados financeiramente mais fracos ofereçam condições propícias à produção, o verdadeiro fator de atração do investimento.

Ao fim e ao cabo, a guerra fiscal promove, além de conflitos na federação, o aumento da concentração industrial nos estados mais ricos.¹⁰

Insta observar, com base no que já fora estudado no presente trabalho científico, que o desenvolvimento social é uma das consequências da política de incentivo fiscal econômica.

Onde os acontecimentos que ocorrem, partem de estudos prévios setoriais, que sistematizam a referida política de modo a alcançar específicos setores sociais e econômicos, passando a angariar e a atrair empresas para a região, e, por fim, reverter os recursos obtidos para determinados setores e, assim, fomentar o desenvolvimento social através do oferecimento de necessidades prioritárias, afim de estabilizar um ciclo econômico autossustentável.

1.3.2 Características e Diferenças entre a Zona de Processamento de Exportação (ZPE), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a Zona Franca de Manaus (ZFM)

¹⁰ VARSANO, Ricardo. **Sistema tributário para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA: Artigo apresentado no Seminário Internacional de Políticas Industriais Descentralizadas, 1997.

Percebe-se que vez por outra ocorre alguma confusão do que se entende ser ZPE e o que se entende ser ZFM. Todavia, presta-se neste tópico a caracterização e diferenciação de cada uma delas.

As ZPEs tem o seu desenvolvimento voltado, excepcionalmente, para o exterior, onde as empresas transitam suas negociações no mercador exterior. Importando ou Exportando mercadorias, serviços, etc., sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro.

De pronto, destacamos aqui algumas das principais características, que apresentarão, por si só, a diferenciação e semelhanças presentes, quando se compara ZFM com ZPE.

Dentre suas principais características, destacam-se:

- 1) As ZPE serão instaladas nas regiões menos desenvolvidas do País, objetivando reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País.
- 2) A criação de ZPE far-se-á por decreto, que delimitará sua área, à vista de proposta dos Estados ou Municípios, em conjunto ou isoladamente.
- 3) **A produção deve ser destinada, exclusivamente, ao Exterior, sendo proibida sua venda no mercado doméstico.**
- 4) É vedada a instalação em ZPE de empresas cujos projetos evidenciem a simples transferência de plantas de indústrias já instaladas no País.
- 5) O regime é válido, para cada empresa, por 20 anos a contar de sua instalação, podendo ser prorrogado por iguais períodos.
- 6) As importações estarão isentas do IPI, II, IOF e Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante.
- 7) Estarão também dispensadas da obtenção de licenças de órgãos federais, exceto as relativas a controle sanitário, proteção do meioambiente e de segurança nacional.
- 8) As empresas gozarão de livre disponibilidade das divisas obtidas nas exportações, sendo obrigadas, entretanto, a manter no País conta em moeda estrangeira em banco autorizado a operar em câmbio.
- 9) **As vendas para empresas localizadas em ZPE terão o mesmo tratamento fiscal, cambial e administrativo aplicado às exportações.**
- 10) A empresa instalada em ZPE não poderá constituir filial, firma em nome individual ou participar de outra localizada fora de ZPE.
- 11) **São vedadas quaisquer outras restrições à produção de bens e serviços, que não as dispostas pela legislação que regula as ZPE.**
- 12) **As mercadorias produzidas em ZPE somente poderão ser internadas no País sob os regimes de trânsito aduaneiro, admissão temporária e “drawback”.**

13) **É vedada á empresa instalada em ZPE a prestação de serviço, fora dela, a residente ou domiciliado no País.**¹¹ (grifo nosso)

O Senador do PSDB/CE Tarso Jereissati, explica de um modo bastante enxuto o conceito do que se entende ser as ZPEs, *ipsis litteris*:

As Zonas de Processamento de Exportação-ZPEs são distritos industriais, onde as empresas neles localizadas operam com isenção de impostos e liberdade cambial (não sendo obrigadas em converter em reais as divisas obtidas nas exportações), com a condição de destinarem a maior parte da produção ao mercado externo.¹²

Quanto a ZFM/PIM, o entendimento doutrinário internacional, segundo o Senador Tarso Jereissati, não compreende a mesma característica de uma ZPE:

A literatura internacional não inclui a Zona Franca de Manaus (ZFM) na categoria de zonas francas/ZPEs. **A característica essencial desses mecanismos é a vinculação dos incentivos às exportações – e esta vinculação não constitui uma exigência na ZFM. Esta tem uma justificativa geopolítica, econômica e de integração nacional, mas não constitui uma ZPE.** A falta de conhecimento dessas diferenças e a consequente associação das ZPEs à ZFM têm prejudicado o correto entendimento do programa. No resto do mundo, as vendas realizadas pelas zonas francas/ZPEs no mercado doméstico são tratadas rigorosamente como importações, ou seja, pagam integralmente os direitos alfandegários sobre o conteúdo importado, assim como todos os impostos indiretos (no caso brasileiro, pagarão IPI, ICMS, COFINS e PIS-PASEP). Por essa razão as zonas francas/ZPEs não acarretam concorrência desleal com as empresas localizadas fora delas.¹³ (grifo nosso)

Ou seja, uma ZPE age como se um agente externo fosse, sofrendo todas as incidências tributárias em transações internas. Como bem explicado pelo senador, uma ZPE tem sua aplicação no comércio internacional, é necessária sua existência para o desenvolvimento econômico regional e nacional, haja vista que, por Decreto, foi estipulada melhores condições, podese dizer ainda, melhores condições de negociações de exportações do que a ZFM.

¹¹ PORTAL Tributário. **Zonas de processamento de exportação – ZPE.** Artigo disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/guia/zpe.html>> Acesso em: 21/11/2011.

¹² JEREISSATI, Tarso. **Zona de processamento de exportação-ZPEs.** Artigo disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/senador/tassojereissati/doc/ZPE.pdf>> Acesso em 20/11/2011.

¹³ *Idem.*

Pois é sabido que, embora a ZFM seja dotada de incentivos fiscais, também para o desenvolvimento econômico-regional, em contrapartida, é direcionada para o mercado doméstico. Onde, por óbvio, ocorrerão exportações e importações, mas sim, noutro contexto, priorizando o comércio doméstico.

A ALCA é um dos maiores blocos econômico mundial, e fora criado com o objetivo de consolidar o mercado local, em vista da globalização, de modo que todos os países participantes se beneficiem das relações que virão a acontecer. Dentre outros benefícios, proporcionam a redução nas tarifas alfandegárias, facilitam a circulação de mercadorias e pessoas, além de fomentar o desenvolvimento de infraestrutura nos países participantes.

Os doutrinadores Alberto do Amaral Júnior e Michelle Ratton Sanchez, apontam o objetivo básico da ALCA, *ipsis litteris*:

O objetivo básico dessas alterações foi o de eliminar os critérios altamente discricionários, subjetivos e instáveis da política de importação e atribuir ao sistema de preços, via tarifas de importação e taxa de câmbio, o controle das importações. Toda a parafernália de intervenções no setor externo atrapalhava o funcionamento dos mercados, gerando ineficiências na produção interna, aumentava o custo da burocracia para o Estado e levava a importantes transferências de renda entre os segmentos da sociedade brasileira.

[...]

A reforma da tarifa aduaneira estabelecida para o período 1991-1994 teve como objetivo ao sistema tarifário o papel de principal instrumento de controle tarifário.¹⁴

E seguem explicando quais são os efeitos da nossa economia interna:

Essa abertura comercial possibilitou uma verticalização do processo doméstico, a descontinuidade de atividades produtivas incompatíveis com condições de custo de produção internacional, a modernização do parque produtivo doméstico e ganhos de escala importantes para a ampliação do comércio intraindústria e intrafirma, tão importantes para ampliação no comércio mundial contemporâneo.¹⁵

¹⁴ JÚNIOR, Alberto do Amaral; SANCHEZ, Michelle Ratton. **O Brasil e a ALCA: os desafios da integração**. São Paulo: Aduaneiras, 2003, p.71.

¹⁵ *Idem*.

A bem da verdade, o que se viu, é que o desenvolvimento econômico, da qual Manaus foi beneficiada através da ZFM/PIM, foi uma soma de fatores, não apenas da política nacional, mas também por intermédio da política internacional.

Não deve haver confusão entre ZPE, ALCA e a ZFM/PIM, haja vista que um complementa o outro, no que sua política não se previu, ou seja, cada qual se funda especificamente em dado campo de incentivo fiscal. E, com isto, complementam uma política melhor estruturada, expandindo o desenvolvimento econômico social.

1.3.3 A prorrogação dos incentivos ao Polo Industrial de Manaus

A política de desenvolvimento industrial e social da ZFM apontou efeitos positivos no que concerne à atração de empresas e ao desenvolvimento econômico, da região. Em vista disto, ocorreu a promessa de continuação da política dos incentivos fiscais, além da expansão territorial beneficiada.

Conforme reportagem ao jornal Folha de São Paulo, a senadora do PC do B do Amazonas, Vanessa Grazziotin, informou resumidamente que a PEC 103/2011, sobre a prorrogação em 50 anos da ZFM, continuará a trazer benefícios de ordem econômica, não apenas para Manaus e região, mas chegando também a atingir estados que mantêm negociações com a mesma.

Ressalta ainda, que as isenções fiscais oferecidas não trazem malefícios para o fisco. Ao contrário, devido a alta produtividade com que é gerada a economia, o retorno concreto das contribuições supera, em valor considerável, as renúncias fiscais.

Conforme prometeu no aniversário de 342 anos de Manaus, a presidente Dilma Rousseff enviou ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional (PEC) nº 103/2011, que prorroga os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus por mais 50 anos. O governo ainda enviará outra matéria sugerindo a expansão dos incentivos para a região metropolitana da capital. Esse compromisso, que culminou ainda com a inauguração da ponte sobre o rio Negro, é um aceno positivo para o empresariado que pretende consolidar ou fazer novos investimentos, a longo prazo, no Estado. Com isso, a presidente fez opção clara a favor do maior projeto de preservação ambiental do país. Um modelo cujas atividades de baixo impacto ambiental possibilitam ao Amazonas manter 98% da sua cobertura vegetal intacta. Fato atestado cientificamente por instituições como as universidades federais do Amazonas e do Pará e pelo Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Esse modelo sustentável apresenta índices sólidos e pujantes. Para se ter ideia, a Zona Franca é responsável por mais de 60% da arrecadação federal da 2ª Região Fiscal, que engloba os Estados do Norte, com exceção de Tocantins. A Zona Franca de Manaus deve fechar este ano batendo todos os recordes de 2010. As indústrias devem gerar mais de 120 mil empregos diretos e um faturamento de US\$ 40 bilhões, maior do que o PIB da Bolívia, Paraguai e Panamá. A despeito das críticas sobre a renúncia fiscal (isenções, reduções e créditos), estudos técnicos da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) comprovaram que, para cada R\$ 1 renunciado na Zona Franca, cerca de R\$1,40 retornou em arrecadação de tributos aos cofres federais, estaduais e municipais. Também, para cada R\$ 1 renunciado movimentou-se R\$ 1,27 em outros Estados. Além disso, é preciso levar em conta dois fatores: indústrias de outros Estados são beneficiadas por serem fornecedoras de insumos e componentes da Zona Franca de Manaus, e a diminuição dos impactos ambientais gera economia para os cofres federais. O modelo também cumpre a finalidade de substituir as importações de produtos acabados no Brasil. Estudo da Suframa atesta que cerca 50% dos insumos utilizados pelas fábricas são nacionais ou regionais. No setor de duas rodas, 75% dos componentes são nacionais, sendo 45% regionais e 30% de outros Estados. A Moto Honda, por exemplo, é considerado um “benchmark”¹⁶ do seu grupo empresarial, isto é, fabrica motocicletas com índices de produtividade maior do que a sua matriz no Japão. O Processo Produtivo Básico exigido das empresas, principal contrapartida aos incentivos fiscais, é o fator preponderante para o aumento contínuo do valor agregado a que me referi. São algumas questões que justificam a posição favorável do governo federal a esse modelo de sucesso. É claro, porém, que a prorrogação dos incentivos precisa vir acompanhada dos investimentos necessários em infraestrutura e logística, como portos, aeroportos, estradas, oferta de energia, internet e capacitação de capital humano. Além disso, temos que consolidar a produção local de eletroeletrônicos, sobretudo de televisores, num cenário de convergência tecnológica e digital. Também precisamos diversificar nossa economia agregando valor aos produtos do bioma amazônico, uma vocação natural da região, mas que requer fortes investimentos públicos e privados em inovação e ciência e tecnologia.¹⁷

Oportunamente, apresenta-se a PEC nº103/2011, *in verbis*:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO. Nº 103/2011

¹⁶ A fim de saciar a sede do conhecimento, de acordo com o site <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Benchmarking>>, a palavra benchmarking é a busca das melhores práticas na indústria que conduzem ao desempenho superior. É visto como um processo positivo e proativo por meio do qual uma empresa examina como outra realiza uma função específica a fim de melhorar como realizar a mesma ou uma função semelhante. O processo de comparação do desempenho entre dois ou mais sistemas é chamado de benchmarking, e as cargas usadas são chamadas de **Benchmark**.

¹⁷ GRAZZIOTIN, Vanessa. **O maior projeto regional do país é adequado prorrogar os incentivos fiscais na zona franca de manaus?** Artigo publicado pela Senadora do PC do B do Amazonas na Folha de São Paulo em data de 29/10/2011.

Acresce o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte dispositivo:

“Art. 92-A. São acrescentados cinquenta anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Percebe-se que ao fomentar a expansão dos incentivos para a ZFM, a PEC nº 103/2011, preocupa-se não apenas com o desenvolvimento externo, mas também com a preservação ambiental, deixando certo, em dado momento, que deve-se caminhar de mãos dadas o desenvolvimento econômico-social e a preservação ambiental, em que pese incidência de incentivos para estes fins.

Ressalta-se ainda, a ampliação dos incentivos destinados especificamente para a ZFM, para a região metropolitana de Manaus. Vislumbrando, portanto, a contingência de mecanismos públicos e privados no desenvolvimento e ampliação de setores, tomando parte com isso, uma maior parcela da população.

Procurando, por óbvio, alcançar uma gama maior da região que se beneficiem dos incentivos fiscais, de tal forma que possam, posteriormente, estruturar uma política local firme e independente.

Haja vista que, uma vez transcorrido e esgotado o prazo dos benefícios fiscais para a ZFM, deve estar consolidada uma política local econômica firme e independente. Pois, é claro o entendimento de que, não se faz necessário haver uma política de incentivos fiscais para uma determinada região que por si só possui condições de suprir suas necessidades para o desenvolvimento econômico e social.