

Uma Concertação pela Amazônia

Retratos Setoriais – Zona Franca de Manaus

PANORAMA

Fonte: Site da Suframa

O fim do ciclo da borracha levou à estagnação Amazônica e consequente busca por novos vetores de valorização da região. Em 1967, a Zona Franca de Manaus (ZFM) foi oficialmente instituída, principalmente com a justificativa de ocupação do território amazonense a partir da criação de uma região de livre comércio baseada em incentivos fiscais e geração de emprego. O modelo da ZFM tinha como objetivo inicial criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário. No entanto, ao longo de suas diferentes fases de desenvolvimento, a dimensão agropecuária não se concretizou. Hoje, por volta de 450 empresas desenvolvem suas atividades no Polo Industrial de Manaus (PIM), respondendo por aproximadamente 500 mil empregos diretos e indiretos.

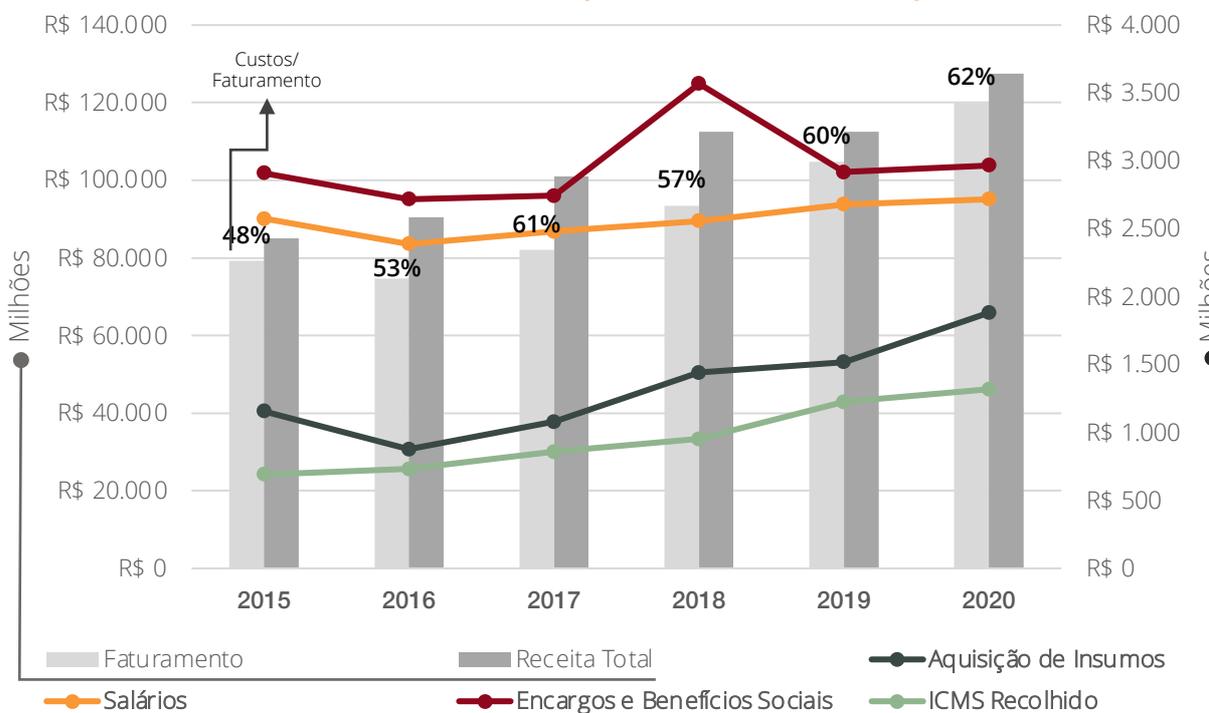
Benefícios em Tributos Federais

- Redução de até 88% do Imposto de Importação (II) sobre os insumos destinados à industrialização ou proporcional ao valor agregado nacional quando se tratar de bens de informática;
- Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
- Alíquota zero do Programa de Integração Social (PIS) e Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nas entradas e nas vendas internas entre indústrias e de 3,65% nas vendas de produtos acabados para o resto do País;
- Redução de 75% do Imposto sobre a Renda e Adicionais Não Restituíveis, exclusivamente para reinvestimentos. Comum em toda Amazônia Legal

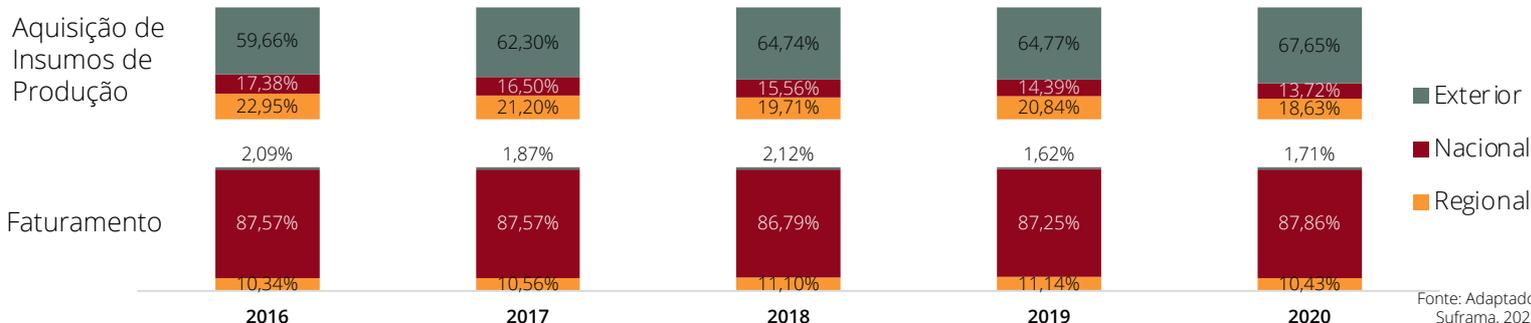
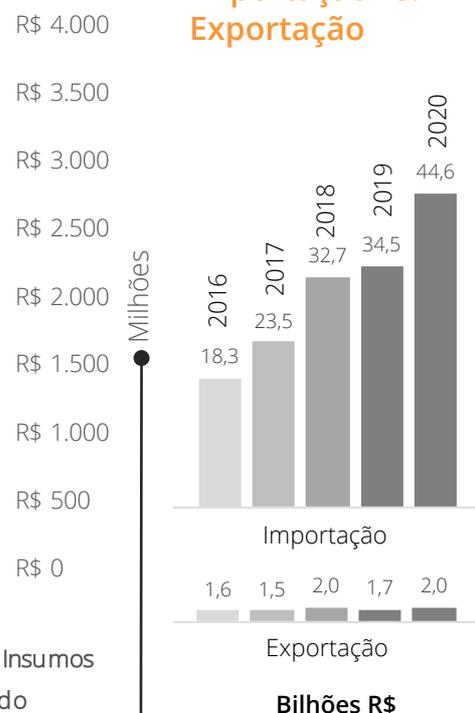
Benefícios em Tributos Estaduais

- Crédito Estímulo entre 55% a 100% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). As empresas são obrigadas a contribuir para fundos de financiamento ao ensino superior, turismo, pesquisa, desenvolvimento e inovação, e às pequenas e microempresas

Faturamento e Receita Total vs. Principais Custos de Produção



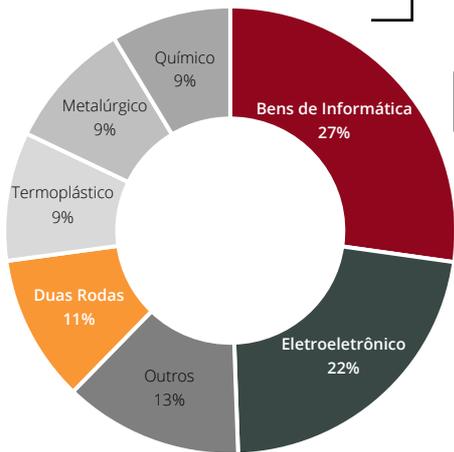
Importação vs. Exportação



Fonte: Adaptado de Suframa, 2021

Participação dos subsetores no faturamento

Fonte: Adaptado de Suframa, 2021



40% do faturamento do PIM está concentrado em 3 produtos, que somaram em 2020:

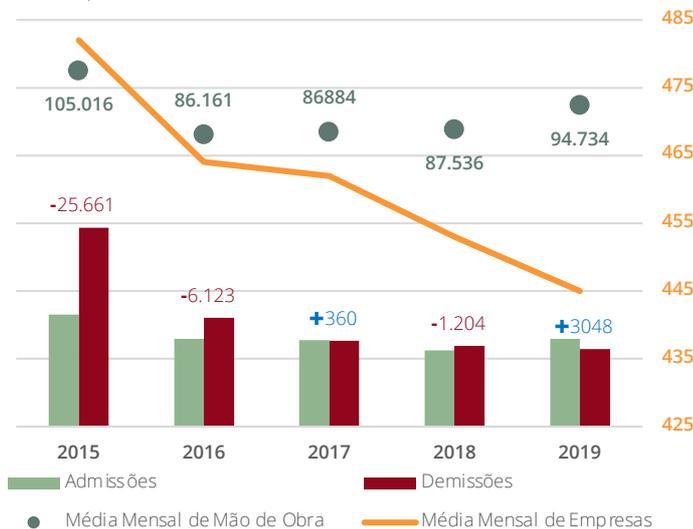
Televisores LCD
R\$ 20,9 bi

Telefones celulares
R\$ 14,5 bi

Motocicletas
R\$ 11,1 bi

Movimentação de Mão-de-Obra

Fonte: Adaptado de Suframa, 2020



Proporção de Isenção fiscal, produção e força de trabalho em 2015

Grupos Setoriais mais Expressivos	Incentivos Fiscais	Produção	Força de Trabalho	
	Renúncias fiscais estimadas para ZFM	Valor bruto da produção industrial da ZFM	Unidades Locais na ZFM	Total de pessoal ocupado na ZFM
Duas rodas	27%	15%	18%	56%
Áudio e Vídeo	16%	13%	24%	42%
Bebidas Não Alcoólicas	8%	12%	3%	3%
Plástico	7%	4%	2%	3%
Comunicação	6%	17%	14%	27%
Máquinas e Equipamentos	3%	4%	1%	5%

Fonte: Dados da PIA, RAIS e ANEEL. Adaptado de Assunção, Schutze & Holz (2020)

Histórico da Zona Franca de Manaus

- 1967** Criação da ZFM por Lei, com previsão de conceber incentivos fiscais até 1997
- 1970** Efetivação da ZFM com atração de capital comercial
- 1975** Intensificação da industrialização na lógica da substituição de importações
- 1980** Implantação do Polo Industrial de Manaus e atração de multinacionais
- 1988** Prazo para concessão dos incentivos fiscais prorrogado até 2013
- 1991** Lei 8.248, Lei da Informática Nacional concedendo benefícios para empresas do segmento em todo o Brasil, excluindo a ZFM
- 1991** Lei 8.387, a Lei de Informática da ZFM, estabelece o Processo Produtivo Básico (PPB) que determina a contrapartida dos benefícios fiscais
- 2003** Prazo para concessão dos incentivos fiscais prorrogado até 2023
- 2014** Prazo para concessão dos incentivos fiscais prorrogado até 2073
- 2018** Lei 13.674, Nova Lei de Informática do Amazonas para dinamizar e fortalecer P&D

O objetivo era criar um centro **comercial, industrial e agropecuário**, impulsionando o desenvolvimento da região

Na sua criação, a ZFM atraiu capital comercial dada a completa liberdade de importação

Em 1975, o contexto internacional de aumento do preço do petróleo, juros norte-americanos e a dívida externa brasileira, levou o governo a adotar cotas de importação e percentuais mínimos de nacionalização da produção

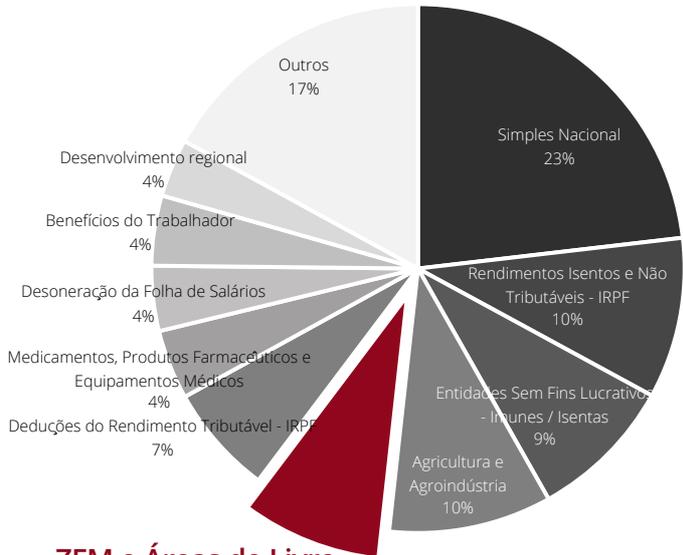
"conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto".

A atração do mercado internacional para o PIM se deu pois as restrições à importação em outras regiões do país eram maiores do que as estabelecidas pela ZFM

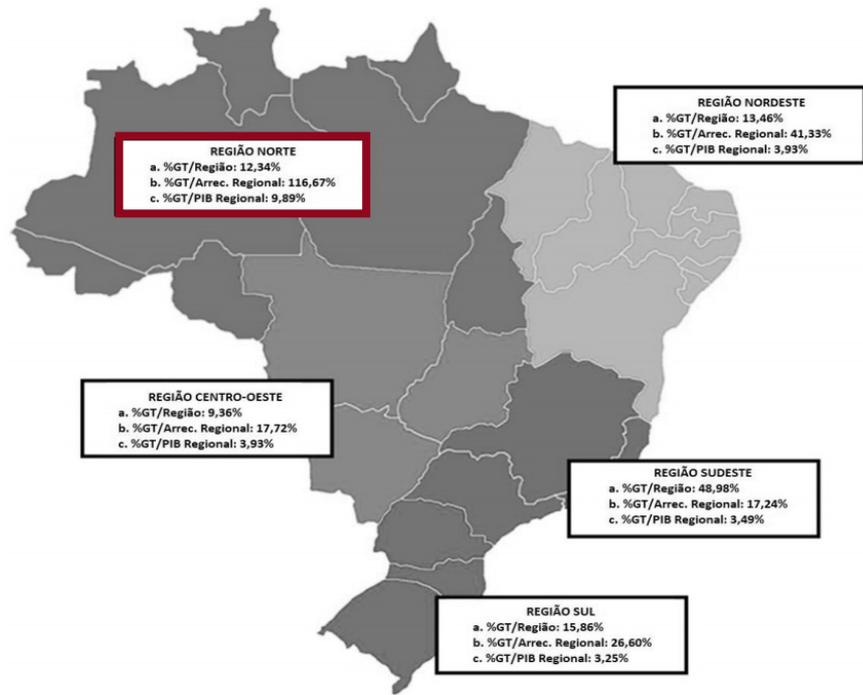
A partir de 1991, o mercado nacional se tornou mais aberto a produtos importados, levando a indústria brasileira a um processo de reestruturação. Após um período de crise, o PPB, em conjunto com movimentos de modernização produtiva, reestabeleceram a relevância do PIM

Gastos Tributários – Bases efetivas 2018

Fonte: Adaptado de Receita Federal, 2021



ZFM e Áreas de Livre Comércio
8% = R\$ 26,36 Bilhões

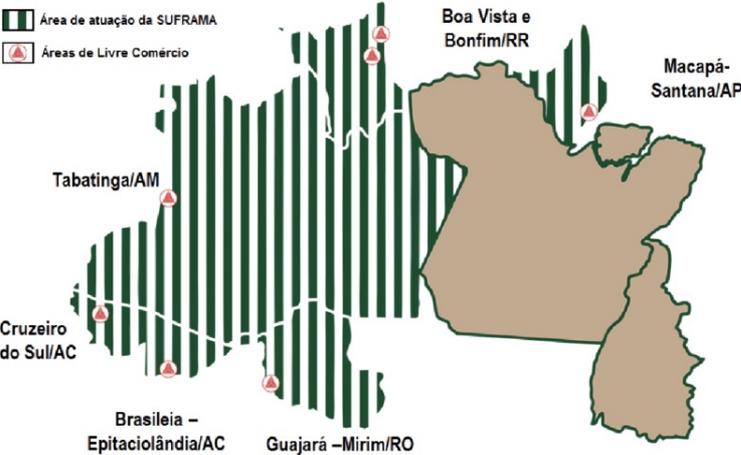


Distribuição dos gastos da função orçamentária Indústria (Total R\$ 34,699 Bilhões → 11,17% do Gasto Tributário Federal)

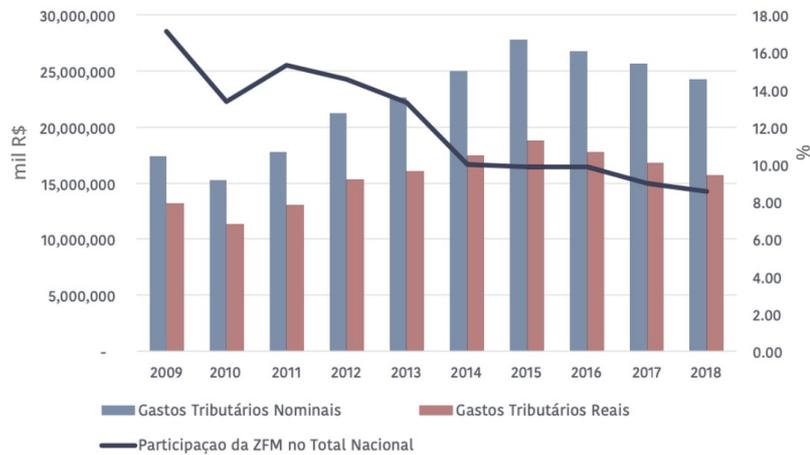


Nota: Os gastos tributários federais se dividem em 12 funções orçamentárias – Saúde; Comércio e Serviço; Trabalho; Agricultura; Indústria; Assistência Social; Educação; Ciência e Tecnologia; Habitação; Transporte; Energia; e Outros.

Atuação da Suframa



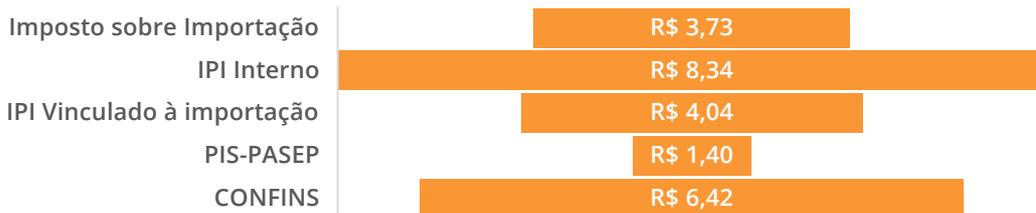
Gasto Tributário na Zona Franca de Manaus 2009-2018



Fonte: Dados de RFB, TN, Suframa. Retirado de Holland et al. 2019.

Projeções gasto tributário por categoria de tributo

Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio - 2021 (Bilhões)



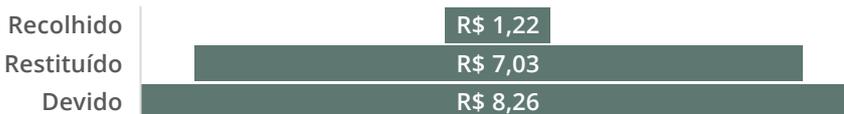
Fonte: Adaptado de Ministério da Fazenda PLOA 2021, ago. de 2020

R\$ 24,22 bilhões de gastos tributários federais na ZFM e Áreas de Livre Comércio

7,87% do total de gastos tributários federais previstos para 2021

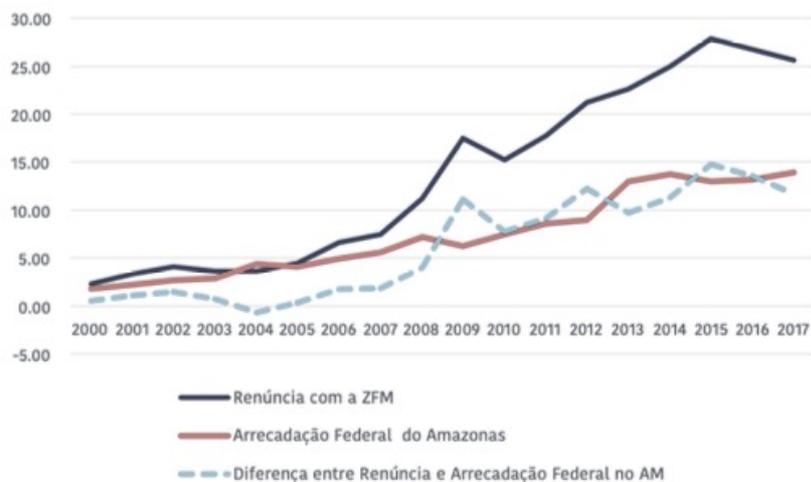
35% dos benefícios tributários da ZFM são custeados, não pelo Governo Federal, mas por transferências de estados e municípios

Movimentações do ICMS no Polo Industrial de Manaus - 2019

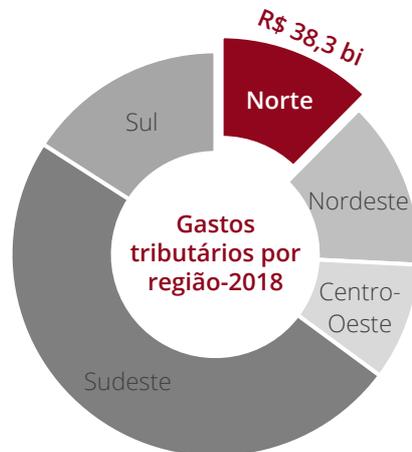


Fonte: Adaptado de Suframa, 2020

Renúncia Fiscal com ZFM e Arrecadação Federal no AM 2000-2017 (R\$ bilhões)



Fonte: Holland et al. 2019.



97% da arrecadação federal do estado do Amazonas vem do município de Manaus

De acordo com a Fundação Amazônia Sustentável, o Amazonas devolve à União 74% dos tributos recolhidos no estado

Em 2018, os impostos sobre produção arrecadados no Amazonas representaram por volta de 17,1% do PIB estadual, estando atrás apenas da arrecadação de São Paulo (17,7%), Santa Catarina (18,1%) e Rio de Janeiro (18,2%).

Fonte: Contas regionais, IBGE

São os incentivos da ZFM gastos tributários?

Nas discussões a respeito da ZFM, há aqueles que questionam se os benefícios fiscais conferidos às empresas localizadas no Polo Industrial de Manaus deveriam de fato ser enquadrados enquanto gastos tributários. Tais contestações relacionam o conceito de gasto tributário e a forma de estabelecimento do modelo da ZFM, de natureza constitucional, em contraposição à uma política econômica de caráter tributário, não tendo a União Federal não competência para reduzir ou extinguir os incentivos fiscais concedidos. Também é argumentado que a ideia de gasto tributário assume, quando da ocasião do fim do regime especial, uma receita tributária igual ao montante enquadrado como gasto tributário no presente. Por outro lado, alguns contrapõem que o próprio conceito de gasto tributário é apenas uma convenção adotada para estimação dos gastos federais, não representando expectativas de arrecadação real. Além disso, sendo gastos tributários ou não, as empresas do PIM recebem benefícios significativos, de forma que tais prerrogativas devem resultar em ganhos proporcionais para o país e seus cidadãos. No fim, a pergunta deve ser se o regime especial da ZFM está ou não atingindo os objetivos propostos.

"Gastos tributários são **gastos indiretos do governo** realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, **reduzindo a arrecadação potencial** e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte."

Fonte: Site da Receita Federal.

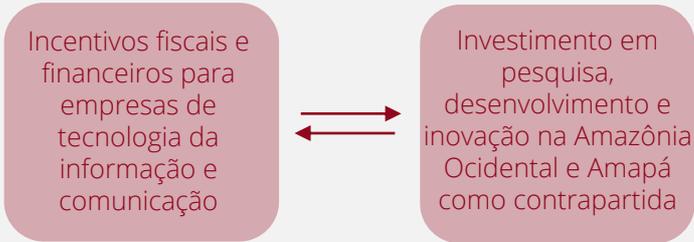
Efetividade dos incentivos da Zona Franca de Manaus

Uma forma de abordar a potencial efetividade de incentivos tributários é por meio da ideia de **multiplicador fiscal**, ou seja, a proporção do aumento de renda em relação ao aumento de gastos por parte do governo. Tal abordagem pode ser controversa dada a variedade de determinantes que podem influenciar os resultados. Avaliando diferentes cenários, Holland et al. (2019) encontraram que cada R\$ 1,00 gasto com incentivos na ZFM promove um crescimento de renda na região metropolitana de Manaus de mais de R\$ 1,00. Segundo o estudo, o multiplicador fiscal do gasto tributário com a ZFM **variaria entre 1,14 e 3,03**, significando que no melhor cenário cada R\$ 1,00 gasto retornaria R\$ 3,03 em renda. Os autores, no entanto, ressaltam as limitações do cálculo, que envolvem séries temporais curtas e os valores de arrecadação do estado do Amazonas, não somente da Zona Franca de Manaus. Vale destacar também que esse indicador não avalia salário na indústria ou gastos do governo com emprego.



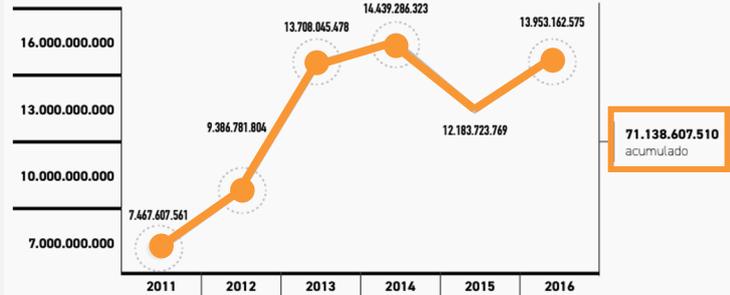
A partir da Constituição de 1988, estados e municípios adquiriram maior autonomia frente ao Governo Federal para gerir a instituição e isenção de impostos. Tal movimento de liberdade constitucional gerou um conflito entre os entes da federação, que passaram a competir para que as empresas se instalassem em seus respectivos territórios por meio da concessão de benefícios. Com o estabelecimento da Lei nº 8.248 em 1991 – a Lei de Informática Nacional, que define incentivos financeiros para o segmento e que não inclui a ZFM –, os produtos manufaturados no polo industrial amazonense tiveram sua competitividade prejudicada. Então, no mesmo ano, foi promulgada a Lei nº 8.387, a Lei de Informática da ZFM, que estabeleceu incentivos fiscais para o setor.

Lei nº 8.387/1991 - Lei de Informática da ZFM



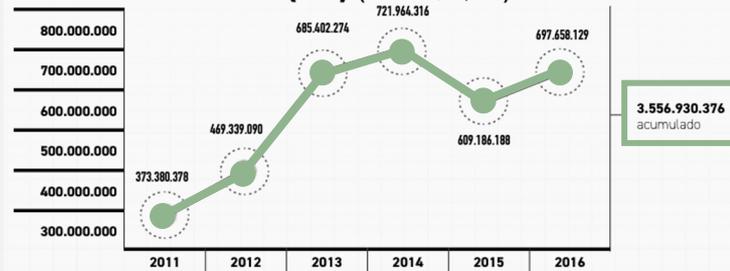
As empresas podem apresentar plano de P&D por duas vias: pela Lei de Informática, que estabelece uma contrapartida de 5% do faturamento dos produtos enquadrados na lei; ou pelo Processo Produtivo Básico, com uma contrapartida de 1,5% do faturamento dos produtos dispensados do PPB, estando ambas as vias detalhadas na Portaria 222/2017. Tais processos diferem entre si, além de na contrapartida, no nível de detalhamento do plano apresentado e em seus componentes.

Faturamento bruto - Bens de informática produzidos na ZFM (em R\$1,00)



Fonte: COISE/CGPRO/SAP/Suframa
Retirado de IDESAM/Impact HUB (2018)

Volume de investimentos (contrapartida) a serem investidos em P&D (5%) (em R\$1,00)



Fonte: COISE/CGPRO/SAP/Suframa
Retirado de IDESAM/Impact HUB (2018)

Entraves

Processo de Fiscalização

- Acompanhamento moroso por parte da Suframa
- Dúvidas quanto ao enquadramento de projetos em P&D
- Tentativa de aprovação de projetos inadequados por parte das empresas

Destino da Contrapartida

- Empresas com faturamento alto acabam priorizando investimentos internos e que beneficiem seus próprios processos produtivos

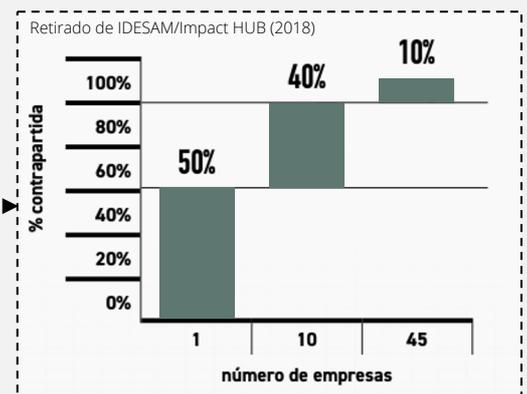
Risco de Glosa

- Investimentos glosados na ZFM à uma taxa de 20%, representando R\$ 140 milhões em 2016
- Empresas devem apresentar plano de reinvestimento, o que com a alta taxa de glosa gera desestímulo

Concentração em poucas empresas

- Uma única empresa concentra por volta de 50% dos valores de contrapartida
- Empresas enxergam P&D como despesa tributária, buscando apenas praticidade e menor risco

De acordo com a Lei de Informática da ZFM, a contrapartida pode ser investida em projetos internos ou externos, que podem envolver parcerias com instituições cadastradas no **Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (Capda)**, no caso de investimentos externos, ou aplicação no **Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)**. O FNDCT é geralmente a opção de empresas com faturamento inferior a R\$500 mil, dado que o custo de gestão de um projeto pode superar o valor da contrapartida



Glosa é quando a empresa recebe um benefício fiscal, porém este não se realiza como contrapartida, tornando-se então um valor devido

Lei nº 13.674/2018 - Nova Lei de Informática da ZFM

Objetivos

- Dinamizar e fortalecer atividades de P&D no segmento de tecnologia da informação e comunicação
- Alterar a Lei nº 8.248/1991 (Lei de Informática Nacional), e a Lei nº 8.387/1991 (Lei de Informática da ZFM)
- Definir o plano de reinvestimento quando da não aprovação de um projeto, estabelecendo obrigações para a empresa beneficiada

- ✓ Refinar os procedimentos de acompanhamento da Lei da Informática
- ✓ Reduzir o risco de glosa
- ✓ Expandir as possibilidades de investimento em projetos de desenvolvimento regional

	Lei nº 8.387/1991	Lei nº 13.674/2018
Limite de faturamento de empresas dispensadas da contrapartida	R\$ 15 milhões	R\$ 30 milhões
Investimentos externos	Convênio ICTs	FNDCT ICTs públicas ICTs públicas e privadas Fundos de investimentos, programas prioritários, organizações sociais, incubadoras/aceleradoras
Demais investimentos	Programa de Tecnologia da Informação na Amazônia (PROTI)	Projetos tecnológicos de sustentabilidade ambiental Capitalização de startups regionais Organizações sociais regionais com propósitos de inovação em bioeconomia Atividades das próprias empresas com propósitos de PD&I Categorias de investimentos externos
Prestação de contas	Empresa encaminha relatório descritivo para Poder Executivo	Contratação de auditoria independente (credenciada pela Comissão de Valores Imobiliários - CVM e habilitada pelo Ministério da Economia) para empresas com faturamento superior a dez milhões de reais.
Reinvestimento	Não havia	O reinvestimento só poderá ser feito em investimentos externos, sendo pelo menos 30% em programas prioritários e 20% em ICTs públicas Possibilidade da empresa efetuar o pagamento do reinvestimento em até 48 meses sendo no mínimo 20% do débito a cada 12 meses

Tipos de Investimento – Percentuais Mínimos

Demais Investimentos – 2,7%

Projetos tecnológicos de sustentabilidade ambiental, capitalização de startups regionais, organizações sociais, atividades das próprias empresas em PD&I ou nas categorias de investimentos externos, 2,70%

Teto de investimentos em uma mesma ICT privada é de 80% para 2020, progressivamente diminuindo até 40% a partir de 2024

Investimentos externos – 2,3%

ICTs públicas e privadas, 0,90%	Fundos de investimentos, programas prioritários, organizações sociais, incubadoras ou aceleradoras, 0,80%	ICTs públicas, 0,40%
		FNDCT, 0,20%

Segundo estimativas, por meio dos planos de reinvestimento, seria possível realocar R\$ 500 milhões referentes a multas e correções de valores devidos pelas empresas entre 2013 e 2016

Projetos de grande relevância para o desenvolvimento regional

ECONOMIA DIGITAL

Internet das coisas
Segurança e defesa
Cibernética
Cidades inteligentes
Computação em nuvem
Manufatura avançada
TIC
Telecomunicações

RECURSOS HUMANOS

Engenharias
Computação e TI
Bioeconomia
Pesca e aquicultura
Produção agropecuária e agroflorestal
Fármacos e cosméticos
Telecomunicações
Energias renováveis
Ciência e tecnologia dos alimentos
Empreendedorismo

BIOECONOMIA

Princípios ativos e novos materiais da Amazônia
Biologia sintética
Engenharia metabólica
Nanobiotechnology
Biomimética
Bioinformática
Sistemas produtivos ambientalmente saudáveis
Tratamento e reaproveitamento de resíduos
Negócios de impacto social e ambiental
Incubadoras e parques bioindustriais

FOMENTO AO EMPREENDEDORISMO INOVADOR

Cultura empreendedora;
Estruturação de novos negócios;
Gestão de negócios inovadores
Capacitação empreendedora
Preparação de aceleradoras e incubadoras
Incentivo ao capital empreendedor
Escalonamento
Investimento corporativo

INDÚSTRIA 4.0 E MODERNIZAÇÃO INDUSTRIAL

Sistemas ciber-físicos
Sistemas inteligentes e manufatura
Automação de processos
Impressão 3D
Robótica
Fábricas inteligentes
Inteligência artificial
Cibersegurança
Análise e tratamento de grandes volumes de dados
Realidade virtual
Novas técnicas de manufatura e digitalização

A possibilidade de investimento externo nos denominados

Programas Prioritários e em **Startups de Inovação** é a grande inovação da Nova Lei de Informática da ZFM

PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

Visam oferecer às empresas linhas de investimento relevantes, descomplicadas e com menor risco de glosa. Cada um dos três programas é coordenado por uma instituição selecionada pelo Capda, com **Idesam** assumindo o programa de Bioeconomia, o **CITS Amazonas** o de Indústria 4.0 e a **Softex** o de Empreendedorismo Inovador. Cada coordenador é responsável por incentivar propostas, captar recursos e buscar investidores.

FUNDOS DE INVESTIMENTO

A Lei nº 13.674/2018 abre espaço para a criação de novos fundos de investimento, desde que atendam as exigências estabelecidas, podendo a empresa implantar e gerir um fundo ou buscar uma gestora consolidada. Destaca-se que no mercado não há muitas gestoras focadas em desenvolvimento tecnológico na Amazônia.

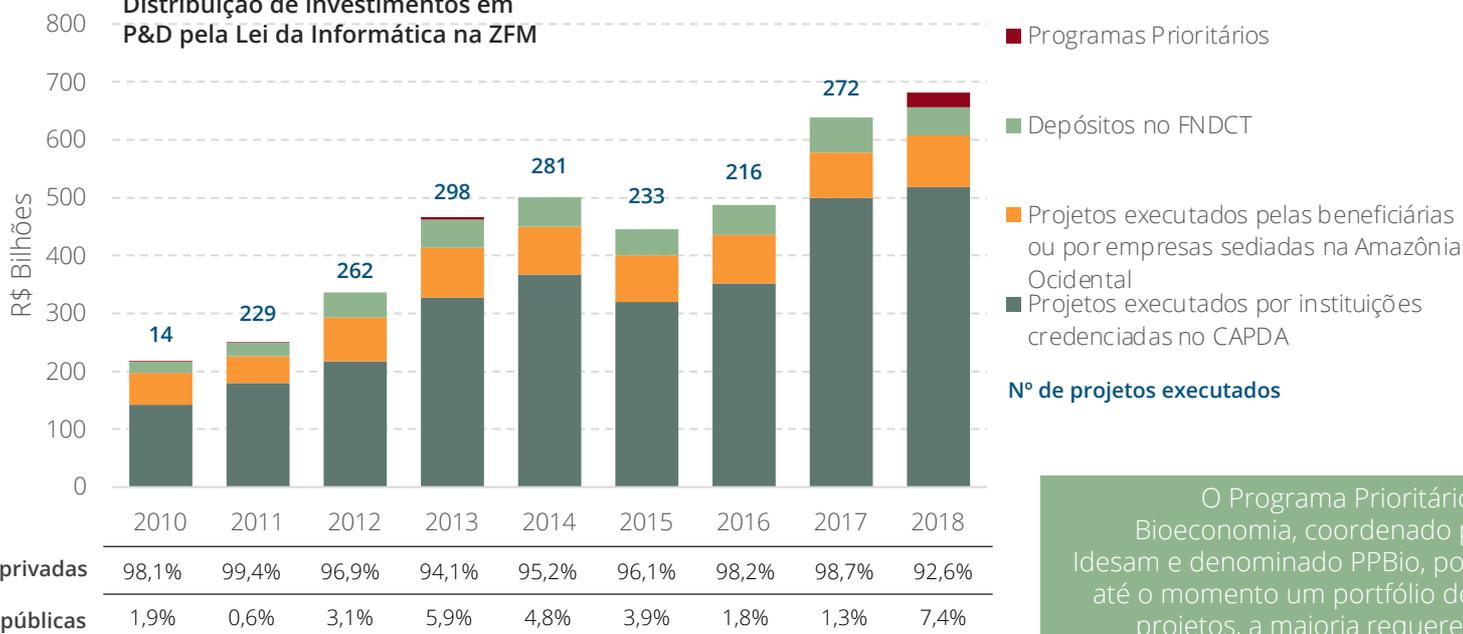
INCUBADORAS/ACELERADORAS

As empresas também podem apoiar diretamente pequenos empreendedores, desenvolvendo novas incubadoras/aceleradoras ou investindo naquelas já existentes e cadastradas junto ao Capda.

Atualmente, o desafio reside, segundo as coordenadoras, em aumentar o portfólio de bons projetos, expandindo as atividades para além do setor industrial e diversificando a matriz econômica de região. No entanto, as empresas da ZFM comumente não investem em projetos tecnológicos sustentáveis ou por não poderem associar esses às suas próprias cadeias de produção, ou por decisões de matrizes externas em não investir ou não compartilharem patentes. Além disso, os centros de tecnologia da ZFM que historicamente se fortaleceram foram aqueles ligados ao setor eletroeletrônico.

Em 2007, apenas 18% das empresas do PIM tinham seus centros decisórios localizados em Manaus

Distribuição de investimentos em P&D pela Lei da Informática na ZFM



Fonte: Site da Suframa

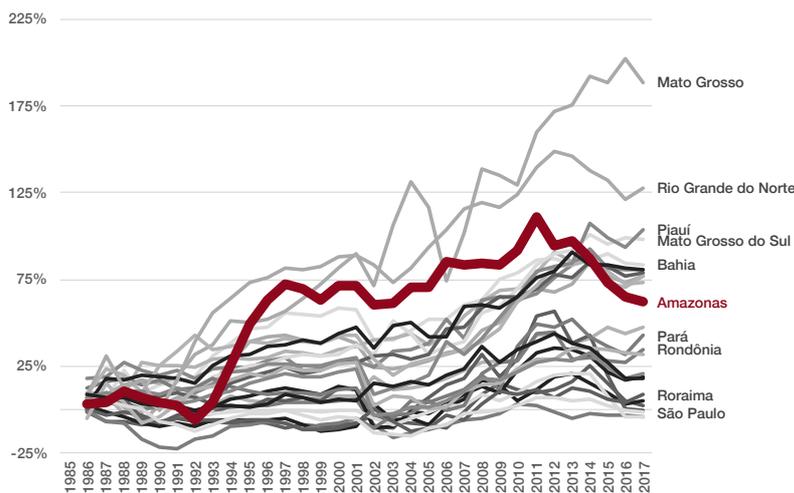
- Programas Prioritários
 - Depósitos no FNDCT
 - Projetos executados pelas beneficiárias ou por empresas sediadas na Amazônia Ocidental
 - Projetos executados por instituições credenciadas no CAPDA
- Nº de projetos executados

O Programa Prioritário de Bioeconomia, coordenado pelo Idesam e denominado PPBio, possui até o momento um portfólio de 73 projetos, a maioria requerendo valores entre R\$ 300 mil e 1 milhão. Para 2021, a meta é levantar R\$ 10 milhões em novos projetos.

Os efeitos da Zona Franca de Manaus na região

Socioeconomia e preservação da floresta

Crescimento do PIB per capita à preços constantes de 2010 em relação ao ano de 1985 (1985-2017)

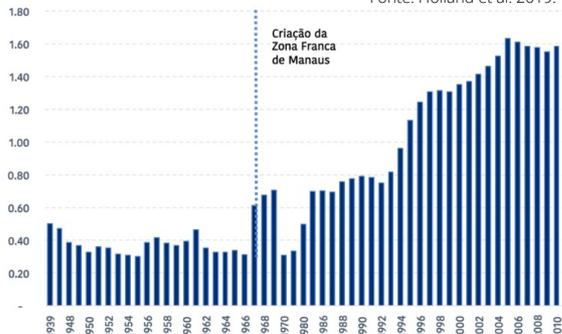


Fonte: IBGE, dados extraídos de IPEADADOS

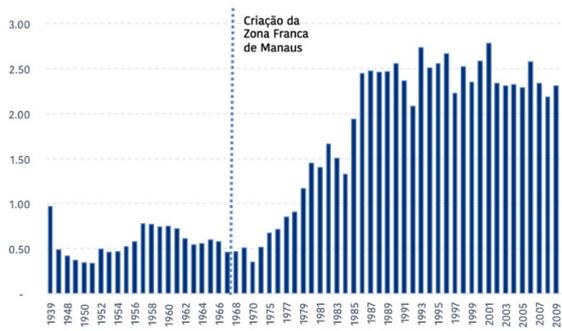
A instalação de um parque industrial na capital amazonense, a partir da implementação de um modelo de zona franca, teve efeitos diretos na renda per capita do estado e em sua participação no PIB nacional, aumentando a proporção de empregados na indústria de transformação e o nível de industrialização do Amazonas. Apesar de impactar positivamente tais trabalhadores, estudos recentes afirmam que não há evidências de que tais benefícios cheguem para a população como um todo. Entretanto, os incentivos regionais alteraram a dinâmica demográfica do estado, com a população indo de 715 mil habitantes em 1960 para 1,4 milhões em 1980, até atingir 3,98 milhões em 2019.

Participação do Amazonas do PIB Nacional (1939-2010) (%)

Fonte: Holland et al. 2019.



Valor adicionado da indústria de transformação no Amazonas (1939 - 2009) (% no valor adicionado da indústria de transformação brasileira)

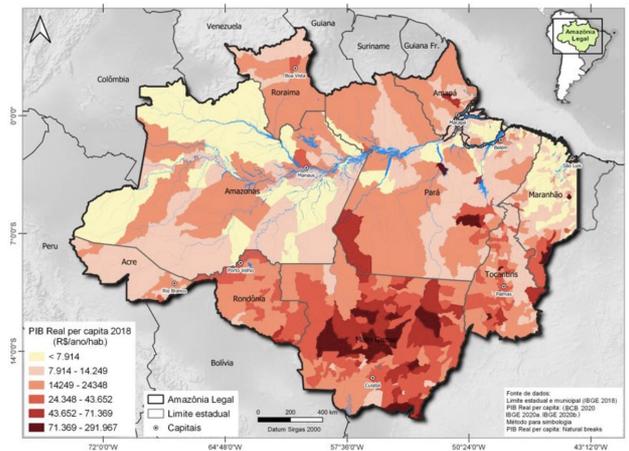


A Decreto-Lei Nº 288, que regula a ZFM, define dentre os objetivos da tributação diferenciada a incorporação de tecnologias e processos compatíveis com o estado da arte e da técnica, além de níveis crescentes de produtividade e de competitividade. Apesar disso, Assunção, Schutze & Holz (2020) constataram que a operação das indústrias no modelo da ZFM não tem se traduzido em maior eficiência produtiva e energética, nem mesmo entre seus segmentos mais expressivos.

Tendências dos indicadores socioeconômicos no estado do Amazonas

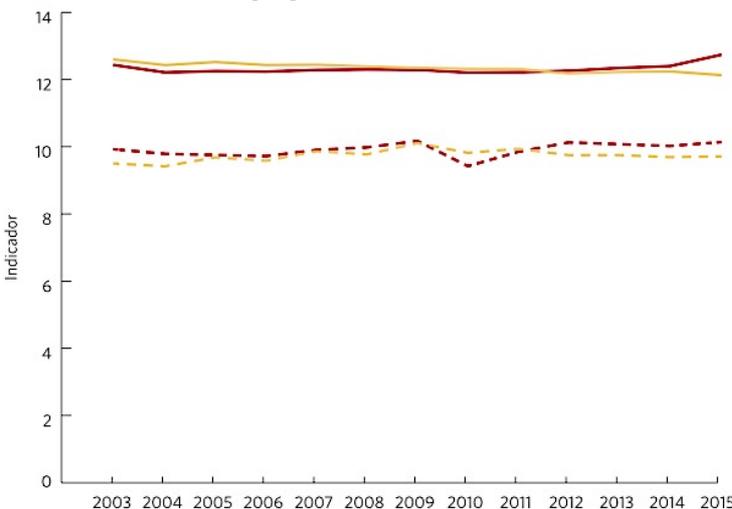
- ✳ Desde 1960 a população do Amazonas cresceu 475% (média nacional de 191%) com a população em Manaus crescendo 1.145% no mesmo e concentrando 52,67% da população do estado
- ✳ Entre 1980 e 2000 o valor do **capital humano** de Manaus cresceu 250%, enquanto o crescimento médio nacional foi de 148%. Em termos absolutos, no entanto, o valor do capital humano do Amazonas responde por aproximadamente 5% do de São Paulo
- ✳ **Coefficiente de Gini** permaneceu abaixo da média nacional ao longo dos últimos 50 anos, ultrapassando esta apenas a partir de 2013
- ✳ Aumento dos **anos de escolaridade** entre os trabalhadores da indústria, principalmente em Manaus
- ✳ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (**IDEB**) em Manaus acima da média nacional
- ✳ Aumento do número de domicílios com **acesso à água**, porém o mesmo não é observado quanto ao acesso à energia elétrica e à melhores condições habitacionais
- ✳ Aumento da **empregabilidade formal** entre 1980 e final de 1990
- ✳ Não houve impacto na **renda total do trabalho**

PIB per capita nos municípios da Amazônia Legal - 2018

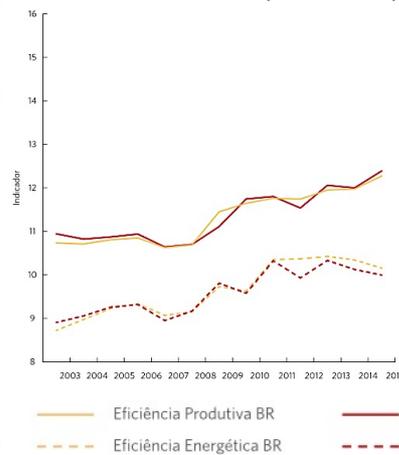


Retirado de Santos, Salomão e Veríssimo (2021)

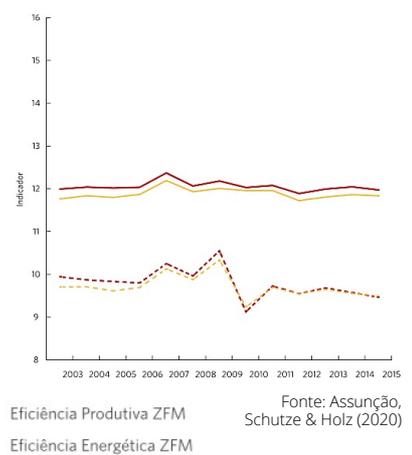
Evolução da eficiência produtiva e da energética para os setores industriais agregados do Brasil e da ZFM (2003 - 2015)



Eficiência produtiva e energética do setor de áudio e vídeo (2003 - 2015)



Eficiência produtiva e energética do setor de duas rodas (2003 - 2015)



Fonte: Assunção, Schutze & Holz (2020)

De acordo com Holland et al. (2019), considerando incentivos anuais, postos de trabalho que em média cada empresa gera, o rendimento real no Brasil e o custo total do trabalhador, além das arrecadações do PIM, o Governo Federal contribui em média com 42% das folhas de pagamento da ZFM. Por outro lado, o PIM tem um faturamento anual entre R\$ 90 e 100 bilhões e um custo aproximado de R\$ 60 bilhões. De acordo com os indicadores de desempenho da Suframa para o PIM, em 2019, os investimentos produtivos realizados pelas empresas ativas do polo seria de cerca de R\$ 35 bilhões, o que poderia estar relacionado à alta demanda por constante modernização de seus segmentos mais expressivos. No entanto, o Relatório de Ações na Gestão da Suframa 2019/2020, indica que em 2019 foram aprovados 144 projetos abrangendo atividade de implantação, diversificação, ampliação ou atualização, totalizando R\$ 6 bilhões em investimentos naquele ano.

Distorções geradas pelo atual modelo da ZFM



Fonte: Schutze, Holz & Assunção (2021)

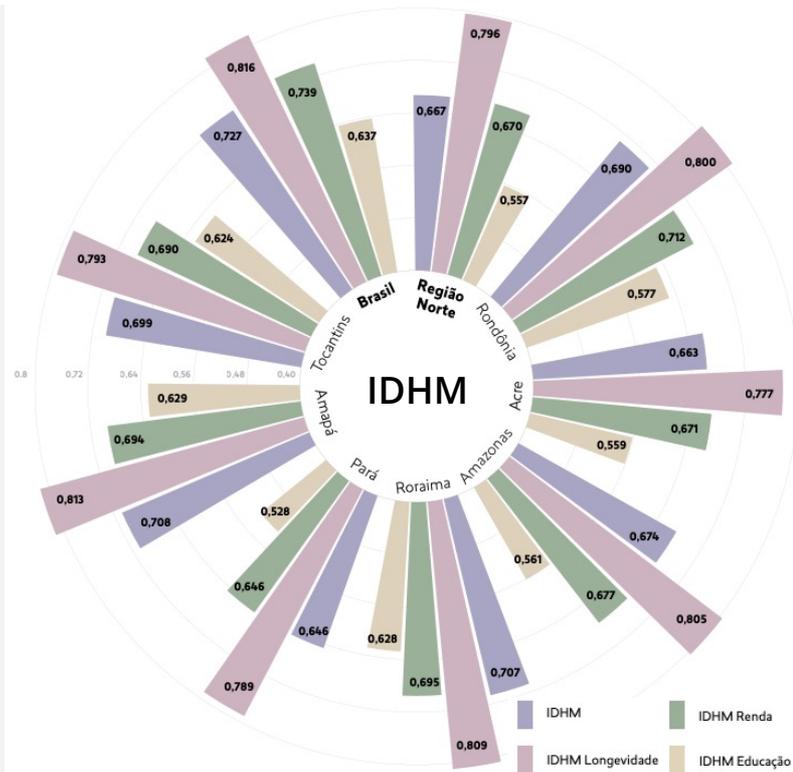
Seja por conta de determinações específicas do PPB quanto à nacionalização de componentes, ou por esses componentes serem importados do exterior ou de outros estados do Brasil, muitas empresas acabam tomando decisões logísticas pouco justificáveis não fossem os incentivos. Tais distorções implicam, por exemplo, na movimentação de insumos e mercadorias de forma ineficiente, enquanto em outros casos resulta em produtos de qualidade inferior. Portanto, o regime tributário acaba sendo responsável por compensar os elevados custos associados ao transporte e adequação da produção aos requisitos da ZFM.

Como exemplo, temos o setor de Duas Rodas, que importa parte dos insumos de São Paulo e monta as motos na ZFM, que seguem depois para São Paulo, seu maior mercado.

Em contraposição às distorções alegadas, alguns argumentam que a ZFM é parte fundamental do comércio industrial de São Paulo, além de viabilizar soluções logísticas majoritariamente hidroviárias

Zona Franca ou Zona Empresarial?

Schutze, Holz & Assunção (2021) questionaram recentemente se de fato a ZFM se inseriria em um modelo tradicional de zona franca, que objetiva o estímulo do comércio internacional baseado exportação de mercadorias, ou de zona empresarial, que tem como foco o desenvolvimento regional visando ganhos sociais, principalmente o estabelecimento de um mercado de trabalho local favorável. No entanto, os incentivos da ZFM não tem resultado nem no aumento de produtividade e competitividade, nem em melhores salários para os trabalhadores. Além disso, 65% dos insumos do PIM são importados do exterior, porém apenas 2% do faturamento resulta do comércio internacional. Assim, apesar do objetivo da ZFM ser o desenvolvimento regional, seus incentivos não estão alinhados a tal objetivo, nem tampouco alcançam os benefícios previstos em um modelo de zona franca convencional. Portanto, se faz necessário redefinir a identidade e objetivos da ZFM, assim como as contrapartidas para acesso aos seus incentivos.



Fonte: PNUD, IPEA & FJP (2016)

Uma nova identidade para a ZFM poderia estar baseada em suas vantagens comparativas locais, com empresas dispostas a desenvolverem as potencialidades da região

“Como os incentivos fiscais tornam a operação na ZFM vantajosa para as firmas, eventuais mudanças no PPB ou nos incentivos a serem concedidos podem alterar completamente o funcionamento do setor afetado, tanto dentro quanto fora da ZFM.” (Schutze, Holz & Assunção, 2021)

Em 2018, uma redução de 20% para 4% nos benefícios associados ao IPI levou a Pepsi a fechar sua fábrica na ZFM. Em função da pressão exercida, os benefícios retornaram à 12% após esse episódio, indo para 8% em 2019, e se estabelecendo novamente em 4% a partir de 2020.

Zona Franca Verde

Em 2016, uma nova fase do programa Zona Franca Verde deu início à uma política de incentivo mais conectada à sustentabilidade da Amazônia, concedendo benefícios fiscais à empresas localizadas nas Áreas de Livre Comércio por meio da isenção do IPI aplicado à venda – o IPI de compra já era isento – de produtos predominantemente compostos por matéria prima local.

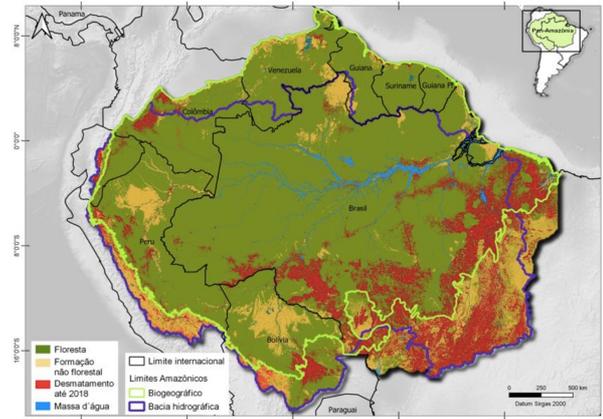
Impactos da ZFM no meio ambiente

Há diversas percepções a respeito dos efeitos da ZFM na dinâmica de desenvolvimento regional do Amazonas, principalmente do ponto de vista ambiental. Enquanto alguns argumentam que o PIM evitou a exploração agropecuária e extrativista ao concentrar atividades geradoras de renda em Manaus, outros contrapõem que o estabelecimento da zona franca gerou movimentos de urbanização e demanda por insumos e infraestrutura, ambos vetores de degradação da cidade e do interior. Além disso, é destacada a provável baixa relação do PIM com o impedimento do avanço das frentes mais expressivas de devastação na Amazônia.

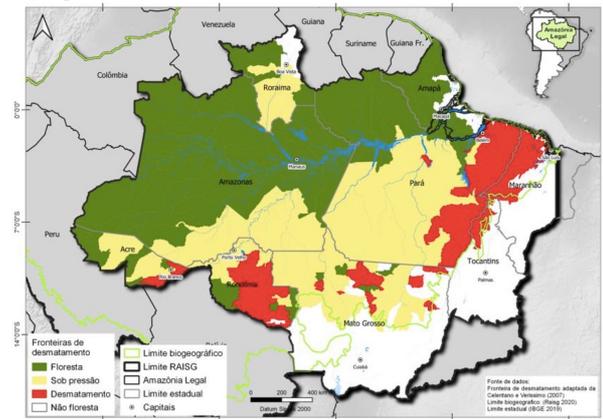
Um estudo comumente citado nesta seara foi encomendado pela Suframa ao Instituto Piatam em 2009. Nele, os pesquisadores concluíram, dentre outras coisas, que a existência do PIM colaborou para a redução de aproximadamente 85% do desmatamento em Manaus, além de estimarem que sem ele a taxa de desmatamento no estado do Amazonas poderia ser 77,2% mais alta. Tais resultados são contestados por outros pesquisadores. Para Costa (2016), por exemplo, o que explica a maior conservação no estado do Amazonas até o momento é de natureza geográfica, que implicam em difíceis condições de acesso, além da presença de áreas protegidas e acordos vigentes com os setores de produção de carne, soja e madeira, principais causadores de desmatamento.

Mais recentemente, por meio de uma abordagem econométrica, Holland et al. (2019) concluiu que o efeito da ZFM em conter o desmatamento é modesto, com cada aumento de 1% na população formalmente ocupada no PIM representando uma redução de 0,056% no desmatamento no estado do Amazonas.

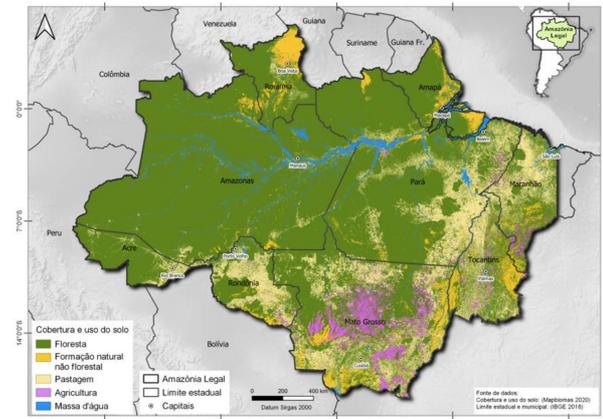
Desmatamento na Pan-Amazônia - 2020



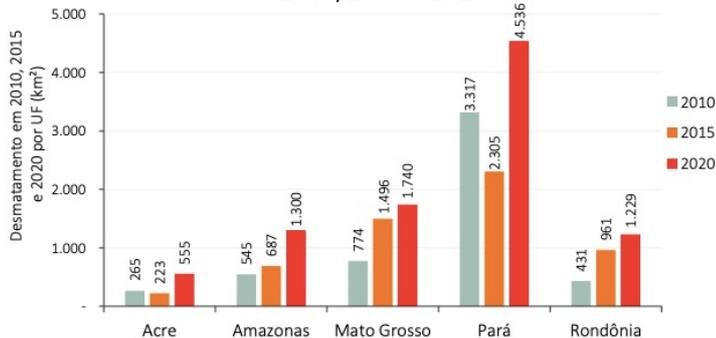
Fronteiras de desmatamento na Amazônia Legal - 2019



Cobertura de solo na Amazônia Legal - 2019



Taxa de desmatamento por estados do bioma Amazônia 2010, 2015 e 2020



Retirado de Santos, Salomão e Veríssimo (2021)

Narrativas e Zona Franca de Manaus ao longo do tempo

Ao longo dos anos, o discurso em torno da efetividade e relevância da ZFM tem se transmutado. Quando foi estabelecido em 1967, o modelo tributário diferenciado visava a atração de investimentos não só da indústria, mas também no setor de comércio e agropecuário. À época, e no contexto da ditadura militar, um dos grandes motivos para o estabelecimento de uma zona franca na Amazônia era a ameaça de invasão territorial estrangeira. Assim, a região era comumente vista como um grande vazio, que necessitava ser ocupado para proteção das fronteiras e da soberania brasileira – percepção ora ainda presente. A intenção do governo militar era então expandir a fronteira agrícola naquela direção, incentivando a colonização e a própria destruição da floresta. No entanto, desde a década de 70, tem também ganhado espaço o discurso da Amazônia como reduto de biodiversidade e detentora de elevado capital natural. Da mesma forma, as narrativas sobre a ZFM passaram a se basear mais na ideia de sustentabilidade do que progresso. Nesse sentido, frequentemente, dois fatores principais dominam o debate a respeito dos incentivos na ZFM, o desmatamento e o desemprego, juntos compondo uma narrativa em que sem os benefícios as empresas saíam da região, obrigando milhares de antigos trabalhadores a avançar sobre os recursos da floresta. Tal abordagem se baseia na modernização ecológica e tecnológica como o único caminho para a conservação e desenvolvimento da região.

Fonte: Brianezi (2013)

UM NOVO MODELO INDUSTRIAL PARA A ZONA FRANCA DE MANAUS

Política Industrial no Brasil

Ações que desenvolvem a visão do setor público e privado para o crescimento da indústria brasileira

MAIOR COMPETITIVIDADE

MAIS EMPREGO

MAIOR REMUNERAÇÃO

Visão de futuro
Desenho desejável e realizável
Identificação de barreiras



Aproveitamento das vantagens competitivas
Criação de competências

Transformação Estrutural da Indústria no Brasil

“O desenho de instrumentos de política industrial com foco bem definido é fundamental para que eles possam produzir melhores resultados e gerar menos distorções.” (CNI, 2019)

Desenvolvimento de novas atividades
Evolução da estrutura produtiva

“A mera existência de um ambiente econômico favorável e de políticas horizontais de estímulo à pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), embora essencial, não é suficiente para propiciar o surgimento de novas vantagens competitivas, nem para assegurar dinamicamente a competitividade das empresas e, conseqüentemente, do país.” (CNI, 2019)

ENVOLVE:

Novas tecnologias de produção

Desenvolvimento de novos produtos

Novos modelos de negócio

Diversificação da economia

Maior produtividade



Eficiência da gestão pública

Infraestrutura Social

Segurança Jurídica

Um dos fatores centrais na discussão de uma nova política industrial é a reforma tributária, que envolve, dentre outras coisas, o aperfeiçoamento da tributação e a revisão de regimes tributários especiais.

Controvérsias em torno do atual modelo da Zona Franca de Manaus

- * Dificuldade de outros estados em competir com as indústrias do PIM que produzem a partir de incentivos governamentais
- * Questionamentos a respeito dos reais benefícios para a população e desenvolvimento regional
- * Renúncia fiscal muito elevada dado o número de empresas beneficiadas, o número de postos de trabalho gerados e a parcela da população alcançada
- * Baixa incorporação de novas tecnologias, com pouca contribuição para o aumento da competitividade e produtividade do país
- * Desequilíbrio da balança comercial, dado que o PIM importa muitos insumos porém exporta pouco de sua produção
- * Desconexão entre a produção industrial do PIM e as potencialidades da Amazônia
- * Falta de diversidade na atividade econômica e em seus agentes, acarretando em concentração de renda e benefícios para empresas com sede no Exterior
- * Baixa qualidade de emprego e salários (5,4% do faturamento em 2020; média Brasil 11% em 2018), com impactos inferiores ao esperado e empregos concentrados nas faixas mais baixas de salário além de pouca estabilidade
- * Atividades produtivas de pouco valor agregado, com o funcionamento mais próximo de uma linha de montagem de componentes importados
- * Falta de integração com as cadeias produtivas do restante do país
- * Baixa transferência de benefícios para o interior do Amazonas, com o esvaziamento populacional e econômico dessa região do estado
- * Dependência das empresas da ZFM à concessão perene e prolongada de benefícios
- * Processos decisórios e planejamento estratégico exteriores à Manaus
- * Dificuldade de fiscalização dos investimentos das empresas em iniciativas de PD&I
- * Tempo elevado para avaliação do cumprimento do PPB
- * Pouca transparência nos dados

O desequilíbrio da balança comercial da ZFM está diretamente relacionado ao perfil das empresas lá instaladas

Na visão da CNI (2019), instrumentos específicos de incentivos devem ser temporários, visando objetivos claros, de forma que a política evolua e seja ajustada de acordo com um planejamento estratégico. Há diferentes propostas que pretendem aprimorar o modelo da ZFM, expandindo o desenvolvimento regional a partir da perspectiva da sustentabilidade e diversificação econômica.

- Reforma Tributária inteligente e responsável.
- Diversificação dos setores produtivos a partir da bioeconomia amazônica, e especialmente piscicultura, turismo, produção agroflorestal, mineração responsável e indústria naval, com base nos recursos gerados pelo PIM e enquanto eixos complementares, não substitutos
- Definir e incluir as especificidades do PIM junto ao texto geral da Reforma Tributária, e não em instrumento legal posterior
- Identificar e alocar recursos permanentes de contrapartida para investimentos na implementação de novos eixos produtivos; PD&I; e conservação da floresta, expandindo a Lei da Informática para demais setores
- Aprimorar e dar eficácia aos mecanismos de governança
- Reformular o FTI com uma análise de efetividade e eficiência na utilização dos recursos.
- Estabelecer mecanismo de efetiva avaliação, com indicadores, metas objetivas periódicas e transparência
- Criar o Fundo de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, voltado a fomentar os novos eixos da economia

- Proposta de um modelo alternativo integrado ao PIM, aproveitando sua estrutura, capacidade, inovações e redes de relacionamento, para obter a diversificação das atividades econômicas com base no uso sustentável da biodiversidade local
- Atualização e integração dos objetivos do PIM a uma agenda de competitividade global
- Criação de visões compartilhadas de futuro e identificação de fatores críticos para a realização no médio prazo, sendo a visão principal Riqueza Sustentável e Compartilhada
- Quatro eixos de oportunidades: bioeconomia; polo de economia da transformação digital; ecoturismo; piscicultura.
- Promoção de atividades mais lucrativas, de produção mais eficiente, e que promova o uso das vantagens competitivas da Amazônia
- Apresentação de alternativas e possibilidades, além das ações relacionadas à P&D, Infraestrutura, Recursos Humanos, Legislação e Marketing, para cada um dos quatro eixos principais, indicando também as demandas de investimento
 - Estimativa de aumento do PIB em 17%, aumento na renda salarial e criação de mais de 206 mil vínculos empregatícios em dez anos, demandando um investimento em infraestruturas de R\$ 7,15 bilhões no mesmo período



- Revisão do modelo de desenvolvimento regional, com foco na diversificação e não substituição produtiva
- Criação de polos econômicos a partir de novos critérios para a atração de diferentes indústrias com foco na bioeconomia, biotecnologia e sociobiodiversidade, Nova governança para criação de um ciclo virtuoso entre recursos gerados pelo PIM e novas atividades produtivas baseadas em P&D
- Alterar na Lei 2826/2003, reforçando a destinação dos recursos dos fundos FTI e FMPES
- Expansão da Embrapa na região
- Revisar das funções sociais do BASA para dar suporte aos novos polos
- Registro de patentes e de propriedade intelectual das pesquisas baseadas nos recursos naturais da região

- Aumentar a disponibilidade de Recursos Financeiros
- Desenvolvimento de cadeias da bioeconomia
- Desenvolver padronização e/ou certificação de produtos e serviços
- Aprimorar marco da Lei de Acesso ao Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios
- Melhorar infraestrutura e Logística

As quatro propostas foram consideradas no Fórum de Discussão da Bioeconomia do Amazonas, conduzido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do estado do Amazonas

Experiências de Zonas Francas e Empresariais em outros países

Principais Características das Zonas Empresariais dos Estados Unidos, França e Reino Unido

Características/País	Estados Unidos (zona federal)	França	Reino Unido
Ano que foi criada	1993	1996	2012
Características das áreas designadas	Alta taxa de desemprego e de pobreza; População menor que 200 mil habitantes	Locais com mais de 10 mil habitantes, escolhidas a partir de um índice baseado em vários critérios socioeconômicos, como a concentração de jovens e a taxa de desemprego	Locais com pouca ou nenhuma ocupação comercial existente
Requisitos às empresas	Contratação de mão de obra local	Contratação de, no mínimo, 50% da mão de obra local;	Estarem localizadas na área assistida
Categorias diferentes de incentivos	Créditos tributários relacionado a mão de obra local; Depreciação acelerada; Diferimento ou isenção de imposto sobre ganhos de capital;	Isenção do imposto de rendimento das empresas.	Isenção de impostos sobre propriedade ou sobre bens de capital; Facilidade em obter permissão para desenvolver certos projetos

A definição clara de uma identidade quanto ao tipo de política industrial – franca ou empresarial – permite o estabelecimento de uma tipologia que auxilie um desenho adequado e eficaz para os incentivos a serem aplicados, de forma a alcançar os objetivos estabelecidos

Fonte: Schutze, Holz & Assunção (2021)

Principais Características das Zonas Francas dos EUA, Canadá, Argentina, Chile, Colômbia e Panamá

	República Dominicana	EUA	Canadá	Argentina	Chile	Colômbia	Panamá
Principal Mercado Atendido	Externo (com exceção dos têxteis)	Externo	Externo	Externo	Externo	Externo	Externo
Benefícios Fiscais	Isenções dos seguintes impostos: de renda para Sociedades Anônimas; sobre a construção, registro e transporte de bens; sobre a constituição de sociedades comerciais ou de aumento de capital delas; municipais; de importação; de exportação (ou reexportação); sobre patentes e sobre transferências de bens industrializados e serviços	As zonas francas são consideradas como território externo aos EUA para fins tarifários	Variam de acordo com programa de benefícios, mas em geral se referem à isenção do imposto de importação caso o produto em questão seja reexportado ou isenção de taxas federais sobre bens e serviços (para firmas com valor adicionado limitado que buscam reexportar itens importados)	Isenção de impostos municipais e provinciais e sobre o valor agregado, bem como vantagens logísticas e estruturais oferecidas.	Isenção do Imposto de Primeira Categoria bem como do Imposto sobre o Valor Agregado. Além disso, mercadorias produzidas são livres de tarifas aduaneiras	Desconto no Imposto de Renda (que passa de 33% para 20%), isenção do Imposto de Importação e isenção do Imposto sobre o Valor Agregado	Isenção de Imposto de Importação e de impostos municipais. Terrenos disponibilizados às firmas a preços reduzidos
Local das Zonas	Áreas definidas pelo Poder Executivo ou requisitadas pelas firmas, podendo também ser próximas à fronteira ou a áreas com determinados recursos naturais	Áreas definidas pelo Poder Executivo	Qualquer área em que a firma atuante requisite os incentivos e cumpra com os critérios	Regiões que apresentem uma situação econômica crítica ou próximas de países vizinhos	Apenas duas no país, uma no Norte, outra no Sul	Áreas definidas pelo Poder Executivo	Próxima ao Canal do Panamá
Zonas Especiais	Próximas à fronteira ou a recursos específicos	Destinadas a apenas uma firma caso implique potencial benefício público	<i>FTZ Points</i> : locais que intermedeiam as relações entre as firmas e as agências governamentais, servindo como rede de suporte às empresas	-	-	Destinadas a apenas uma empresa, que precisa estar em uma área específica e que recebe benefícios exclusivos	-

Fonte: Schutze, Holz & Assunção (2021)

Mercado de Trabalho

Desenvolver o mercado de trabalho local geralmente é um objetivo das zonas empresariais. A maioria das ZE ao redor do mundo acabam não gerando benefícios para regiões próximas, apenas para onde incide a política industrial.

Mercado Principal

A intenção do barateamento do processo industrial nas zonas francas é viabilizar a competitividade no mercado internacional. Em zona empresarias, os reflexos locais da produção são mais importantes que os produtos em si.

Localização

Ter a localização como estratégica para o desenvolvimento local é uma característica típica de zonas empresariais, enquanto ZF se instalam em regiões estratégicas para o comércio exterior.

TEMAS DE INTERESSE PARA A SUSTENTABILIDADE

- Incentivar a criação de cadeias produtivas locais
- Complementação do perfil industrial atual a partir da diversificação de atividades econômicas baseadas na floresta
- Fortalecimento de Manaus enquanto centro decisório e estratégico da política industrial e de desenvolvimento regional
- Desenho de uma política industrial que promova o desenvolvimento de capacidade produtiva sustentável, competitiva e autônoma
- Melhoria dos mecanismos de gestão e aperfeiçoamento das políticas de incentivos
- Estabelecimento de uma política de desenvolvimento regional coesa para todo o estado do Amazonas
- Desenvolvimento de polos de inovação ligados aos novos eixos produtivos
- Investimento em C&T para formação de capital humano qualificado em universidades e instituições de pesquisa
- Valorização de parcerias com ONGs para trazer materialidade ao tema
- Maior envolvimento do PIM com projetos de conservação e uso sustentável da floresta no Amazonas
- Maior integração das cidades na construção de infraestrutura para a bioeconomia



Principais Referências

Fotografia de capa:: Jose Zamith de Oliveira Filho

Fotografias Polo Industrial de Manaus – Divulgação 2000-2017 Globo Comunicação e Participações S.A.. Disponível em:

<http://g1.globo.com/am/amazonas/fotos/2017/02/veja-imagens-ao-longo-de-50-anos-do-polo-industrial-de-manaus.html#F914176>

RIVAS, A.; MOTA, J. A.; MACHADO, J. A. C. (org.). (2009). Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia: a experiência do Polo Industrial de Manaus. Curitiba: Editora CRV.

COSTA, J. B. (2016). O Polo Industrial da Zona Franca de Manaus e a preservação da floresta amazônica: caminhos independentes. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. (2021). Zona Franca de Manaus: Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus (2016-2021).

HOLLAND, M. (Coord.) et al.. Zona Franca de Manaus: impactos, efetividade e oportunidades. FGV/EESP: São Paulo, abr. 2019.

MIRANDA, R. N.. ZONA FRANCA DE MANAUS: Desafios e Vulnerabilidades. Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas, Consultoria Legislativa: Textos para Discussão 126. Brasília, abr. 2013.

Assunção, Juliano, Amanda Schutze e Rhayana Holz. Zona Franca de Manaus: Medindo o Impacto da Política Pública para a Indústria Brasileira. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/3kQ3um6.

Receita Federal: Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2018. Série 2016 a 2021. Brasília. 2021

Schutze, Amanda, Rhayana Holz e Juliano Assunção. Aprimorando a Zona Franca de Manaus: Lições da Experiência Internacional. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, PUC Rio, Amazônia 2030. 2021.

Brianezi, T. O deslocamento do discurso sobre a zona franca de Manaus: do progresso à modernização ecológica. Tese de Doutorado. Programa de Pós- Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2013

CNI. Critérios para uma nova agenda de política industrial. Brasília. 2019.

PNUD, IPEA & FJP. Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras : 2016. – Brasília.2016.

IDESAM/Impact HUB. Caminhos para o investimento sustentável na Amazônia. – Manaus. Manaus, 2018.

Santos, D; Salomão, R.; e Veríssimo, A. Fatos da Amazônia 2021. Centro de Empreendedorismo da Amazônia, Imazon, Amazônia 2030. 2021

Instituto Escolhas. Uma nova economia para o Amazonas: Zona Franca de Manaus e Bioeconomia. 2019

FAS. Reforma Tributária, Zona Franca de Manaus e sustentabilidade: é hora de evolução. 2020

FIEAM/CIEAM/Eletros/Abraciclos. Desenvolvimento sustentável da Amazônia diversificação produtiva e promoção da bioeconomia a partir da zona franca de Manaus. 2020

Agradecimento

A equipe do Instituto Arapyáú gostaria de expressar seu agradecimento à Amanda Schutze, Rebecca Garcia e Sérgio Adeodato que revisaram este retrato temático, compartilhando seu conhecimento para torná-lo mais robusto.