



COMISSÃO ESPECIAL

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45-A DE 2019

EMENDA ADITIVA Nº _____, DE 2019

(Dos Srs. Sidney Leite, Átila Lins, Bosco Saraiva, Capitão Alberto Neto, Delegado Pablo, José Ricardo, Marcelo Ramos, Silas Câmara e outros)

Altera o art. 2º da PEC 45-A/2019 para dispor sobre o tratamento tributário a ser dispensado à Zona Franca de Manaus, no âmbito da PEC 45-A/2019.

EMENDA ADITIVA

Art. 1º. Inclua-se a seguinte Emenda aditiva ao art. 2º da Proposta de Emenda Constitucional nº 45-A de 2019:

“...

Art. 92-B. Em razão do disposto no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é garantido à Zona Franca de Manaus tratamento tributário favorecido pelo prazo estabelecido nos arts. 92 e 92-A deste Ato, não se lhe aplicando o inciso IV do § 1º do art. 152-A da Constituição Federal.

§ 1º A lei complementar de que trata o art. 152-A da Constituição Federal estabelecerá, para as empresas instaladas ou que vierem a se instalar na Zona Franca de Manaus, incentivos fiscais e outros instrumentos necessários à manutenção de vantagem competitiva existente na data da promulgação desta Emenda Constitucional, decorrente da legislação dos tributos extintos.

§ 2º O imposto sobre bens e serviços incidente nas operações interestaduais originadas na Zona Franca de Manaus será partilhado entre as unidades federadas de origem e destino, nos termos da lei complementar de que trata o art. 152-A da Constituição Federal, somente se aplicando o disposto no inciso II do § 3º do referido artigo quando esgotado o prazo citado no caput deste artigo.



§ 3º Fica garantida ao Estado do Amazonas e aos municípios situados na Zona Franca de Manaus, durante o prazo previsto no caput deste artigo, a transferência de recursos, atualizados monetariamente, equivalentes às perdas da receita própria dos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal, decorrentes de sua redução ou extinção.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de Emenda à PEC 45/2019 inclui o art. 92-B, com três parágrafos, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, na sequência dos atuais artigos 92 e 92-A que já tratam de matérias relativas à Zona Franca de Manaus (ZFM).

A Emenda decorre e fundamenta-se no mandamento constitucional previsto nos arts. 40, 92 e 92-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o objetivo de garantir, no novo sistema tributário proposto, tratamento tributário favorecido à ZFM, mantendo suas características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, até o ano de 2073.

A inserção de uma regra de exceção tem justamente como fundamento atender e dar cumprimento a esse mandamento constitucional. É corolário da própria definição constitucional da ZFM, uma área de exceção tributária favorecida por prazo certo, a possibilidade da concessão de incentivos fiscais. Assim sempre entendeu nossa Suprema Corte em diversas circunstâncias e previram diversos projetos de reforma tributária apresentados anteriormente.

Cabe dizer que o argumento segundo o qual uma regra que venha a ser inserida para atender à necessidade de manutenção da ZFM representaria uma contaminação ou prejuízo ao novo sistema tributário nacional é falacioso, senão preconceituoso. Além de existirem áreas de livre comércio em diversos ordenamentos jurídicos que adotam o IVA como modelo tributário, economicamente o Polo Industrial de Manaus representa apenas 0,4% do PIB brasileiro.

O caput do art. 92-B estabelece regra de exceção tributária ao novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de que trata o art. 152-A (incluído pela PEC 45/2019), uma vez que este novo imposto irá substituir os atuais tributos federais IPI e PIS/COFINS,



bem como o ICMS estadual e o ISSQN municipal, principais tributos que garantem o diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus e as receitas próprias do Estado do Amazonas, que serão gradualmente reduzidos e, ao final do período de transição, extintos.

Por consequência da regra geral de garantia da ZFM prevista no caput, o § 1º do art. 92-B determina que a lei complementar instituidora do novo IBS estabelecerá os incentivos fiscais e outros instrumentos necessários à manutenção das vantagens competitivas das empresas instaladas ou que vierem a se instalar na ZFM, vigentes na data da promulgação da PEC e decorrentes dos tributos extintos.

O § 2º assegura que o novo IBS incidente sobre as operações interestaduais originadas na Zona Franca de Manaus seja partilhado entre as unidades federadas (estados e municípios) de origem e destino, nos termos da lei complementar instituidora do novo IBS (art. 152-A da Constituição, incluído pela PEC 45/19), de forma a manter razoavelmente a regra atual do ICMS, segundo a qual parte do imposto é devido à unidade federada de origem e o restante (diferencial) pertence à unidade de destino.

Essa regra é fundamental porque a ZFM, por ter sido criada para substituir importações, remete às demais unidades da Federação quase toda a sua produção industrial. Caso se adotasse para as saídas da ZFM o princípio de destino do IBS tal como está na PEC, o Amazonas seria insuperavelmente atingido por perdas drásticas de receita própria. Além disso, este dispositivo tem como efeito secundário, porém necessário, evitar que o Amazonas tenha suas receitas próprias congeladas ao longo do tempo, mesmo que o país volte a ter crescimento econômico real, pois a compensação de eventuais perdas de receitas estará limitada ao valor atualizado pela inflação e por prazo inferior ao de vigência do modelo.

Apesar de a regra do § 2º procurar garantir que o Estado do Amazonas, por manter parte do imposto na origem, tenha seu nível de receita assegurado na mudança de sistemática geral para o destino, não é possível determinar ou estimar, nesse momento, a parte que deveria ficar na origem para assegurar os incentivos necessários à manutenção da competitividade das empresas e as receitas próprias do Estado, pois o Amazonas seria, absoluta e proporcionalmente, o maior perdedor de receitas próprias com a tributação do IBS exclusivamente no destino.



Assim, a regra do § 3º foi inserida para assegurar que o Estado do Amazonas tenha, em qualquer situação, no mínimo, suas receitas próprias atualizadas e repostas até o final do prazo da ZFM, ou seja, até 2073, e não apenas por 20 anos, conforme já consta da PEC 45/19.

Em síntese, a Emenda trata de medida que, em inafastável harmonia com a deliberação do constituinte originário e derivado, viabiliza, ao menos por prazo certo, adequado grau de competitividade aos bens e serviços produzidos na ZFM, sabido que, em face de sua rigidez locacional, no centro da Amazônia Ocidental, ela carece de recursos de infraestrutura de toda ordem, nada obstante o expressivo nível de investimento em ativo fixo das empresas e a participação dominante na geração de empregos e na absorção e geração de tecnologias de produtos e de processos de produção.

É importante destacar que a simples compensação pela perda de receita tributária do Estado do Amazonas não é suficiente para solucionar o principal problema que iria surgir se a proposta original fosse implementada: a perda de competitividade das indústrias instaladas ou que vierem a se instalar na ZFM. Daí a necessidade da inclusão de regra excepcional para manter a atividade econômica industrial no estado e, consequentemente, os empregos, a renda da população e as receitas públicas dela decorrentes.

Igualmente, não é suficiente para o Amazonas a simples substituição dos incentivos fiscais da ZFM por recursos de fundos para investimentos em infraestrutura, pois, apesar da sua real deficiência neste campo, o Estado, além da estar distante dos grandes centros consumidores, diferentemente dos demais, sofre fortes limitações ecológicas que, muitas vezes, inviabilizam a construção de estradas, portos, distritos industriais ou agropecuários, mesmo quando os recursos financeiros estão disponibilizados.

Em recente estudo denominado “Zona Franca de Manaus – Impactos Efetividade e Oportunidades”, a Fundação Getúlio Vargas (SP), constatou que, a partir da criação da ZFM: (i) houve um intenso processo de industrialização na região de Manaus e seus arredores, com agregação de valor maior que a média nacional, impulsionando o crescimento da renda per capita da região também para valores acima da média nacional; (ii) houve evidências de que o desmatamento da floresta Amazônica depende



do emprego gerado no setor industrial, já que quanto maior esse emprego menor é o desmatamento; (iii) os custos fiscais totais da ZFM, em termos reais e em proporção do total de gastos tributários do país, caíram acentuadamente nos últimos anos, passando de 17,1%, em 2009, para 8,5%, em 2018; (iv) a arrecadação tributária na região estadual supera, com folga, toda a renúncia federal da ZFM; e (v) o multiplicador de gastos tributários na ZFM é bem efetivo, pois para cada real efetivamente gasto com incentivos fiscais, a renda per capita do Estado cresce de 2,33 a 3,03 vezes.

A ZFM, portanto, é vital para a economia do Estado do Amazonas e, não obstante o inflacionamento que se dá à renúncia fiscal de que seria beneficiária, é responsável por fazer do Amazonas um dos poucos estados exportadores líquidos de recursos para a União. A ZFM, apesar de ser área de incentivos fiscais, é, como bem demonstram os números, fundamental para as receitas do Estado e dos Municípios amazonenses. Tomando-se por base o ano de 2015, o Amazonas foi o 3º estado com maior participação dos tributos estaduais e municipais arrecadados em relação ao PIB estadual e o 7º estado com maior participação de arrecadação federal no PIB estadual.

Nos últimos anos a ZFM contribuiu com quase 50% da arrecadação dos tributos federais da 2ª Região Fiscal da Receita Federal do Brasil e com quase 50% do total de ICMS arrecadado pelo Estado do Amazonas, sem considerar as contribuições aos fundos estaduais para investimentos em infraestrutura, turismo e interiorização do desenvolvimento (FTI), para apoio às micro e pequenas empresas (FMPEES) e, especialmente, para manutenção integral da Universidade Estadual do Amazonas (UEA).

A UEA deve sua importância e pujança ao modelo exitoso da ZFM. Financiada com os recursos das contrapartidas exigidas das indústrias que se valem dos benefícios fiscais, com apenas 17 anos possui mais de 20 mil alunos de graduação, mestrado e doutorado, sendo importante instrumento para desenvolver o conhecimento científico, particularmente sobre a Amazônia, para integrar o homem à sociedade e para aprimorar a qualidade dos recursos humanos existentes na região em que está inserida. Mesmo tão nova, UEA é hoje também a maior universidade multicampi do País, a instituição de ensino superior brasileira com o maior número de unidades que integram a sua composição, com atividades de ensino distribuídas em todos os 62 municípios amazonenses.



Ademais, ao longo do tempo, embora talvez não tivesse sido esse efeito concebido por seus idealizadores, a ZFM tornou-se instrumento valioso de preservação da floresta tropical úmida no Estado do Amazonas e passou a carregar consigo a bandeira institucional da preservação ambiental. Por apresentar uma alternativa à exploração predatória dos recursos naturais, o modelo da ZFM é diretamente responsável pelo fato de o Amazonas possuir índice de preservação de floresta superior a 97%. Comparativamente, os estados amazônicos vizinhos, por terem menos restrições ambientais à exploração de seus recursos naturais, apresentam índices de desmatamento bem superiores ao Amazonas.

Em decorrência das restrições de ordem ecológico-ambientais, Estado do Amazonas acabou se tornando extremamente dependente do modelo ZFM, não dispondendo a curto ou médio prazos de alternativas econômicas capazes de atender às necessidades da população amazonense de forma ecologicamente sustentável. Não foi por outro motivo que o constituinte brasileiro de 1988 alçou a ZFM ao status constitucional, recentemente prorrogada até 2073. Pela mesma razão, a Organização Mundial do Comércio (OMC), compreensiva com relação ao papel da Zona Franca de Manaus na preservação da Floresta Amazônica, retirou a denúncia contra a lei de informática da ZFM, mantendo-a apenas em relação à lei de informática e a outras leis brasileiras de incentivos fiscais setoriais.

Projetos alternativos ao modelo da ZFM são sempre bem-vindos, mas eles precisam estar alicerçados em bases firmes, com planejamento e recursos adequados, a partir da experiência da sociedade e da academia amazonense, sob pena de terem os mesmos insucessos dos anteriores. A ZFM precisa ser a ponte para este futuro de exploração sustentável da imensa riqueza amazonense.

A manutenção das vantagens comparativas da ZFM no novo sistema tributário, pelo prazo de sua vigência, faz-se necessária não só por sua garantia constitucional, que é apenas consequente, mas especialmente por ser um modelo de desenvolvimento regional de sucesso, que gera receitas à Amazônia Ocidental, ao Estado do Amazonas e seus municípios, e que criou uma alternativa eficaz de desenvolvimento a partir do “centro geográfico da Amazônia”.

Por fim, é importante que seja reconhecida à ZFM o seu papel fundamental na ocupação econômica e territorial do Estado de forma sustentável, especialmente neste



Câmara Dos Deputados
Comissão Especial – PEC 45-A/2019 – Reforma Tributária

momento em que o mundo se dá conta dos perigos da devastação incontrolada da natureza, causa e origem de fenômenos como o aquecimento global e outras mudanças climáticas. A preservação da maior floresta tropical do mundo adquire a cada dia mais importância, especialmente no momento em que a comunidade internacional começa a recrudescer questionamentos sobre a capacidade da sociedade brasileira de gerir, de forma responsável, tão grande massa de recursos naturais críticos.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Sidney Leite

PSD/AM

Átila Lins

PP/AM

**Bosco Saraiva
Solidariedade/AM**

Capitão Alberto Neto Republicanos/AM

Delegado Pablo PSL/AM

José Ricardo

PT/AM

Marcelo Ramos

PL/AM