

UM ESTUDO SOBRE RENÚNCIA TRIBUTÁRIA E OS BENEFÍCIOS GERADOS PELA ZONA FRANCA DE MANAUS

Jofre Luís da Costa Oliveira¹

Romina Batista de Lucena de Souza²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo verificar se a criação da Zona Franca de Manaus trouxe benefícios líquidos positivos para a economia de Manaus e, em certa medida, para o Estado do Amazonas. No referencial teórico utilizou-se a teoria dos polos, a teoria da base e indicadores socioeconômicos. Abordaram-se diversos aspectos da Zona Franca de Manaus, como legislação, evolução histórica, resultados e dificuldades. Focou-se a arrecadação tributária Federal e Estadual no Amazonas e a desoneração tributária do Governo Federal. A pesquisa caracteriza-se como exploratória, descritiva e explicativa. Os procedimentos técnicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e documental. A coleta de dados foi realizada pelos sites da Suframa e da Receita Federal. Os resultados indicam que as desonerações tributárias foram expressivas, mas menores daquelas concedidas no Sul e no Sudeste; apesar disso, a arrecadação tributária no Estado do Amazonas é elevada e os custos para a sociedade desses incentivos foram menores do que os benefícios gerados pela Zona Franca e pelo polo industrial de Manaus.

Palavras chave: Desenvolvimento regional; Incentivos Fiscais; Zona Franca de Manaus; Desoneração Tributária; Indicadores Socioeconômicos de Manaus.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo verificar se a criação da Zona Franca de Manaus (ZFM) trouxe benefícios líquidos positivos para a economia de Manaus e, em certa medida, para o Estado do Amazonas. Os indicadores socioeconômicos servirão para aferir se os benefícios do modelo foram superiores aos custos, estes medidos pelos gastos tributários da União. O trabalho trata dos incentivos fiscais da ZFM e de seus reflexos na arrecadação tributária dos entes federativos envolvidos, aferindo as desonerações empregadas e mensurando os impactos destes na melhoria do bem-estar da população estadual.

Considera-se que o Estado é uma entidade imprescindível para o desenvolvimento de qualquer economia, tendo em vista que o mercado não consegue alocar eficientemente todos os fatores de produção sem provocar desequilíbrios nos níveis de produto, consumo e renda. A história mostra que a participação efetiva do Estado tem sido fundamental no desenvolvimento de países como os do Sudeste da Ásia (Japão, Coreia do Sul e China), como também foi o caso da Inglaterra, Estados Unidos e da maioria dos países hoje desenvolvidos (Souza, 2005, cap.2).

Modernamente, o Estado tem também um papel crucial, principalmente o de guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas (Giambiagi, 2008, p.9).

Desta forma, o Estado moderno se transforma em um grande agente do desenvolvimento econômico. No entanto, o crescimento econômico pode agravar as adversidades provocadas pela questão ambiental, como o efeito estufa, a destruição florestal, a perda da diversidade biológica, a poluição de rios e mares, entre outros.

A questão levantada por este estudo é verificar como a Amazônia se insere nesse contexto. Ela possui a maior floresta tropical do mundo, biodiversidade incomparável e um potencial de riqueza substancial, ainda não completamente dimensionado. Em todo o mundo, foram poucas as políticas públicas de nível regional que lograram êxito. No Brasil, um dos programas desse nível que merece destaque é o da ZFM, objeto deste estudo.

O presente artigo apresenta a seguinte estrutura, além desta introdução: a abordagem teórica é feita na segunda seção, envolvendo as teorias dos pólos de crescimento e da base econômica; a metodologia é apresentada na terceira seção; na quarta seção é feito um estudo sobre a ZFM, envolvendo o seu histórico, desempenho e situação atual; na quinta seção, analisa-se a arrecadação e a desoneração tributárias relativos à ZFM; na sexta seção o artigo estuda os impactos dessa desoneração sobre a cidade de Manaus por meio de alguns indicadores socioeconômicos; finalmente, na última seção, apresentam-se as considerações finais deste estudo.

2 ABORDAGEM TEÓRICA

À primeira vista, a teoria dos pólos de crescimento, criada por François Perroux, em 1955, tem uma relação mais direta com o tema que está sendo tratado. Perroux idealizou a sua teoria levando em conta a concentração industrial em torno de Paris e no vale do Ruhr, na Alemanha. Ele identificou uma relação estreita entre os pólos industriais, a localização das matérias-primas, os locais de passagem dos mais importantes fluxos comerciais, e, sobretudo, as aglomerações urbanas. Seguindo Schumpeter, ele ligou também, fortemente, a noção de pólo de crescimento com as inovações tecnológicas. Assim, um pólo jamais será dinâmico na presença de indústrias velhas, tradicionais, mas sempre impulsionado por indústrias motrizes, modernas e inovadoras³.

No meio urbano formam-se as economias de aglomeração, que atraem as indústrias; estas, no interior do pólo, ligam-se fortemente por ligações de insumo-produto; porém, outras economias externas são vitais para o sucesso do pólo e de suas empresas. A presença de um mercado consumidor importante no interior da região e a possibilidade de exportação (como enfatiza a teoria da base exportadora) são fatores que geram economias de escala, reduzindo os custos médios e aumentando a produtividade e a competitividade (Souza, 2009, cap.3)⁴.

Para Schumpeter, o desenvolvimento econômico é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular não inovador ou

na tendência para o equilíbrio estacionário. Desenvolvimento corresponde a uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbando o equilíbrio, o que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. (Schumpeter, 1982, p. 47).

A ideia básica da teoria dos pólos é a de que o crescimento irá se difundir com o tempo do pólo central para as regiões periféricas. Assim, espera-se que a ZFM contribua para o desenvolvimento do Estado do Amazonas e regiões vizinhas. Sabe-se que, inicialmente, o crescimento será concentrado no pólo principal; o poder público pode investir na criação de pólos secundários nas áreas periféricas para promover o crescimento destas e para contribuir com o mercado no processo de despolarização⁵.

No mundo como um todo, historicamente, a implantação de pólos de crescimento em regiões atrasadas não tem gerado os resultados esperados; eles podem se constituir em enclaves, com o desperdício de recursos. É preciso que a sociedade desenvolva um conjunto de ações que viabilize essa importante política pública. A teoria dos pólos, para ter sucesso, *“precisa associar-se à teoria da localização das grandes empresas. E o crescimento regional dependerá in fine da aptidão da região em provocar a criação ou a instalação de indústrias motrizes”* (Aydalot, 1985, p. 134)⁶.

A criação da ZFM foi fortemente influenciada pela teoria dos pólos de crescimento; a ideia inicial foi desenvolver Manaus e sua região. Porém, para que ele se torne efetivamente um pólo de desenvolvimento, é preciso que seus efeitos gerem transformações estruturais em seu ambiente. Como Manaus não possuía nenhum atrativo preponderante, o Governo idealizou um conjunto de incentivos fiscais e creditícios para atrair os investidores para a área.

Atualmente, o pólo industrial de Manaus (PIM) atrai novas indústrias não somente pelos incentivos fiscais e extrafiscais⁷ oferecidos, mais também pela infraestrutura gerada, presença de indústrias fornecedoras de insumos, disponibilidade de mão-de-obra, entre outros fatores. Porém, o PIM é caracterizado por baixo nível educacional e tecnológico, principalmente em termos de inovação; as relações de insumo-produto ocorrem mais com as empresas do Sudeste do que com a própria região; somente nos anos recentes as empresas líderes do pólo estão se

preocupando em formar uma rede de fornecedores locais (Botelho, 2006, p. 161/162).

Embora a teoria dos pólos de crescimento pareça ser a mais adequada para explicar a dinâmica do complexo industrial que se formou em torno da ZFM, a teoria da base exportadora merece um exame mais atento, porque todo pólo industrial mantém relações econômicas importantes com as outras regiões da economia nacional e com o exterior⁸.

A teoria da base exportadora preconiza que o dinamismo do setor exportador influencia positivamente o setor de mercado interno devido ao efeito-renda e aos efeitos de encadeamentos para frente e para trás das diversas cadeias produtivas envolvidas no processo produtivo das exportações. Assim, o desenvolvimento do setor externo leva um aumento da demanda de insumos fornecidos por indústrias locais, assim como por transportes, comunicações, serviços financeiros, além de matérias primas agrícolas e bens finais consumidos pelas pessoas envolvidas direta e indiretamente com o setor exportador (Souza, 2009, p. 273).

Através de uma base exportadora desenvolvem-se um conjunto de indústrias interligadas pelas vantagens de localização (minimização dos custos de transportes, potencial consumidor e oferta de mão de obra especializada e outros serviços), constituindo pólos derivados, além de ampliar o pólo originalmente implantado, como o complexo automotivo da GM em Gravataí (RS) e outros complexos industriais como os de Betim (MG), São José dos Pinhais (PR) e Camaçari (BA).

No tocante à ZFM a base exportadora pouco influenciou do ponto de vista internacional, uma vez que seu escopo tem sido a atração de investimentos das mais diversas origens para a região pelos incentivos fiscais, como isenção ou redução do imposto de importação. Sendo assim, o pólo acabou incentivando as importações internacionais e suas exportações destinam-se na maior parte para as demais regiões brasileiras, sobretudo a Região Sudeste. No entanto, nos últimos anos, as exportações de alguns produtos do pólo industrial de Manaus apresentaram expressivo crescimento, contribuindo para reduzir o déficit na balança comercial da ZFM em relação ao exterior⁹.

3 METODOLOGIA

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p.221-223), a especificação da metodologia da pesquisa é a que abrange maior número de itens, pois procura responder às questões: como?, Com que?, Onde?, e Quanto? Corresponde aos seguintes componentes: o indutivo, o dedutivo, o hipotético-dedutivo e o dialético.

O estudo utilizou-se de análises envolvendo o método indutivo, o qual pressupõe a observação dos fatos, pois partiu dos dados da arrecadação tributária Federal e Estadual no Amazonas e a desoneração tributária do Governo Federal.

No tocante a classificação de pesquisas, Gil (2002, p.41-45) relata que é usual a classificação com base em seus objetivos gerais. Sendo assim, ele as classifica em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas.

Desta forma, classifica-se a presente pesquisa como sendo exploratória, descritiva e explicativa. É exploratória por buscar maiores informações sobre um enfoque de um tema ainda não explorado, que é o modelo da Zona Franca de Manaus, como arrecadação, desoneração tributária e benefícios trazidos à população.

A pesquisa é descritiva porque ela expõe as características do modelo ZFM, com sua legislação pertinente, como o respectivo histórico, os reflexos nas empresas e na população geral; finalmente, ela é explicativa porque identifica os fatores que determinam ou contribuem com o desenvolvimento da ZFM.

Trata-se de uma pesquisa documental, pois se utilizou de fontes primárias e secundárias, compreendendo publicações e consultas aos sítios de diversos organismos, entre os quais: SUFRAMA, Banco Mundial, IBGE, RECEITA FEDERAL DO BRASIL e IPEA. Os dados do IBGE são os relativos aos anos de 1991 e 2000. Esses dados não estão disponíveis para outros períodos, notadamente entre os anos de 2008 a 2010.

Os dados foram tabulados e apresentados por tabelas e gráficos, com um texto expositivo e analítico. Não foi possível uma maior homogeneidade do período da análise. Apesar da falta de uniformidade dos períodos dos dados, os resultados finais do trabalho não ficaram prejudicados.

4 A ZONA FRANCA DE MANAUS

A presente seção apresenta um histórico da Zona Franca de Manaus focalizando os aspectos que serviram de alicerce para a construção do modelo; ela abarca os resultados alcançados ao longo de suas quatro décadas de existência e as principais dificuldades enfrentadas, principalmente aquelas relacionadas com a deficiência da infraestrutura do pólo industrial de Manaus.

4.1 Histórico da Zona Franca de Manaus

A ZFM foi criada em 1957 pela Lei 3.173. O Decreto Lei 288 de 1967 estabeleceu incentivos fiscais para 30 anos para criar os pólos comercial, industrial e agropecuário em uma área contínua de 10 mil km em torno de Manaus. Leis posteriores prorrogaram esses incentivos até 2023; eles englobam isenções tributárias (imposto de importação, PIS/PASEP, COFINS, ICMS, impostos municipais de Manaus), venda de terrenos a preços simbólicos e implantação de infraestruturas (sistema viário, água, esgotos, energia, telecomunicações).

As atividades econômicas da Amazônia, até a década de 1950, concentravam-se na capital do Estado do Pará, Belém, que possuía um porto marítimo, ligando-se por terra às demais regiões do País. Manaus, com 150 mil habitantes, possuía uma economia muito frágil, com mercado reduzido e de baixo poder aquisitivo; a capital amazonense operava como entreposto comercial, concentrando a atividade extrativista da borracha, castanha, madeira em tora, pau rosa, cumaru, resinas, sementes oleaginosas e essências aromáticas; ela comercializava peixes, quelônios¹⁰ e alguns subprodutos, como couros e peles silvestres. Em função dos vários problemas econômicos e sociais de Manaus e de todo o Estado do Amazonas, surgiu a idéia da criação de um Porto Franco com a finalidade de promover a integração econômica da região; este foi o embrião da futura ZFM (Botelho, 2009, p.17-24).

Algum tempo depois Manaus passou a ser considerada como uma área de livre comércio de importação e exportação, com base em incentivos fiscais especiais. A administração da ZFM passou a ser exercida pela Superintendência da Zona Franca

de Manaus (SUFRAMA), entidade com autonomia administrativa e financeira própria estabelecida na cidade de Manaus. Essa autarquia deveria gerenciar os incentivos e controlar os projetos industriais, expandindo suas ações para os demais estados da Amazônia Ocidental.

As primeiras indústrias que se instalaram no Distrito Industrial da ZFM iniciaram a sua produção em 1972. No início, apenas montavam peças importadas; com o tempo, surgiram as indústrias de materiais ópticos, relógios, eletroeletrônicos e de informática. O setor comercial registrou sensível evolução pela ausência de limitação na importação de produtos, exceção feita para armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e perfumes. Estimulado pela venda de produtos com importações proibidas ou muito restringidas nos demais estados brasileiros, Manaus passou a contar com um grande fluxo turístico doméstico, expandindo substancialmente o setor terciário (Maia, 2003, p. 43).

A Lei 8.387, de 1991, estabeleceu profundas mudanças na ZFM, com a nova política industrial que promoveu a abertura da economia brasileira, pela redução das alíquotas do Imposto de Importação para todo o país. A partir dessa abertura econômica foi necessário dar uma ênfase bem maior às questões da qualidade e da produtividade das empresas do PIM¹¹.

Essa nova política industrial, segundo Salazar (2006, p. 268), favoreceu a concentração de empresas de tecnologia moderna no PIM, com duas categorias marcantes: fabricação de produtos de elevado valor específico e utilização de processos mais intensivos em capital e tecnologia.

4.2 Resultados alcançados pela ZFM

Com a abertura econômica e a estabilidade promovida pelo Plano Real, a ZFM conseguiu acompanhar o desenvolvimento brasileiro, com suas vendas externas subindo de US\$ 140 milhões em 1996 para US\$ 2 bilhões em 2005. (SUFRAMA, 2011a). Os novos critérios de repasse de recursos financeiros pela SUFRAMA para promover o desenvolvimento regional tornaram sua distribuição mais equânime. A criação do Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do PIM e a implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia ampliaram a competitividade tecnológica das

indústrias de Manaus.

A nova Lei de Informática foi regulamentada em 2006 e os incentivos fiscais foram prorrogados até 2019. Em 2007, entrou em operação o Sistema Brasileiro de TV Digital, com impactos positivos para a ZFM. Implantam-se nessa fase as indústrias de biocosméticos, aumentando o adensamento das relações interindustriais locais.

Desse modo, o PIM, apoiado na expansão do crédito, apresentou bons desempenhos nos setores de eletroeletrônicos, celulares, motocicletas, bebidas e alimentos, com destaque para o xarope usado na produção de refrigerantes. Ele abriga mais de 500 empresas com registro de bons índices de inovação tecnológica, competitividade e produtividade. Ele gerou mais de 100 mil empregos diretos e 450 mil indiretos somente na cidade de Manaus. As indústrias de eletroeletrônicos (TVs, DVDs, aparelhos de som, etc.) são responsáveis por 34,6% do faturamento industrial de Manaus; depois vêm as empresas de informática com 22,3% e as empresas de motocicletas com 16,8%. (SUFRAMA, 2011a)

O faturamento do PIM de 2009 diminuiu 13,8% em relação a 2008. Uma das causas apontadas foi a crise financeira mundial de 2009 que abalou os mercados mundiais. Em 2010 houve um faturamento de US\$ 35 bi, resultado 13,5% maior do que o de 2009 e de 16,8% em relação ao de 2008. Esses números mostram uma boa capacidade do PIM em superar adversidades, principalmente em termos de concorrência com outros mercados. O faturamento por trabalhador vem apresentando expressiva melhoria nos últimos anos: ele aumentou de US\$ 230,6 milhões de dólares em 2006, para US\$ 341,6 milhões em 2010 (Tabela 1).

Tabela 1 – Faturamento do PIM por unidade de mão de obra, 2006 a 2010 (US\$ 1000)

Anos	(a) Valores	%	(b) Mão de obra	Índice c = (a) / (b)
2006	22.749.686	-	98.666	230.572
2007	25.671.525	12,8	98.720	260.043
2008	30.101.379	17,3	106.893	281.603
2009	25.959.472	-13,8	92.670	280.128
2010	35.143.188	13,5	102.889 (média)	341.564

Fonte: Elaborada pelos autores, conforme dados da SUFRAMA (2011b).

Entre 2005 e 2010, o número de pessoal ocupado do PIM subiu de 89.869 para 102.889, com um pico de 106.893 trabalhadores em 2008; isso indica que a ZFM sofreu um impacto negativo da crise mundial de 2009. (SUFRAMA, 2011b). O aumento do nível de emprego em Manaus é explicado pela gradativa produção no PIM de peças e componentes antes importados.

Em termos comerciais, constata-se déficit do PIM com o exterior de US\$ 2,7 bilhões em 2005 para US\$ 8,7 bilhões em 2010; isso não é surpreendente, tendo em vista a lógica do modelo da ZFM, baseado nas importações. No entanto, em relação ao comércio inter-regional, há grandes superávits: US\$ 11,7 bilhões em 2005 para US\$ 24,6 bilhões em 2010; por conseguinte, considerando-se os mercados externo e interno há superávit para o PIM de US\$ 9 bilhões em 2005, para US\$ 15,9 em 2010. (SUFRAMA, 2011b).

4.3 Principais dificuldades

A ZFM possui grandes dificuldades por deficiências graves na infraestrutura (telecomunicações, energia e transportes), acirramento da concorrência pela redução das tarifas de importações (globalização), ambiente de negócios desfavorável e expressiva dependência dos incentivos fiscais (Botelho, 2009, p.42 e 43). O porto de Manaus necessita de reformas estruturais com urgência; (Revista Exame, 2011) o Aeroporto Internacional de Manaus opera acima da sua capacidade, com carência de espaços para armazenamento de cargas. (Senado Federal, 2011).

O mercado de energia elétrica amazonense é o único do país totalmente não interligado, as interrupções do fornecimento de energia são frequentes. O sistema energético de Manaus possui uma potência de 1.081 MW, o qual, devido às perdas comerciais de energia, necessita da compra de energia de produtores independentes de, aproximadamente, 420 MW. (Mercado de energia, 2011).

Em relação às telecomunicações, a disponibilidade de linhas para o tráfego de dados é restrita e a qualidade dos serviços da Internet é baixa. (Câmara Municipal de Manaus, 2011). Todos esses fatores elevam os custos do PIM, reduzindo a competitividades dos produtos produzidos na ZFM, o que desestimula a instalação de novas indústrias na área.

Diante disso, a SUFRAMA precisa tornar o processo de aprovação de novos projetos de implantação e/ou expansão de indústrias mais eficiente, sem deixar de assegurar as exigências demandadas pelo modelo da ZFM; de outra parte, ela não pode onerar as empresas com procedimentos burocráticos desnecessários que somente aumentam os custos. (Botelho, 2009, p. 46 a 53).

Apesar das vendas da ZFM para o resto do Brasil terem sido substanciais no período, não se pode afirmar que a teoria da base exportadora tenha sido a teoria que melhor explica o crescimento de Manaus e de todo o Estado do Amazonas; isso porque a lógica do modelo não é exportar (para o exterior), mas importar produtos baratos, em face da desoneração tributária, para impulsionar o PIM. Com importações baratas e de tecnologia superior por parte das empresas de Manaus em relação ao que as demais empresas brasileiras, elas obtêm vantagens comparativas importantes, permitindo grande volume de vendas para o resto do País, especialmente para as regiões Sudeste e Sul.

Assim, a teoria dos pólos de crescimento é a que melhor explica o crescimento da ZFM, pelas ligações de insumo produto, principalmente pela importação mais baratas de insumos, máquinas e equipamentos para serem montadas e ou produzidas no PIM. Com novos setores sendo implantados e/ou ampliados, o tecido industrial do PIM se densifica, o que se repercute na ampliação das relações dos setores agrícola e terciário, mediante ampliação da renda e do emprego de toda a região.

5 ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO E DA DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIAS

A renúncia fiscal pública através dos incentivos fiscais é indispensável para a instalação e à manutenção dos empreendimentos no PIM; entretanto, é preciso observar que essas atividades geram arrecadação tributária em todas as etapas da produção. Levando em conta a arrecadação tributária federal, constata-se que ela aumentou substancialmente entre 2008 e 2010 e que o Amazonas detém mais de 60% da arrecadação da segunda região fiscal da RFB (Tabela 2). Essa arrecadação, contudo, reduziu-se 8,4% em 2009 pela crise mundial e o Amazonas foi o Estado da

Região Norte mais afetado. Em 2010, houve crescimento de 16,5% em relação a 2009 e de 6,7% em relação a 2008.

Tabela 2 - Arrecadação por Estados da segunda região fiscal da RFB, 2008-2010 (R\$ 1.000)

Anos	AM	% s/total	AC	AP	PA	RO	RR	TOTAL	Var %
2008	7.156.454	66,2	204.213	230.155	2.411.119	635.407	181.050	10.818.398	-
2009	6.221.883	62,8	236.442	219.585	2.360.010	673.964	196.004	9.907.889	-
2010	7.408.777	64,2	289.392	214.419	2.619.574	790.131	221.415	11.543.708	8,4 16,5

Fonte: Dados do Sistema DW-Arrecadação – Receita Federal do Brasil (2011).

Obs: Tabela elaborada pelos autores; os dados não incluem Receita Previdenciária.

No tocante à arrecadação do Estado do Amazonas, em 2010, ela aumentou 19,1% em relação a 2009 e 3,5% em relação a 2008. Isso demonstra que os efeitos da crise econômica mundial foram amplamente superados em 2010. Houve crescimento da arrecadação dos tributos estaduais. Em 2005, o Estado arrecadou R\$ 3,2 bilhões. Em 2009, esse número saltou para R\$ 4,6 bilhões (+ 43,8%), demonstrando que, apesar dos incentivos fiscais, a arrecadação fiscal estadual é extremamente significativa (SEFAZ-AM, 2011).

A arrecadação do ICMS saltou de R\$ 2,9 bilhões em 2005 para R\$ 4,3 bilhões em 2009 (+ 48,3%). Os reflexos da crise econômica mundial foram poucos sentidos localmente. A queda da arrecadação em 2009 em relação a 2008 foi de 7%. Outro ponto a ser destacado é que a indústria detém a maior participação da arrecadação estadual (50%), contra 38% para o comércio 38% e 12% para os serviços (SEFAZ-AM, 2011)¹².

A desoneração tributária¹³ será mensurada pelo Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária. Esse demonstrativo é elaborado pela RFB anualmente para atender a dispositivos legais. A Região Norte detém 20% da desoneração fiscal prevista para 2011, contra 50% para a Região Sudeste. Desse total da Região Norte 42% destina-se ao comércio e serviços e 32% para a indústria (Receita Federal, 2011).

Os gastos com a indústria serão de R\$ 3,3 bilhões em 2011 (25,4% do total destinado à ZFM, de R\$ 12,9 bilhões, conforme a Tabela 3). Constata-se que a

participação da agricultura e da indústria nesses gastos se reduziu de 2008 a 2011, enquanto a do comércio aumentou de 58,8% para 68,5% (R\$ 6,5 para R\$ 8,9 bilhões). Em 2011, a participação dos gastos com as pequenas e microempresas será de 23%; são expressivos os gastos para a indústria da informática (20%) e automobilística (8,5%) (Receita Federal, 2011).

Tabela 3 - Previsão do Gasto Tributário da Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental – 2008 e 2011 (R\$ 1.000)

Anos	Agricultura		Indústria		Comércio		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
2008	838.26	7,	3.733.17	33,	6.514.315	58,	11.085.759	100,
	5	6	8	7		8		
2011	785.86	6,	3.289.12	25,	8.873.077	68,	12.948.070	100,
	4	1	9	4		5		

Fonte: Receita Federal (2011).

Nota: Tabela elaborada pelos autores

Nos gastos com o comércio e os serviços da ZFM estão computados a importação de matérias primas, produtos intermediários e materiais de embalagem. As micros e pequenas empresas participam com quase 60% desse setor. Os maiores valores referentes à renúncia fiscal por parte do Governo Federal, previstos para 2011, cabem às micro e pequenas (20,1% do total de R\$ 116,1 bilhões); depois seguem aqueles referentes à ZFM (15,3%) e às entidades sem fins lucrativos que são isentas (10,3%) (Receita Federal, 2011).

As renúncias fiscais mais importantes são as do Imposto de Renda (39,4%, sendo o da pessoa jurídica igual a 24,2% do total), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (29,8%) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (16,9%). Desse total de renúncia fiscal para 2011 (R\$ 116,1 bilhões), a maior parte cabe à Região Sudeste (R\$ 58,6 bilhões), seguindo-se a Região Norte (R\$ 22,7 bilhões), Região Nordeste (R\$ 14,1 bilhões), Região Sul (R\$ 13,7 bilhões) e, finalmente, a Região Centro Oeste (R\$ 6,9 bilhões) (Receita Federal, 2011).

A intensificação das relações de insumo produtos, no contexto da teoria dos pólos de crescimento se deve, sobretudo, à desoneração fiscal que está na origem da criação da ZFM; sem essa desoneração teria sido muito difícil para uma região isolada no interior da Amazônia e muito distante dos centros consumidores do País ter se desenvolvido nas últimas décadas. Certamente que essa política ainda não conseguiu se traduzir em um desenvolvimento autosustentado, pois isso somente deverá ocorrer em um prazo mais longo. O que este trabalho pode afirmar é que os benefícios sociais da ZFM se mostraram superior aos custos sociais, tendo em vista que o crescimento do PIM também gera aumento de outros impostos, tanto federais, como estaduais.

6 INDICADORES SOCIOECONOMICOS

A ZFM também pode ser avaliada pela participação do PIB da cidade de Manaus no PIB do Brasil, em comparação com a mesma participação do PIB das principais capitais brasileiras entre 2003 e 2007. Em 2003 e em 2005, Manaus participava com 1,2% do PIB brasileiro logo atrás de Porto Alegre; em 2004, 2006 e em 2007 a capital amazonense ultrapassou a capital gaúcha e se manteve na 6ª colocação (Tabela 4).

Tabela 4 – Participação do PIB das principais capitais no PIB do Brasil, 2003 a 2007

Rank	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
1	São Paulo	12,3	São Paulo	11,6	São Paulo	12,2	São Paulo	11,9	São Paulo	12,0
2	R. Janeiro	5,8	R. Janeiro	5,8	R. Janeiro	5,5	R. Janeiro	5,4	R. Janeiro	5,2
3	Brasília	3,7	Brasília	3,6	Brasília	3,8	Brasília	3,8	Brasília	3,8
4	Curitiba	1,4	B.Horizonte	1,4	Curitiba	1,4	B. Horizonte	1,4	B. Horizonte	1,4
5	B.Horizonte	1,4	Curitiba	1,4	B. Horizonte	1,3	Curitiba	1,4	Curitiba	1,4
6	P. Alegre	1,3	Manaus	1,3	P. Alegre	1,3	Manaus	1,3	Manaus	1,3
7	Manaus	1,2	P. Alegre	1,2	Manaus	1,3	P. Alegre	1,3	P. Alegre	1,3
8	Salvador	1,0	Salvador	1,0	Salvador	1,0	Salvador	1	Salvador	1,0
9	Fortaleza	0,9								
10	Recife	0,8	Recife	0,7	Recife	0,8	Recife	0,8	Recife	0,8

Fonte: IBGE (2011).

Contudo, três indicadores mostram que piorou o desenvolvimento da cidade de Manaus entre 1991 e 2000: a renda *per capita* se reduziu de R\$ 276,9 para R\$ 262,4; a proporção de pobres na população total subiu de 23,6% para 35,2% e o coeficiente de Gini subiu de 0,57 para 0,64 (Tabela 5). Nesse aspecto, o crescimento do PIM tem sido concentrador e excludente.

Tabela 5 – Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade da cidade de Manaus, 1991 e 2000

Indicadores de Renda	1991	2000
Renda <i>per capita</i> (R\$ de 2000)	276,9	262,4
Proporção de pobres (%)	23,6	35,2
Índice de Gini	0,57	0,64

Fonte: SEPLAN – AM (2011).

A conclusão acima é corroborada pela Tabela 6, que mostra a redução da participação das populações mais pobres da cidade de Manaus na renda total em todas as faixas de renda, enquanto os 20% mais ricos aumentaram sua participação de 60,9% em 1991, para 67,6% em 2000. Os reflexos desse indicador causam preocupação, uma vez que os frutos do crescimento econômico da cidade não estão sendo distribuídos de forma equânime entre o conjunto da população do Município de Manaus.

Tabela 6 – Percentual da renda apropriada por extratos da população de Manaus, 1991 e 2000

Faixa	1991	2000
20% mais pobres	2,9	1,6
40% mais pobres	9,6	6,8
60% mais pobres	20,6	15,9
80% mais pobres	39,1	32,4
20% mais ricos	60,9	67,6

Fonte: SEPLAN – AM (2011).

Um atenuante para a conclusão acima é dado pela melhoria do IDHM, que aumentou de 0,745 em 1991, para 0,774 em 2000 (Tabela 7). Isso é fruto da melhoria dos índices de educação (0,843 para 0,909) e longevidade (0,681 para 0,711). A redução do índice relativo à renda, contudo, corrobora a conclusão supramencionada (0,712 para 0,703). Segundo a classificação do PNUD, o Município de Manaus está classificado entre as áreas consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8).

Tabela 7 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Manaus (IDHM)

	1991	2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,745	0,774
Educação	0,843	0,909
Longevidade	0,681	0,711
Renda	0,712	0,703

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2011). Obs: Tabela elaborada pelos autores.

Como prevê a própria teoria dos pólos de crescimento, nas suas primeiras fases do crescimento econômico aumentam as desigualdades pessoais e regionais da renda *per capita*; no longo prazo, após ter atingido um ponto de máximo, ocorre um processo de desconcentração dessa renda e a economia entra em uma nova fase que se pode chamar de desenvolvimento econômico.¹⁴ Assim, embora tenha havido uma piora dos indicadores econômicos de Manaus, como se viu nas tabelas acima, não se pode dizer que a teoria dos pólos (e a idéia que norteou a ZFM) tenha fracassado. As melhorias dos indicadores sociais, como educação e longevidade (saúde) se deve principalmente à atuação direta do setor público estadual e federal na região. Isso indica também que a ZFM, sozinha, não pode ser responsável pela piora ou pela melhoria das condições econômicas da população local, pois é preciso levar em consideração também outras variáveis, tanto macroeconômicas, como microeconômicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa mostrou que a implantação da ZFM foi importante para contribuir com o fortalecimento da economia da cidade de Manaus, com reflexos positivos na educação e na saúde (longevidade); contudo, os frutos desse crescimento econômico ainda não se fizeram sentir na distribuição de renda, embora tenha sido criado número considerável de novos empregos (a mão-de-obra empregada no pólo girou em torno de 100 mil pessoas, com um pico de 107 mil em 2008). Ademais, é preciso levar em conta os gastos diretos do governo federal na cidade e no Estado, frutos das transferências tributárias constitucionais e pagamento de funcionários públicos, que são fatores relevantes de geração de renda e de emprego em todas as regiões.

A teoria dos pólos de crescimento e, em parte, a teoria da base exportação, são as teorias que melhor retratam a realidade da ZFM. Constata-se que o PIM ainda não é fortemente conectado localmente com fornecedores e utilizadores de insumos, visto haver grande relacionamento de insumo produto com as regiões Sudeste e Sul, além do exterior.

Apesar de os incentivos fiscais, a arrecadação do Governo Federal em 2010 cresceu mais no Amazonas, do que o conjunto da Região Norte. Os tributos estaduais no Amazonas também têm crescido substancialmente nos últimos anos, demonstrando que, apesar dos incentivos fiscais para a ZFM, a arrecadação fiscal federal estadual é altamente significativa.

Como foi visto, em termos absolutos, a renúncia tributária do Governo Federal para 2011 é bem maior para a Região Sudeste do que para a Região Norte. Do total previsto dos incentivos para a Região Norte, a maior parte cabe ao comércio e serviços e um pouco menos para a indústria. Essa renúncia fiscal é maior para as pequenas e microempresas, destacando-se informática e setor automobilístico. De outra parte, a maior parcela dessa renúncia fiscal é do Imposto de Importação, seguido do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, IPI e COFINS.

Um dos indicadores do sucesso do PIM é o aumento do PIB da cidade de Manaus no PIB nacional, que ultrapassou Porto Alegre. Contudo, entre 1991 e 2000, a renda *per capita* caiu; a proporção de pobres na população total subiu, assim

como o Índice de Gini; a população mais pobre de Manaus perdeu participação na apropriação da renda, em benefício dos mais ricos. A melhoria coube ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, destacando-se Educação e Longevidade, que compensaram a queda do indicador de renda.

O crescimento das novas indústrias não gerou empregos suficientes na ZFM para absorver o excesso de trabalhadores que procuram trabalho. A redução das tarifas de importações no País pela abertura econômica causou dificuldades para o modelo da ZFM, que apresenta menor dinamismo de crescimento, principalmente nos últimos anos. Não houve políticas locais efetivas de redistribuição de renda e de melhorias sociais para a população.

Apesar disso, Manaus tem crescido mais do que a média estadual atraindo mão-de-obra disponível do interior do Estado, provocando êxodo migratório. Embora o PIM em seu conjunto tenha gerado efeitos positivos em toda a região, ele por si só ainda não é suficiente para gerar um desenvolvimento mais efetivo¹⁵.

Em função disso, toda a cidade de Manaus e o Estado do Amazonas como um todo precisa receber outros incentivos, como na agricultura e na área turística, por exemplo. Ademais, a ZFM precisa ser fortalecida porque os mecanismos tradicionais dão mostra que estão no limite. Sendo assim, é indispensável o estabelecimento de políticas públicas que revigore o modelo. Uma das alternativas sugeridas é a constituição de um pólo bioindustrial que utilizasse com fonte de matéria prima os recursos naturais da floresta Amazônica.

Entre as principais medidas que poderiam ser adotadas para o desenvolvimento regional podem ser citadas: intensificar a qualificação e a especialização da mão-de-obra local; racionalizar e simplificar a burocracia existente no PIM; melhorar a logística e a infraestrutura; aumentar a competitividade e as inovações das empresas do PIM; buscar uma maior integração de insumo produtos entre as empresas locais e outras empresas da região; promover maior integração da economia regional com a economia dos países fronteiriços; fortalecer as atividades econômicas no interior do Estado, sobretudo na área agrícola.

A temática discutida nesse ensaio é muito abrangente e desperta interesse de vários grupos sociais. Desta forma, novas pesquisas podem ser realizadas principalmente sobre os seguintes temas: a) sugerir políticas públicas alternativas

mais adequadas para desenvolver a região; b) definir alternativas aos incentivos fiscais da ZFM para desenvolver o Estado do Amazonas; c) identificar meios alternativos de qualificação do capital humano na região; d) identificar alternativas para o desenvolvimento da base produtiva local, tanto para a exportação, como para consumo local e nacional.

ABSTRACT

This paper aims to determine whether the creation of the Free Zone of Manaus brought positive benefits to the economy of Manaus and, to some extent, for the State of Amazonas. In the theoretical reference was used the theory of the poles, the theory of the basic and socioeconomic indicators. It addressed to various aspects of the Free Zone of Manaus, as legislation, historical evolution, results and difficulties. It focused on the Federal and State tax collection in Amazonas and tax relief in Federal Government. The research is characterized as exploratory, descriptive and explanatory. The technical procedures used were the bibliographic and documentary research. The data collection was performed by sites of Suframa and the Receita Federal. The results indicate that the tax reliefs were significant, but smaller those granted in South and Southeast; nevertheless, the tax collections in the State of Amazonas is high and the cost to society of these incentives were lower than the benefits generated by the Free Zone and by the industrial pole of Manaus.

Keywords: Regional development; Tax breaks; Free Zone of Manaus; Tax relief; Socioeconomic indicators of Manaus; Regional economic activity; growth, development, and changes; H23; Externalities; redistributive effects; environmental; taxes and subsidies. JEL CLASSIFICATION: R11,

NOTAS

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Amazonas (1987), especialista em Finanças - MBA Executivo em Finanças pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC/SP (1993) e Mestre em Economia – MINTER UFRR/UFRGS. E-mail: jofre.oliveira@vivax.com.br

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS. Doutora em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS. E-mail: rominabls@gmail.com

³ Ver em Souza (2009, cap. 3) a noção de indústria motriz e as formas de polarização.

⁴ Além do mercado consumidor e das interdependências técnicas, as empresas do pólo no meio urbano e industrial têm, ainda, acesso privilegiado às informações, ao mercado de mão-de-obra especializada, instituições financeiras e a bens públicos.

⁵ Para Salazar (2006, p.160) a criação de pólos secundários de desenvolvimento, tratando uma região como se fosse um país complementar, seria a solução para o desenvolvimento regional, com o estabelecimento de regiões-programa para localização de pólos espaciais de planejamento.

⁶ Porém, como nem todas as regiões podem atrair grandes empresas, a solução é o desenvolvimento endógeno com base nas pequenas e médias empresas e nos atores locais (ver Souza, 2011).

⁷ Como financiamento bancário, terrenos com preços subsidiados, entre outros.

⁸ Como até hoje não se conseguiu definir o que seja uma região, este trabalho irá considerar a região no sentido amplo: região amazônica, Região Norte, Estado do Amazonas, etc.

⁹ Ver em História da ZFM no sitio http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm

¹⁰ Tartarugas, cágados ou jabutis.

¹¹ A partir de 1991, a Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, marcada pela redução do Imposto de Importação para o restante do país, deu ênfase na qualidade e na produtividade em todo o país, com a implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade e do Programa de Competitividade Industrial.

¹² Entre os 15 maiores contribuintes do ICMS, nota-se 10 empresas estão sediadas no PIM, atraídas que foram pelos incentivos fiscais. Contudo, mesmo sendo beneficiadas pelo modelo, elas pagam substanciais volumes de impostos. Somente a Petrobrás contribui com 20% do total do ICMS arrecadado pelo Amazonas.

¹³ São consideradas desonerações tributárias todas as situações que promovam isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária. O objetivo é diminuir custos; promover a equidade; corrigir desvios, compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo Governo; compensar ações complementares às funções típicas do Estado desenvolvidas por entidades civis; promover a equalização das rendas entre regiões; e incentivar determinado setor da economia.

¹⁴ Essa distribuição em forma de um U invertido se deve a Williamson, que estudou o caso das desigualdades nos EUA, a partir da ideia de Kuznets para a distribuição pessoal de renda. Ver Souza (2009, p. 146).

¹⁵ Interiorização significa desconcentração e saneamento (Botelho, 2006, p. 99 – 101).

REFERÊNCIAS

- AMAZONAS ENERGIA. Mercado de Energia. Disponível em: <http://www.amazonasenergia.gov.br/cms/empresa/mercado-de-energia/>. Acesso em: 18/10/2011.
- ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados%20de%202000\).htm](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000).htm). Acesso em 28/10/2011.
- AYDALOT, Philippe. *Économie régionale et urbaine*. Paris : Econômica, 1985.
- BOTELHO, Antônio José. *Redesenhando o Projeto Zona Franca de Manaus*. Manaus: Editora Valer, 2006.
- BOTELHO, Lissandro (org.). *Zona Franca de Manaus – Condicionantes do futuro*. Manaus: Editora Valer, 2009.
- BRASIL. Constituição Federal. Decreto-Lei 288, de 28.02.1967. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 06/06/1957 e regula a Zona Franca de Manaus.
- BRASIL. Lei 8.387, de 30.12.1991. Dispõe sobre o prazo para concessão de exploração de serviços públicos de telecomunicações, relativos ao art. 66 do Ato das Disposições Transitórias.
- CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS. Audiência discute deficiências nos serviços de internet em Manaus. Disponível em: http://www.cmm.am.gov.br/noticia_destaque_2006.asp?ID=2085. Acesso em 19/10/2011.
- GIAMBIAGI, Fabio. *Finanças Públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- IBGE. Informações estatísticas diversas. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> e <http://serieestatisticas.ibge.gov.br>. Acesso em 08/04/2011.
- MAIA, Jaime de Mariz. *Economia Internacional e Comércio Exterior*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MERCADO DE ENERGIA. Disponível em: <http://www.amazonasenergia.gov.br/cms/empresa/mercado-de-energia>. Acesso 18/10/2011.
- RECEITA FEDERAL – Gastos Tributários 2011. Subsecretaria de Tributação e Contencioso / Coordenação Geral de Estudos, Previsão e Análise. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 04 abr.2011.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia – Globalização e Sustentabilidade*. Manaus: Editora Valer, 2006.

SCHUMPETER, J Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEFAZ-AM. *Análise das Receitas – dezembro/2009*. Disponível em: <http://www.sefaz.am.gov.br/arquivos/Dez-09.pdf>. Acesso: 25/10/2011.

SENADO FEDERAL. Disponível: <http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/revista-em-discussao-ediao-novembro-2010.aspx>. Acesso em 19/10/2011.

SEPLAN – AM. *Perfil Municipal de Manaus*. Disponível em : http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/indicadores/perf_mun/Condensadov3/Conteudo/subregiao7/17-manaus.html. Acesso em 25/10/2011

SOUZA, Nali de J. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

_____. *Desenvolvimento Regional*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

_____. *Inovações Tecnológicas e o Desenvolvimento Regional*. In: BORRERO, Antônio M. V. e MIGUEL, Vinicius V. R. (orgs.). *Horizontes Amazônicos: Economia e Desenvolvimento*, Porto Velho: Universidade Federal de Rondônia, cap. 2, 2011.

SUFRAMA. *Resolução nº 052, de 01 de agosto de 1997*. Amplia a competitividade tecnológica das indústrias de Manaus.

SUFRAMA. *Indicadores de desempenho do Pólo Industrial de Manaus*. Disponível em: http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_Agosto_28092011.pdf. Acesso em: 04 abr 2011.