

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 550-A, DE 1997**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 550-A, DE 1997  
(Apensas as PECs 577, 591 e 606, todas de 1998)**

Dá nova redação ao art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, altera o prazo de vigência da Zona Franca de Manaus e dá outras providências.

**Autor:** Deputado Antônio Feijão

**Relatora:** Deputada Elcione Barbalho

## **I – RELATÓRIO**

### **1 – Proposições**

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 550-A, de 1997, da lavra do ilustre Deputado Antônio Feijão, tem por objetivo alterar o art. 40 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que fixa o prazo limite de funcionamento da Zona Franca de Manaus e dos incentivos fiscais ali vigentes.

Atualmente, como se sabe, esse prazo esgota-se no ano de 2.013 (vinte e cinco anos após a promulgação da Constituição) e a proposição sob comento o estende para o ano de 2.030.

Além disso, é proposta, também, a alteração do parágrafo único daquele artigo, a fim de que os critérios que disciplinam ou venham a disciplinar a aprovação de projetos na Zona Franca de Manaus somente possam ser modificados através de lei complementar e, não mais por lei ordinária, como ocorre agora.

Foram apensadas três outras propostas, todas de 1998, que, com a mesma intenção da principal, dela diferenciam-se basicamente com relação ao novo prazo de funcionamento proposto.

A PEC n.º 577, de iniciativa do laborioso Deputado Átila Lins, propõe que o prazo de funcionamento da Zona Franca estenda-se até o ano de 2.028, ou seja, uma prorrogação de 15 (quinze) anos em relação ao prazo original. Por outro lado, não sugere qualquer alteração no parágrafo único que ora vige.

Por sua vez, a PEC n.º 591, de autoria do ilustre Deputado Pauderney Avelino, concede à Zona Franca um prazo de funcionamento adicional de 25 (vinte e cinco) anos contados à partir de 2.013, o que prorrogaria sua existência até o ano de 2.038. Essa proposição altera o parágrafo único, permanecendo a possibilidade de que os critérios de aprovação de investimentos sejam alterados por lei ordinária, mas ressaltando que ficam mantidas, em qualquer hipótese, as prerrogativas do regime fiscal especial previsto na legislação que instituiu a Zona Franca.

Já a PEC n.º 606, subscrita pelo insigne Deputado Euler Ribeiro, torna indeterminado o prazo de funcionamento da Zona Franca, vinculando-o ao regime de proteção ambiental vigente no Estado do Amazonas. Na redação proposta pelo autor a Zona Franca será mantida *“enquanto uma grande parte da área territorial do estado do Amazonas estiver submetida a regime de proteção ambiental permanente”* e os incentivos fiscais serão concedidos *“nos níveis vigentes em 05 de outubro de 1988”*. Essa proposição altera ainda a redação do parágrafo único mas apenas na sua forma, não introduzindo modificação relevante na matéria ali disciplinada.

Todas as propostas contaram com o número de assinaturas necessário para sua tramitação e, em cumprimento ao disposto no art. 202 e seguintes do Regimento Interno, foram inicialmente encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, onde receberam parecer por sua admissibilidade.

Nesta Comissão, esgotado o prazo regimental de dez sessões, não foram apresentadas emendas às proposições.

## **2 – Da Comissão Especial**

### **2.1 – Criação**

A Comissão Especial para o exame das Propostas de Emenda à Constituição foi criada em 26 de setembro de 2001, constituída, nos termos do inciso I do art. 34 e do § 2º do art. 202 do Regimento Interno, por Ato da Presidência desta Casa, datado de 14 de novembro de 2001, e instalada em 27 de novembro de 2001, com o prazo de quarenta sessões para proferir seu parecer sobre a matéria; prazo esse que, esgotado em 25 de março de 2002, foi prorrogado duas vezes por mais vinte sessões, vigendo a primeira até 23 de abril de 2002, e a Segunda até 29 de maio de 2002.

### **2.2 – Composição**

É a seguinte a composição da Comissão:

**Presidente:** Francisco Garcia (PFL)

**1º Vice-Presidente:** Julio Semeghini (PSDB)

**2º Vice-Presidente:** Nilson Mourão (PT)

**3º Vice-Presidente:** João Tota (PPB)

**Relator:** Elcione Barbalho (PMDB)

| <b>TITULARES</b>      | <b>SUPLENTE</b>        |
|-----------------------|------------------------|
| <b>Bloco PSDB,PTB</b> |                        |
| Antonio Feijão AP     | Ildelfonso Cordeiro AC |
| Haroldo Bezerra PA    | Odílio Balbinotti PR   |
| Josué Bengtson PA     | Pedro Canedo GO        |
| Julio Semeghini SP    | Sérgio Carvalho RO     |
| Léo Alcântara CE      | Sérgio Reis SE         |
| Saulo Coelho MG       | Zila Bezerra AC        |
| Silas Câmara AM)      | 2 vagas                |

|                          |                             |
|--------------------------|-----------------------------|
| Vicente Arruda CE        |                             |
| <b>Bloco PFL,PST</b>     |                             |
| Átila Lins AM            | Deusdeth Pantoja PA         |
| Dr. Gomes AM             | Kátia Abreu TO              |
| Euler Ribeiro AM         | Luciano Castro RR           |
| Francisco Garcia AM      | Mauro Fecury MA             |
| Francisco Rodrigues RR   | Salomão Cruz RR             |
| Pauderney Avelino AM     | Sérgio Barcellos AP         |
| <b>PMDB</b>              |                             |
| Asdrubal Bentes PA       | Damião Feliciano PB         |
| Confúcio Moura RO        | 5 vagas                     |
| Elcione Barbalho PA      |                             |
| Igor Avelino TO          |                             |
| Jurandil Juarez AP       |                             |
| Marinha Raupp RO         |                             |
| <b>PT</b>                |                             |
| Luciano Zica SP          | Orlando Fantazzini SP       |
| Marcos Afonso AC         | 2 vagas                     |
| Nilson Mourão AC         |                             |
| <b>PPB</b>               |                             |
| Dr. Benedito Dias AP     | Almir Sá RR                 |
| João Tota AC             | Jair Bolsonaro RJ           |
| Luiz Fernando AM         | 1 vaga                      |
| <b>Bloco PSB,PC do B</b> |                             |
| Agnelo Queiroz DF        | 2 vagas                     |
| Vanessa Grazziotin AM    |                             |
| <b>Bloco PDT,PPS</b>     |                             |
| Airton Cascavel RR       | Giovanni Queiroz PA         |
| Eurípedes Miranda RO     | 1 vaga                      |
| <b>Bloco PL,PSL</b>      |                             |
| Raimundo Santos PA       | Robério Araújo RR           |
| <b>PHS</b>               |                             |
| Luis Barbosa PFL / RR    | Luiz Carlos Hauly PSDB / PR |

## **2.3 – Atividades**

### **2.3.1 – Reuniões realizadas**

- 1 - 27/11/2001 – Reunião ordinária para instalação da Comissão e eleição do presidente e dos vice-presidentes;
- 2 – 05/12/2001 – Reunião ordinária para definição da agenda dos trabalhos e deliberação de requerimentos;
- 3 – 11/12/2001 – Reunião ordinária para realização de audiência pública e deliberação de requerimentos;
- 4 – 27/02/2002 – Reunião ordinária para deliberação de requerimentos;
- 5 – 13/03/2002 – Reunião ordinária para realização de audiência pública;
- 6 – 19/03/2002 – Reunião ordinária para realização de audiência pública;
- 7 – 20/03/2002 – Reunião ordinária para realização de audiência pública;
- 8 – 03/04/2002 – Reunião ordinária para discussão de assuntos internos.

### **2.3.2 – Deliberações das reuniões**

#### **1 – Em 27/11/2001**

- Instalada a Comissão e eleitos o presidente e os vice-presidentes;

#### **2 – Em 05/12/2001**

- Os seguintes requerimentos foram **aprovados**:

- Requerimento n.º **08/01**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja convidado para reunião de audiência pública o Dr. Airton Angelo Claudino, Delegado da Receita Federal em Manaus-AM;
- Requerimento n.º **09/01**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja convidado para reunião de audiência pública o Sr. Ricardo de Alvarez Miranda, Presidente da Federação dos Trabalhadores na Indústria do Estado do Amazonas;

- Requerimento n.º **10/01**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja convidado para audiência pública o Sr. Raymundo Nonato Botelho de Noronha, Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas;
  - Requerimento n.º **11/01**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja convidado para audiência pública o Sr. Ozias Monteiro Rodrigues, Superintendente da SUFRAMA;
  - Requerimento n.º **12/01**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja convidado para audiência pública o Sr. José Nasser, Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas;
  - Requerimento n.º **13/01**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja convidado para audiência pública o Sr. José Roberto Tadros, Presidente da Federação do Comércio do Estado do Amazonas;
- O seguinte requerimento foi **retirado de pauta** pelo autor:
- Requerimento n.º **14/01**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja convidado para audiência pública o Sr. Alfredo Paes dos Santos, Secretário de Estado da Fazenda do Amazonas.
- Os seguintes requerimentos foram **retirados de pauta**:
- Requerimento n.º **01/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja convidado para audiência pública. O Sr. Ozias Monteiro Rodrigues, Superintendente da Zona Franca de Manaus;
  - Requerimento n.º **02/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com representantes da Associação Comercial do Amazonas-ACA, representante da Câmara de Dirigentes Lojistas-CDL, representante do SEBRAE, representantes da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas-FIEAM; representante da Força Sindical, representante do Sindicato dos Metalúrgicos, representante da Confederação das Indústrias do Estado do Amazonas-CIEAM, e Central Única dos Trabalhadores-CUT;
  - Requerimento n.º **03/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com a participação do Secretário da Receita Federal, Sr. Everardo Maciel;
  - Requerimento n.º **04/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com a participação do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Sérgio Silva do Amaral;

- Requerimento n.º **05/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com a participação do Ministro da Fazenda - Ministro Pedro Malan;
- Requerimento n.º **06/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com representantes do Governo do Amazonas e da Prefeitura Municipal de Manaus;
- Requerimento n.º **07/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada visita à Região Amazônica especificamente à Zona Franca de Manaus, com os integrantes desta Comissão Especial;

- O seguinte requerimento **não foi apreciado**:

- Requerimento n.º **15/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja convidado para reunião de audiência pública o Economista Samuel Benchimol.

### **3 – Em 11/12/01**

- Os seguintes requerimentos foram **aprovados**:

- Requerimento n.º **02/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com representantes da Associação Comercial do Amazonas - ACA; representante da Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL; representante do SEBRAE; representantes da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas - FIEAM; representante da Força Sindical; representante do Sindicato dos Metalúrgicos; representante da Confederação das Indústrias do Estado do Amazonas - CIEAM; e Central Única dos Trabalhadores-CUT;
- Requerimento n.º **03/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com a participação do Secretário da Receita Federal, Sr. Everardo Maciel;
- Requerimento n.º **04/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com a participação do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Sr. Sérgio Silva do Amaral;
- Requerimento n.º **07/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada visita à Região Amazônica especificamente à Zona Franca de Manaus, com os integrantes desta Comissão Especial;

- Requerimento n.º **17/01**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja convidado para reunião de audiência pública, a realizar-se em data a ser agendada, a Sra. Percília Florêncio da Silva, Presidente da Federação dos Trabalhadores no Comércio do Estado do Amazonas.

- Os seguintes requerimentos **extrapauta** foram **aprovados**:

- Requerimento n.º **18/01**, do Deputado Átila Lins e outros, que requer seja convidado para reunião de audiência pública o Exmo. Sr. Ronaldo Sardenberg, Ministro da Ciência e Tecnologia.
- Requerimento n.º **19/01**, do Deputado Átila Lins e outros, que requer seja convidado para reunião de audiência pública o Dep. Arthur Virgílio Neto, Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República.
- Requerimento n.º **20/01**, do Deputado Átila Lins e outros, que requer sejam convidados para reunião de audiência pública o Senador Bernardo Cabral e o Deputado Mussa Demes.

- O seguinte requerimento foi **retirado de pauta**:

- Requerimento n.º **01/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja convidado para audiência pública o Sr. Ozias Monteiro Rodrigues, Superintendente da Zona Franca de Manaus.

- O seguinte requerimento foi **retirado a pedido do autor**:

- Requerimento n.º **16/01**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja convidado a comparecer em reunião de audiência pública, a realizar-se em data a ser agendada, o Exmo. Sr. Dr. Amazonino Armando Mendes, Governador do Estado do Amazonas.

- Os seguintes requerimentos **não foram deliberados**:

- Requerimento n.º **05/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com a participação do Ministro da Fazenda, Sr. Pedro Malan.
- Requerimento n.º **06/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com representantes do Governo do Amazonas e da Prefeitura Municipal de Manaus;

- Requerimento n.º **15/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja convidado para reunião de audiência pública o Economista Samuel Benchimol.

#### **4 – Em 27/02/02**

- Os seguintes requerimentos foram **aprovados**:

- Requerimento n.º **5/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin que requer seja convidado para reunião de audiência pública o Ministro da Fazenda, Exmo. Sr. Pedro Malan;
- Requerimento n.º **6/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com representante do Governo do Amazonas e representante da Prefeitura de Manaus;
- Requerimento n.º **15/01**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que requer seja realizada audiência pública com a participação do economista Samuel Benchimol;
- Requerimento n.º **21/02**, do Deputado Francisco Garcia, que requer seja realizada audiência pública com o Dr Paulo Negreiros Figueiredo, Professor Adjunto da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas;

#### **2.3.3 – Audiências Públicas**

- **11/12/01** - O convidado não compareceu  
- Dr. Airton Angelo Claudino, Delegado da Receita Federal em Manaus – AM
- **13/03/02** -  
- Deputado Mussa Demes, Relator da Comissão Especial da Reforma Tributária e Relator da Comissão Especial da Tributação Cumulativa; e  
- Dr. José Carlos Reston, Diretor Superintendente do SEBRAE – Manaus.
- **19/03/02** –  
- Dr. Paulo Negreiros Figueiredo, Professor Adjunto da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

- **20/03/02 –**

- Exmo. Sr. Arthur Virgílio Neto, Ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República;
- Dr. Ozias Monteiro Rodrigues, Superintendente da SUFRAMA;
- Sr Raimar Aguiar, Representante da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas;
- Sra Percília Florêncio da Silva, Presidente da Federação dos Trabalhadores no Comércio do Estado do Amazonas;
- Sr. Agostinho Pereira Corrêa, Presidente do Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Eletroeletrônicos e Duas Rodas do Estado do Amazonas; e
- Sr. Ronaldo Mota, Representante do Centro da Indústria do Estado do Amazonas e da Associação Comercial do Amazonas.

#### **2.3.4 – Viagem a Manaus**

Foi realizada, em 12/04/02, uma visita à cidade de Manaus com uma comitiva de Deputados, integrantes desta e de outras Comissões da Casa, com o objetivo de visitar o parque industrial e permitir que os senhores parlamentares pudessem verificar “in loco”, sob a ótica não apenas das empresas, mas também dos trabalhadores, as condições de operação e de produção lá existentes.

Além de um encontro com o Governador do Estado e de uma reunião na SUFRAMA, foram realizadas visitas às instalações administrativas e industriais das seguintes empresas:

- Philips Eletrônica da Amazônia S.A.;
- Brastemp da Amazônia S.A.;
- Nokia do Brasil Tecnologia Ltda;
- Videolar S.A.;
- Technos da Amazônia Ltda.;
- Moto Honda da Amazônia; e
- Samsung SDI.

## II - VOTO DO RELATOR

### 1 – Introdução

Existe, geralmente, um profundo desconhecimento sobre o que é, de fato, a Zona Franca de Manaus. Imagina-se que todas as empresas implantadas em Manaus recebem os incentivos fiscais previstos na legislação, o que não é verdade.

A Zona Franca possui três segmentos: um é o industrial, que compreende aquelas empresas cujos projetos industriais foram aprovados pelo Conselho de Administração da SUFRAMA – CAS e, por consequência, habilitaram-se a usufruir dos favores fiscais da Zona Franca, estejam localizadas dentro ou fora do Distrito Industrial de Manaus. Outro, é o comercial, que simplesmente revende no mercado local produtos importados com incentivos fiscais ou produzidos por empresas da Zona Franca. O terceiro é o agropecuário que, hoje, extrapolou os limites do distrito que originalmente lhe foi destinado e abrange empreendimentos localizados em toda a área de atuação da SUFRAMA.

Assim, o requisito para que uma empresa industrial se instale na área de atuação da SUFRAMA é que seu projeto seja previamente aprovado pelo CAS.

A fim de deixar claro **o que é e como funciona** esse modelo é fundamental que apresentemos um histórico da Zona Franca, o qual deixará claros os motivos de nosso posicionamento sobre a questão.

Para isso, ao longo do texto, utilizamos informações trazidas a esta Comissão pelos ilustres deputados que a compõem e pelos convidados que aqui compareceram e, desde já, desculpamo-nos por não citar a fonte de cada transcrição ou dado aqui apresentado, uma vez que tal postura poderia tornar a sua leitura muito árida e cansativa.

Queremos agradecer aos diversos palestrantes que, muitas vezes em prejuízo de seus próprios afazeres, deslocaram-se até Brasília para atender nosso chamado e esclarecer-nos sobre o funcionamento da Zona Franca

e opinar sobre a questão, que ora se coloca, da prorrogação de seu prazo de funcionamento.

## **2 – A Zona Franca de Manaus – ZFM**

### **2.1 – Base Legal**

#### **2.1.1 – Principais Instrumentos**

As principais normas integrantes da legislação básica da Zona Franca de Manaus e as alterações que lhe foram introduzidas, em ordem cronológica, são as seguintes:

- **Lei n.º 3.173, de 06/06/57** - Criou a Zona Franca de Manaus;
- **Decreto-lei n.º 288, de 28/02/67** - Alterou as disposições da Lei n.º 3.173/57 e regulou a Zona Franca de Manaus;
- **Decreto n.º 61.244, de 28/08/67** - Regulamentou o Decreto-lei n.º 288. Delimitou a área abrangida pela Zona Franca, criou a Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA e estabeleceu os requisitos básicos para aprovação de projetos industriais;
- **Decreto-lei n.º 340, de 22/12/67** - Acrescentou dispositivos ao Decreto-lei n.º 288, impedindo que armas e munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros se beneficiem dos favores fiscais criados para a Zona Franca;
- **Decreto-lei n.º 356, de 15/08/68** - Estendeu os benefícios do Decreto-lei n.º 288/67 à área da Amazônia Ocidental;
- **Decreto n.º 63.871, de 20/12/68** - Regulamentou o Decreto-lei n.º 356, determinando quais as áreas da Amazônia Ocidental que podem usufruir de seus benefícios fiscais;
- **Decreto-lei n.º 1.435, de 16/12/75** - Alterou a forma de cálculo da redução do imposto de importação sobre insumos importados,

quando incorporados em produtos industrializados na Zona Franca e remetidos para outras regiões do País, elevando a carga fiscal, estabeleceu a exigência de observância de índice numérico mínimo de nacionalização para fruição dos benefícios, e criou um incentivo adicional (isenção do IPI com manutenção do crédito respectivo) à utilização de matérias primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional;

- **Decreto-lei n.º 1.455, de 07/04/76** - Facultou ao Governo Federal o estabelecimento de limites máximos globais de importação de mercadorias realizadas pelas empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus;
- **Decreto-lei n.º 2.434, de 19/05/88** - Dispôs sobre a isenção ou redução de impostos na importação de bens;
- **Constituição Federal (Atos das Disposições Transitórias, Art. 40), de 05/10/88** - Prorrogou por 25 anos, até 05 de outubro de 2013, a vigência da Zona Franca de Manaus;
- **Lei Complementar n.º 68, de 13/06/91** – Dispõe sobre a composição do Conselho de Administração da SUFRAMA;
- **Decreto n.º 205, de 05/09/91** - Dispôs sobre a apresentação de guia de importação nas compras externas realizadas por empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus, suspendeu os limites máximos anuais de importação e estabeleceu que a SUFRAMA realizará auditorias técnicas nas linhas de fabricação de produtos beneficiários de incentivos fiscais;
- **Lei n.º 8.387, de 30/12/91** - Modificou o Decreto-lei n.º 288 e parte da legislação anterior. As principais modificações introduzidas foram relativas à utilização do coeficiente de redução para cálculo do Imposto de Importação de produtos manufaturados em Manaus com utilização de insumos importados; instituiu o conceito de processo produtivo básico, manteve a isenção do IPI para as mercadorias produzidas na Zona Franca e destinadas a consumo ou à comercialização em qualquer ponto do território nacional;
- **Decreto n.º 783, de 25/03/93** - Fixou o Processo Produtivo Básico – PPB, para alguns produtos industrializados na Zona Franca de

Manaus. Posteriormente, inúmeras Portarias Interministeriais fixaram os processos produtivos básicos específicos de diversos produtos não contemplados neste Decreto;

- **Portaria n.º 160 da SUFRAMA, de 27/05/96** - Fixou prazo para apresentação de laudo técnico relativo ao cumprimento do Processo Produtivo Básico;
- **Portaria Interministerial n.º 324, de 01/08/96** - Fixou prazo para que as empresas fabricantes de produtos industrializados na Zona Franca de Manaus implantassem o sistema de qualidade; e
- **Resolução n.º 201, da SUFRAMA, de 31/08/2001** - Disciplinou a sistemática de aprovação de projetos industriais, exigindo uma série de requisitos que visam ao enraizamento do modelo, destacando-se, dentre outros: o atendimento ao Processo Produtivo Básico, definido pelo conjunto mínimo de operações no estabelecimento fabril que caracteriza efetiva industrialização de determinado produto; o incremento da oferta de empregos na Região e a incorporação de tecnologias.

### **2.1.2 – Análise da evolução da legislação**

O Decreto-lei n.º 288/67, no aspecto tributário, previa o seguinte tratamento para as empresas que viessem a ter seus projetos aprovados e se instalassem na Zona Franca de Manaus, independentemente de qualquer condição adicional:

- isenção dos impostos sobre a importação de produtos estrangeiros e sobre produtos industrializados, para todas as entradas de mercadorias estrangeiras na Zona Franca de Manaus;
- isenção do Imposto de Exportação para as operações de exportação de mercadorias da Zona Franca de Manaus, qualquer que fosse a origem dessas mercadorias;
- equivalência das vendas do país para a Zona Franca às operações de exportação para o exterior;

- incidência do Imposto de Importação apenas sobre os insumos importados e com redução percentual equivalente ao valor adicionado nacional, no caso de vendas de mercadorias da Zona Franca para o restante do País;
- isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados para todas as mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus.

Ao final de 1975, com o Decreto-lei n.º 1.435, alterou-se a forma de cálculo da redução do Imposto de Importação sobre os insumos importados incorporados aos produtos industrializados na Zona Franca e remetidos para outras regiões do País. Além disso, estabeleceu-se como condição para o gozo dos incentivos a observância por parte das empresas de **índice numérico mínimo de nacionalização** da produção.

A primeira das alterações objetivou elevar o custo de internação dos produtos fabricados em Manaus, na proporção direta da participação dos insumos importados nos produtos finais, reduzindo a sua capacidade de competição no mercado interno; a segunda forçou as empresas instaladas na Zona Franca a elevarem seus níveis de compras de insumos no mercado doméstico. Ou seja, as duas medidas objetivaram criar um mercado ampliado para o parque industrial da região Centro-sul e, ao mesmo tempo, aumentar o grau de integração deste com as indústrias da Zona Franca .

Mas, esse mesmo Decreto-lei teve algumas conseqüências perversas. Ao alterar a fórmula de cálculo da redução do Imposto de Importação, limitou o valor da mão-de-obra nacional passível de cômputo aos montantes gastos com empregados envolvidos diretamente no processo de produção, o que, obviamente, desestimulou a instalação pelas empresas da Zona Franca de laboratórios e centros de pesquisa. A Portaria que regulamentou o decreto piorou a situação, limitando as deduções aos gastos com mão-de-obra até o nível de supervisor, o que reduziu o volume do recrutamento de técnicos qualificados em outras regiões.

Pode-se afirmar, portanto, que o principal resultado dessas alterações foi desestimular enormemente o desenvolvimento local de tecnologia de produtos e de processo de produção e, até mesmo, dificultar a absorção de

tecnologia adquirida no exterior. Ou seja, algumas das críticas que se fazem atualmente à ZFM são resultado direto dessas modificações introduzidas, de forma inconseqüente, na legislação.

No ano seguinte, através do Decreto-lei n.º 1.455, criou-se a possibilidade de que fossem impostas cotas máximas de importação para as empresas instaladas na Zona Franca, o que, embora inconsistente com a condição de uma área de livre importação e exportação, seria justificável devido a crise das contas externas do País, e não seria muito danoso à Zona Franca desde que as cotas fossem fixadas em níveis compatíveis com os dados observados de produção.

Isso não foi o que ocorreu. Estabeleceu-se, de forma global, uma cota que correspondia à metade das importações realizadas no ano anterior. Com isso, levou-se muitas empresas a situações delicadas, na medida em que foram obrigadas a operar abaixo de seu ponto de equilíbrio (*break even point*).

Situações extremas, como essa, criaram condições propícias para o aparecimento de distorções no processo administrativo da área. De um lado, empresas que foram obrigadas a operar em níveis muito inferiores aos constantes de seus projetos operacionais e, portanto, dispostas a pagar um bom preço por cotas adicionais de importação, e de outro burocratas com o poder de definir regras sobre a utilização das cotas. Procedimentos como a venda de cotas e a aprovação de projetos fantasmas para a obtenção de cotas surgiram, justamente, como resposta a essa medida.

A Comissão Interministerial para avaliar a Zona Franca de Manaus, criada pela portaria Conjunta n.º 422, de 31/05/91, posicionou-se pela eliminação do regime de cotas, alegando duas razões: *"a primeira é que o contingenciamento das importações é absolutamente incompatível com o conceito de área de livre comércio de importação e exportação, contido no Decreto-lei n.º 288/67 e inscrito, com maior amplitude, na própria Constituição Federal de 1988; a segunda reside em que a incerteza a respeito da distribuição de cotas, a cada ano, obriga as empresas a solicitarem mais do que efetivamente necessitam, inflando seus custos e dando origem a um comércio de cotas que precisa ser combatido"*.

Em 1991, diante dos avanços tecnológicos cada vez mais

rápidos e considerando a nova política industrial brasileira, que, apontando na direção de uma inexorável abertura ao mercado externo, exigia a busca de patamares superiores de produtividade e competitividade, substituiu-se o índice numérico mínimo de nacionalização pelo conceito mais flexível de Processo Produtivo Básico - PPB.

Com isso, passaram a ser condições para a fruição dos benefícios fiscais da Zona Franca que:

- o produto fabricado na Zona Franca de Manaus, no qual sejam utilizados insumos estrangeiros passíveis de pagamento reduzido do Imposto de Importação, deve ser obtido em processo de fabricação que observe nível de industrialização local compatível com processo produtivo básico para produtos compreendidos na mesma posição e subposição da Tarifa Aduaneira do Brasil - TAB;
- a industrialização de produto na Zona Franca de Manaus, com emprego de insumos estrangeiros, deve ser objeto de projeto de fabricação aprovado pelo Conselho de Administração da SUFRAMA; e
- os insumos estrangeiros empregados no processo de industrialização de produto na Zona Franca de Manaus devem ater-se aos limites anuais de importação constantes da resolução aprobatória do projeto e respectivas alterações.

A introdução de normas cuja preocupação central era a busca de maior qualidade nos produtos e maior produtividade dos fabricantes norteou-se pela necessidade de elevar o padrão de competitividade do parque industrial de Manaus frente aos desafios do novo mercado globalizado e sem barreiras que, então, se vislumbrava.

Ao longo de todos esses anos manteve-se no corpo da legislação a orientação de que os projetos aprovados devem coadunar-se com os interesses do desenvolvimento regional e esse é um requisito primordial, que a SUFRAMA tem, cada vez mais, observado na análise dos diversos pleitos que lhe são colocados.

## **2.2 – Incentivos concedidos**

Para se instalarem na Zona Franca, e gozarem dos incentivos fiscais decorrentes dessa opção, os projetos devem ser aprovados pelo Conselho de Administração da SUFRAMA – CAS que, no seu exame, deve considerar os seguintes aspectos:

- a) atendimento ao Processo Produtivo Básico definido para cada setor;
- b) elevação da oferta de postos de trabalho na região;
- c) incorporação de tecnologias de produto e de processo de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica;
- d) apresentação de níveis crescentes de produtividade e competitividade;
- e) reinvestimento de lucros na região; e
- f) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico.

As empresas que se implantam na Zona Franca, além de usufruírem dos incentivos da SUFRAMA, por estarem estabelecidas na área de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA (a Amazônia Legal) podem se utilizar dos benefícios desta e, também, dos incentivos decorrentes das legislações estadual e municipal. Esses incentivos são:

### **2.2.1 - Federais:**

#### **2.2.1.1 - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI.**

Esta isenção, além de cobrir os bens fabricados na Zona Franca quando de seu consumo no restante do País ou na exportação, abrange o

Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre a importação de produtos estrangeiros e sobre os produtos comprados no restante do País, quando destinados ao consumo ou à industrialização na Zona Franca de Manaus. São, portanto, três casos distintos de isenção que reduzem os custos dos produtos fabricados na Zona Franca.

A isenção do IPI sobre importações e compras no restante do País refere-se a máquinas e equipamentos para compor o capital fixo das indústrias e a insumos para o seu processo produtivo. Em se tratando de compras no País, a mercadoria sai de seu estabelecimento de origem com suspensão do IPI, que é transformada em isenção na entrada na Zona Franca. No caso das importações o procedimento é semelhante: a suspensão concedida no momento do desembarço aduaneiro é convertida em isenção quando da efetiva utilização do bem importado. Nessas duas situações, o imposto torna-se devido (perdendo efeito a suspensão) se houver redestinação do bem para fora da Zona Franca no mesmo estado em que foi recebida (sem qualquer transformação).

Já os produtos industrializados na Zona Franca estão isentos do IPI qualquer que seja a sua destinação: mercado interno ou exportação.

Considerando que as alíquotas do IPI vigentes para a produção, em outros pontos do território nacional, dos bens industrializados em Manaus variam de 10 a 50%, com valor médio de cerca de 24%, percebe-se que esse é um estímulo considerável à atividade industrial na Zona Franca. Além disso os custos de implantação e de produção já são muito reduzidos pela não incidência desse imposto na compra de equipamentos e de insumos.

#### **2.2.1.2 - Isenção do Imposto de Importação - II.**

Todos os produtos importados do exterior para consumo ou utilização industrial na Zona Franca estão isentos do Imposto de Importação. A isenção é mantida, no caso de bens de consumo importados que deixam a Zona Franca para o mercado doméstico como bagagem acompanhada de turistas, até o limite de US\$ 2.000,00 (FOB na origem).

Já os insumos integrantes de mercadorias industrializadas em Manaus, que sejam destinadas para comercialização no mercado doméstico, pagam uma parcela reduzida do imposto original. A redução é de 88% do II para os produtos de empresas cujos projetos foram aprovados antes de 31/03/91 e, para aqueles aprovados após essa data, é calculada de forma proporcional à participação do valor dos insumos de origem interna e da mão-de-obra direta no valor total dos insumos e da mão-de-obra.

#### **2.2.1.3 - Programa Especial de Exportação da Amazônia Ocidental - PEXPAM**

Esse programa é um mecanismo de incentivos que permite a importação de matérias-primas, insumos e componentes para industrialização de bens destinados exclusivamente à exportação e contempla os seguintes incentivos:

- Isenção do I.I. ;
- Isenção do I.P.I. ;
- Isenção do I.E.;
- Isenção do ICMS;
- Isenção do pagamento de taxas, preços públicos e emolumentos devidos a quaisquer órgãos da Administração Pública;
- Inexigibilidade ao cumprimento de Processo Produtivo Básico - PPB;
- Autorização de importações extra-quota;
- Concessão de quota-prêmio; e
- Crédito prêmio para equalização locacional.

#### **2.2.2 - Estaduais**

Os estados do País, ao realizarem exportações de produtos industrializados para a Zona Franca de Manaus, dão um tratamento favorecido à produção industrial e ao comércio, no que se refere ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS. Esse tratamento tem origem na

legislação federal que criou a Zona Franca, que estabeleceu como seriam as suas relações com os estados.

Atualmente, os incentivos fiscais baseados no ICMS que favorecem a indústria e o comércio da Zona Franca são:

a) restituição, pelo Governo do Amazonas, de parcela variável do ICMS para empreendimentos industriais aprovados pela Secretaria de Economia e Finanças do Estado;

A concessão desse incentivo é condicionada ao atendimento de vários critérios de seletividade, em função dos quais é examinado e aprovado o projeto econômico justificativo do empreendimento. São consideradas de fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado as empresas que atendam a pelo menos três dos seguintes itens:

- 1) concorram para a integração e consolidação do parque industrial do Estado;
- 2) contribuam para o incremento do nível de produtividade industrial do Estado;
- 3) contribuam para elevar as exportações do Amazonas para o exterior;
- 4) promovam investimento em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de processo e/ou de produto;
- 5) promovam a interiorização do processo de desenvolvimento do Estado; e
- 6) contribuam para o aumento da produção agropecuária do Estado.

Além disso, as empresas beneficiadas obrigam-se a atender as seguintes condições:

- 1) submeter à aprovação da Secretaria da Indústria e do Comércio alterações que impliquem cisão, fusão, incorporação e transferências de etapas do processo produtivo;
  - 2) conceder às empresas comerciais locais desconto equivalente à parcela do ICMS restituído;
  - 3) manter menores no quadro social, exceto se a empresa desenvolver atividades penosas, perigosas ou insalubres;
  - 4) manter programas de benefícios sociais para seus empregados;  
e
  - 5) apresentar e implementar programas de regionalização.
- b) isenção do ICMS para produtos oriundos de outros estados brasileiros e destinados ao consumo ou industrialização na Zona Franca;
- c) crédito do ICMS para produtos oriundos de outros estados brasileiros.
- A isenção é concedida às vendas de produtos para a Zona Franca, que são equiparadas às exportações para o exterior. O crédito fiscal presumido é concedido, quando da entrada de produtos na Zona Franca, e é de 12% quando os produtos são provenientes do Nordeste ou do Espírito Santo e de 7%, quando provenientes do Centro-sul do País; e
- d) crédito presumido do ICMS nas operações intra-estaduais.

### **2.2.3 - Municipais**

A Prefeitura Municipal de Manaus concede isenção ou redução do ISS para empresas prestadoras de serviços cujos projetos tenham sido aprovados por ela. Além disso, estão previstos, mas não estão regulamentados em virtude da necessidade do estabelecimento de critérios para sua aplicação, os seguintes benefícios:

- Isenção por 10 anos do IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial, Territorial Urbana;
- Isenção por 10 anos de taxa de serviço de limpeza e conservação pública; e
- Isenção por 10 anos de taxa de licença para funcionamento.

Vale ressaltar, finalmente, que o Decreto-lei n.º 288/67 exclui dos benefícios fiscais da Zona Franca as seguintes mercadorias:

- Armas de fogo e munições;
- Fumo e seus derivados;
- Bebidas alcoólicas;
- Automóveis para passageiros;
- Produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Tarifa Externa Comum – TEC), se destinados, exclusivamente, a consumo interno na Zona Franca de Manaus, ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.

## **2.3 – Histórico**

A Amazônia Legal, com um território de mais de 5 milhões de km<sup>2</sup>, divide-se em Amazônia Oriental e Ocidental, sendo essa última formada pelos estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima, e ocupando uma vasta área de 2,2 milhões de km<sup>2</sup>, que corresponde a cerca de 62% da região Norte e 26% do território nacional. Apresenta, entretanto, uma densidade demográfica muito baixa, de pouco mais de 2 habitantes por km<sup>2</sup>.

Por sua vez, o Estado do Amazonas representa mais da metade da área da Amazônia Ocidental, com uma população superior a 2,8 milhões de habitantes, correspondendo a cerca de 1,65% da população nacional.

Essa imensa região, não obstante o formidável potencial de recursos minerais que vem revelando possuir, à medida em que avançam os conhecimentos sobre seus solo, subsolo, rios, florestas e fauna, esteve, até meados dos anos 60, marginalizada do processo de industrialização da economia brasileira.

O objetivo de agregar a Amazônia Ocidental à economia do restante do País, promovendo a sua ocupação e valorização econômica e melhorando as condições para a manutenção de sua integridade, levou o Governo Federal a criar, em 1957, por intermédio da Lei n.º 3.173, a Zona Franca de Manaus.

A exposição de motivos daquela Lei ressalta a necessidade de *“criação, no interior da Amazônia, de um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam o seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância que se encontram os centros consumidores de seus produtos”*. Optou-se, portanto, de forma consciente, por um modelo específico de desenvolvimento, cujos custos eram óbvios e cujos resultados econômicos e sociais somente poderiam ser alcançados no longo prazo.

A legislação inicial, entretanto, sem considerar algumas especificidades da região, atribuía à Zona Franca características de uma área de livre comércio de importação, similar aos demais portos francos existentes no mundo, ou seja, caracterizava-a como uma zona franca para armazenamento ou depósito de mercadorias importadas, destinadas ao consumo interno da Amazônia e de países limítrofes ao Brasil.

A insuficiência dessa legislação logo ficou evidente e, apenas em 1964, o Governo Federal inaugurou uma nova política amazônica, marcando sua presença na região. Foi, então, criada uma Comissão para definir os objetivos dessa nova política, o que resultou em uma série de leis aprovadas e conhecidas em conjunto como “Operação Amazônia”, com duas abordagens

distintas: uma geopolítica, que compreendia a efetiva ocupação da região, e outra econômica, envolvendo a promoção da industrialização via substituição de importações.

A edição, em 1967, do Decreto-lei n.º 288 foi parte desse conjunto de medidas e com ele iniciou-se, efetivamente, a implementação da Zona Franca de Manaus.

Como opção de política econômica a ZFM baseou-se na “teoria dos pólos de desenvolvimento”, que preconiza que o crescimento não surge em todo lugar ao mesmo tempo; ele se manifesta em pontos ou pólos, com intensidade variável, dependendo das condições ali existentes ou criadas artificialmente, e se transmite, através de diversos canais e com efeitos também variáveis, para o conjunto da economia regional ou nacional.

Esse entendimento fica claro da leitura da exposição de motivos que encaminhou aquele Decreto-lei, que dizia:

*“O Decreto-lei, que ora submetemos a Vossa Excelência, é um passo arrojado para criar um pólo de desenvolvimento econômico no centro geográfico da Amazônia, com isenções fiscais e facilidades de consumo interno essenciais para a atração de capitais e mão-de-obra que asseguram o seu rápido progresso (...). A experiência que for obtida em futuro próximo com a operação da Zona Franca de Manaus, fornecerá elementos valiosos para a concessão de favores fiscais semelhantes a outras áreas da Amazônia Ocidental, permitindo ao Governo Federal a intensificação de uma política de desenvolvimento baseada na experiência obtida nesta região.”*

O mesmo documento menciona ainda que “as inversões federais necessárias a criar a infra-estrutura básica da Zona Franca são de tal maneira vultosas, em face do produto obtido de criação de novas indústrias numa área limitada, que todos os projetos de desenvolver a Zona Franca estão destinados ao fracasso por falta de rentabilidade econômica global. Além disto, não foram criadas condições de meio de vida local capazes de atrair para essa região a mão-de-obra e técnicos especializados essenciais a seu desenvolvimento”, buscando, assim, justificar a proposta de concessão de benefícios ao capital privado.

Já como artifício geopolítico a criação da ZFM representou, assim como a anterior transferência da capital federal para Brasília, uma tentativa de acelerar o processo de irradiação e interiorização do progresso a todo o território nacional, como resposta aos desafios decorrentes da dimensão continental do País e a considerações de ordem estratégica, sob o ponto de vista da soberania e da unidade nacional.

Essa preocupação fica, também, evidenciada na Exposição de Motivos antes mencionada ao constatar que *"enquanto de um lado se evidenciava a inoperância da Zona Franca de Manaus, as facilidades concedidas pelos governos estrangeiros em outras áreas limítrofes à Amazônia brasileira, trouxeram um profundo surto de desenvolvimento e conseqüentemente êxodo de nossa população fronteiriça para esses países"*.

O grande problema decorria, portanto, de existirem melhores oportunidade de emprego, sobretudo para pessoas habilitadas e preparadas, exatamente na região próspera, industrializada e moderna do país. Desse modo, as áreas pobres se esvaziavam de seus habitantes mais produtivos e hábeis. Por razões semelhantes, os capitais públicos e privados tendiam a fluir para aplicação na região mais rica do país, lá formando uma infra-estrutura básica adiantada e uma concentração de atividades que geravam economias de aglomeração importantes, atraindo ainda mais investimentos. Justificava-se, portanto, naquele momento, a adoção de políticas que visavam a reverter esse movimento e atrair e fixar capitais (inclusive humano) nas áreas menos desenvolvidas.

De fato, há mais de três décadas, quando os acessos físicos à Região Amazônica praticamente inexistiam, os transportes aéreos eram muito mais restritos que atualmente e as telecomunicações apenas engatinhavam, a única chance de obter sucesso na criação de um enclave industrial no seio da floresta era, certamente, através da concessão de fortes favores fiscais que superassem os custos financeiros decorrentes das deseconomias externas inerentes àquela opção locacional. Foi essa a percepção que norteou a definição do pacote de incentivos contido na legislação inicial.

O Decreto-lei n.º 288/67, além de dotar a Zona Franca, pelo prazo de 30 anos prorrogáveis por mais 10 anos (que, dessa forma, se esgotariam em 2.007), de incentivos especiais - que se tornaram essenciais para

garantir a sua capacidade de atrair para a região empreendimentos que, como já foi dito, de outra forma jamais realizariam essa opção locacional - criou a estrutura administrativa encarregada da implantação e administração da área.

Posteriormente, o Decreto-lei n.º 356, de 15 de agosto de 1968, estendeu vários dos incentivos existentes no núcleo central de Manaus a toda a região da Amazônia Ocidental (que inclui, atualmente, os estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima), buscando criar condições para que os seus efeitos se desconcentrassem do município da capital e se disseminassem para localidades mais remotas da região.

Entretanto, as características da economia brasileira ao final da década de 60 fizeram com que surgisse uma resistência muito forte à implantação da Zona Franca, resistência essa que se exacerbou à medida que o modelo começou a apresentar resultados concretos e atrair investimentos significativos.

De fato, esse período foi marcado pelo "milagre brasileiro", quando o parque industrial do Centro sul cresceu a taxas aceleradas, graças a uma política de substituição de importações calcada em uma elevada proteção aduaneira (tarifária e não-tarifária) que garantia a reserva do mercado doméstico para os produtos fabricados no País. A criação de uma área favorecida, com importações franqueadas e baratas, representava, na verdade, uma ameaça e, na visão do parque industrial do restante do País, uma concorrência desleal aos produtores nacionais.

Não é difícil compreender essa apreensão e, em um contexto de "economia fechada", até mesmo concordar com ela. As constantes alterações introduzidas na legislação ao longo das duas décadas seguintes refletem, justamente, uma eterna "queda de braço" entre o parque industrial do Centro-sul e aquele que se instalou em Manaus usufruindo dos benefícios fiscais da Zona Franca.

Portanto, as alterações na estrutura da Zona Franca de Manaus, ao longo de sua existência, tornam evidente, por um lado, a influência das políticas governamentais sobre o seu funcionamento e, por outro, a necessidade de o modelo estar permanentemente afinado com a conjuntura do País para superar as resistências e garantir a sua sobrevivência.

De uma forma geral, a bibliografia sobre a matéria identifica três fases distintas que permitem compreender a sua evolução.

A primeira fase, de 1967 a 1976, constituiu um período de liberdade plena de importações e coincidiu, na prática, com a época de maior crescimento econômico do País. Nesse contexto, um dos objetivos básicos da política econômica do Governo era a substituição de importações, o que, de certa forma, explica a definição do modelo adotado para Manaus. A Zona Franca veio suprir o mercado nacional de diversos produtos (principalmente bens de consumo duráveis) ainda não produzidos domesticamente.

Nesse intervalo, observa-se a predominância da atividade comercial (que requer menor aporte de capital para imobilizações e envolve menores riscos), uma elevação do fluxo turístico doméstico (com brasileiros ávidos por consumir produtos de elevada sofisticação, cuja importação era proibida no restante do País), a expansão do setor terciário (como decorrência de um crescimento da renda local e do turismo) e o início da atividade industrial.

A segunda fase tem como marco a edição dos Decretos-leis n.º 1.435, em 1975, e n.º 1.455, em 1976. Como já mencionado, o primeiro modificou o artigo 7º do Decreto-lei n.º 288/67, que tratava da redução da alíquota do Imposto sobre Importação por ocasião da internação de mercadorias estrangeiras em território nacional, e instituiu a prática de índices mínimos de nacionalização para operações industriais; e o segundo estabeleceu limites máximos globais anuais de importação e vedou a internação de mercadorias no restante do território nacional, a qualquer título, exceto no caso de bagagem acompanhada de passageiros.

Obviamente, em alguns momentos a situação conjuntural da economia facilitou a adoção de medidas reclamadas por um dos lados, como no caso das crises do petróleo e das contas cambiais, ao final da década de 70, que serviram de justificativa para a imposição de cotas às importações globais anuais realizadas por empresas instaladas na Zona Franca. A difícil situação das contas externas brasileiras reclamava a adoção de medidas fortes e apenas nesse contexto poderia justificar-se o contingenciamento das importações de uma zona franca, definida como uma área de livre importação e exportação de mercadorias.

Com o estabelecimento de índices mínimos de nacionalização, grande parte da produção de mercadorias, principalmente no ramo eletroeletrônico, evoluiu da forma “Semi-desmontada” (*Semi-Knocked-Down* - *SKD*) para a “Completamente-desmontada” (*Completely-Knocked-Down* - *CKD*). Assim, apesar das desvantagens locacionais, os incentivos fiscais garantiram o crescimento industrial, inclusive com algum grau de integração dentro da cadeia produtiva através da atração, para a região, de alguns fornecedores de componentes. Esta ação foi norteada pela adoção de um conjunto de proposições que resultasse em um redirecionamento institucional do modelo e que proporcionasse o seu enraizamento local, consubstanciada na definição de uma política industrial para a Zona Franca de Manaus baseada nos seguintes conceitos-chave:

- **Regionalização** - mediante a utilização cada vez mais intensiva dos fatores de produção regionais (trabalho, insumos, ....);
- **Especialização** - busca de fortalecimento dos pólos industriais nascentes, amparados em uma política de desconcentração industrial;
- **Verticalização** - ditada pela necessidade de atingimento da eficiência econômica, induzindo a adoção de etapas mais complexas de industrialização;
- **Harmonização** - consistia na adoção de uma política de redução de conflitos mediante a delimitação de interesses, na perspectiva da competição, entre empresas que se instalassem na ZFM, pertencentes a segmentos industriais já consolidados em outras regiões do País;
- **Absorção Tecnológica** - consistia em meta de longo prazo visando a retirar a região da ciranda das periferias econômicas, mediante a captação, por meio dos empresários e operários, das mensagens tecnológicas emitidas dos centros desenvolvidos.

Da adoção destes conceitos resultou que, em 1990, do total de insumos utilizados pelo Parque Industrial de Manaus - PIM, quase 40% eram adquiridos na região da Amazônia Legal; além disso, estavam sendo gerados

cerca de 85.000 empregos diretos, distribuídos em segmentos industriais bem definidos (especialmente eletroeletrônico, duas rodas, relojoeiro, termoplástico, brinquedos), alguns dos quais com apreciável grau de verticalização.

Essa fase estendeu-se até o final de 1990 e caracterizou-se por um acentuado crescimento do setor industrial. Foi nesse período que se observou uma grande ampliação do mercado local e consolidou-se um parque industrial de bens de consumo durável bastante diversificado e, em alguns casos, relativamente sofisticado.

Contribuíram para esse crescimento o acesso dos projetos implantados na região a modernas tecnologias de ponta, a continuidade do processo de substituição de importações como resultado da crise nas contas cambiais do País (uma vez que cerca de 2.000 produtos tinham sua importação proibida no restante do território nacional) e a criação de uma forte demanda para o desenvolvimento da indústria nacional de componentes e de outros insumos, localizada no centro sul do País.

A terceira fase iniciou-se em 1991, com a definição de uma nova política industrial e de comércio exterior pelo Governo Federal, a qual expôs o mercado brasileiro à competição das importações, fixando como paradigma para o parque industrial doméstico a busca da eficiência e da competitividade, tendo em vista padrões internacionais de preços e qualidade. Isso representou uma ruptura com a situação que prevalecia anteriormente e na qual se inseria a política industrial da Zona Franca e tornou necessário que se introduzissem alterações na sua legislação de regência.

O processo de ajustamento industrial do Pólo Industrial de Manaus a esse novo cenário envolveu alterações em dois níveis: nas estratégias empresariais e em seu marco regulatório, merecendo destaque a promulgação da Lei n.º 8.387/91, responsável não só pela mudança que substituiu a exigência de índices mínimos de nacionalização pelo cumprimento de Processo Produtivo Básico –PPB (o qual define o número mínimo de operações físicas que uma unidade produtiva deve realizar para alcançar um grau de elaboração industrial adequado às condições de desenvolvimento da região e de competitividade da empresa), como também pelo descontingenciamento das importações.

Essas mudanças foram positivas do ponto de vista da eficiência microeconômica privada, desempenhando papel fundamental para a sobrevivência e mesmo expansão das empresas instaladas no novo contexto de abertura comercial e liberalização dos mercados, na medida em que implicou a introdução de novas técnicas de gestão da produção e na modernização dos processos produtivos com a intensificação do grau de automação industrial das empresas, resultando em significativos ganhos de produtividade.

Tal processo alterou a função de produção do parque industrial de Manaus, que deixou de ser intensiva de mão-de-obra e igualou-se à de economias mais avançadas, intensivas de capital. Neste período, entre 1990 e 1997, o faturamento da indústria de Manaus aumentou 40% e o emprego caiu 34%. Vale registrar que, embora até hoje não tenham sido recuperados os níveis quantitativos de emprego registrados no início da década de 1990, a massa salarial, a partir de 1995, afora os salários indiretos (encargos + benefícios sociais), aumentou substancialmente (65%) como decorrência da especialização e maior qualificação da mão-de-obra empregada.

Sem dúvida, a intensidade da reestruturação foi particularmente percebida no segmento eletroeletrônico, que é responsável por 61% do faturamento do distrito industrial da Zona Franca, por 77% do total de importações realizadas pela indústria e por 9% de suas exportações.

Ressalte-se, ainda, que o tipo de ajuste acima sintetizado verificou-se igualmente para o conjunto da indústria de transformação brasileira (particularmente em indústrias de montagem) e com intensidade semelhante, em termos dos efeitos gerados na balança comercial e no emprego, no caso da indústria eletroeletrônica como um todo, não constituindo, portanto, uma especificidade do modelo industrial de Manaus.

Nesse novo quadro tornaram-se infundadas as preocupações do setor industrial doméstico, pois, reduzidas as proteções tarifárias e eliminadas as não-tarifárias, a concorrência passou a ser exercida diretamente pelo fabricante estrangeiro. Dessa forma, o parque industrial existente em Manaus deixou de ser a maior ameaça ao mercado cativo antes existente.

Suponha-se, por exemplo, que, uma vez extintos os

incentivos fiscais da Zona Franca, as empresas fabricantes de televisores lá localizadas não encontrem formas de viabilizar-se financeiramente e encerrem suas atividades. A chance de uma relocação industrial desse segmento no Centro-sul seria muito pequena, pois, provavelmente, seria mais viável economicamente que o País passasse a importar seus televisores de fabricantes estrangeiros.

Mas a redução das pressões contrárias à Zona Franca que se originavam no parque industrial do Centro-sul não foi o único resultado da concorrência direta de produtos provenientes do exterior no mercado doméstico. De forma similar ao que ocorreu à economia brasileira, a concorrência externa foi responsável pela pior crise da história da Zona Franca de Manaus, durante os dois anos em que se processou o ajuste das empresas ao novo quadro.

Dando seqüência a esse processo, em 1993, o Decreto n.º 783 estabeleceu que as empresas fabricantes de produtos industrializados instaladas na Zona Franca deveriam iniciar, em 24 meses, a implantação do Sistema de Qualidade, a fim de obter a certificação de qualidade de acordo com os padrões e as normas técnicas da ISO 9000. Vale mencionar que, presentemente, 194 empresas já são detentoras dessa certificação e muitas outras estão em vias de obtê-la.

Desde o ano de 1993, também se evidenciaram sintomas de recuperação da atividade comercial. O segmento comercial de importados, responsável pelo dinamismo inicial da Zona Franca de Manaus, havia experimentado sensível queda a partir de 1991, devido à diminuição do fluxo turístico doméstico, uma vez que a maioria das pessoas passou a ter oportunidade de adquirir produtos estrangeiros nas cidades onde residem. A permissão para a venda por atacado de Manaus para outros pontos do território nacional, desde que efetuado o recolhimento dos tributos relativos ao internamento, compensou parcialmente a redução das vendas a turistas. Mesmo assim, o movimento do comércio limita-se, hoje, a cerca de 30% do existente em 1990.

Em 1996, confirmando o quadro de recuperação, a Zona Franca atingiu o maior faturamento de sua história, ultrapassando US\$ 13 bilhões, o que significou um crescimento de 192% em relação ao faturamento de US\$ 4,5 bilhões obtido em 1992, no auge da crise.

Desde 1999, pode-se dizer que a Zona Franca está iniciando uma quarta fase caracterizada, principalmente, pelo esforço exportador e pela difusão dos resultados positivos que vem obtendo pelo restante da Amazônia Ocidental como, aliás, era intenção inicial do modelo.

As ações direcionadas para a conquista de mercados externos justificam-se diante do esforço que o País como um todo desenvolve para superar as restrições que, calcadas na situação das contas externas, se colocam à retomada do crescimento sustentado e, nesse sentido, a contribuição das empresas de Manaus tem sido substancial.

De fato, as exportações do Estado do Amazonas vêm crescendo a taxas surpreendentes. Em 1995 limitavam-se a US\$ 138 milhões, em 1999 alcançaram US\$ 429 milhões (incremento de 210%) e, em 2001, ultrapassaram US\$ 850 milhões (crescimento de 98%).

Já a difusão de seus efeitos positivos pelo demais estados da Amazônia Ocidental (e pelo Amapá, em função da ALC de Macapá e Santana, cuja administração compete à SUFRAMA), é resultado da tomada de consciência de que o modelo deve ser voltado para o desenvolvimento da região como um todo, e que a negligência dessa responsabilidade pode inviabilizá-lo técnica e politicamente.

## **2.4 – Resultados Obtidos**

A criação da Zona Franca de Manaus, do que resultaram a conformação do seu atual parque industrial e a expansão do comércio representa, como foi mencionado, o grande marco para a alteração do quadro que predominava na região em meados da década de 60. As repercussões daí resultantes foram suficientes para alterar significativamente o peso da região na economia brasileira e, ainda, possibilitaram o surgimento de um parque industrial moderno e que, hoje, apresentam elevado grau de integração com a economia do restante do País.

Atualmente, a cidade de Manaus, que em 1967 possuía 245 mil habitantes, já ultrapassou 1,4 milhão, sendo o centro urbano de mais rápida expansão demográfica do Brasil, com uma taxa de crescimento igual ao triplo da média nacional. Na verdade, em 1967, 28,2% da população estadual concentrava-se na capital e, segundo os resultados do Censo Demográfico de 2000, esse percentual elevou-se para 49,98%.

A velocidade do processo de expansão econômica do Estado do Amazonas a partir do surgimento da Zona Franca é notável. De fato, entre 1970 e 1985, o PIB do Amazonas multiplicou-se por quatro, enquanto o PIB brasileiro cresceu apenas 2,8 vezes. Com isso, a participação do Amazonas no PIB total do País mais que dobrou, passando de 0,6% para 1,5%. Em consequência, o produto *per capita* do Estado, que, em 1970, ultrapassava em pouco a metade da média nacional, praticamente igualou-se ao do País em 1985.

Ao final de 1996, o Amazonas atingiu um PIB de R\$ 14,1 bilhões, representando cerca de 1,8% do PIB brasileiro, o que levou seu produto *per capita* a superar a média nacional em cerca de 14,2%. Ao final da década, a participação relativa do Estado decresceu e, embora seu PIB tenha se elevado para R\$ 15,4 bilhões, sua participação no País limitou-se a 1,6% e o produto *per capita* caiu para 97% da média nacional (R\$ 5.577,00 contra R\$ 5.740,00 para o País), ocupando, ainda assim, a meritória oitava posição no *ranking* dos estados brasileiros.

A atividade industrial tem sido o centro dinâmico desse processo. No período 1970-1985, seu PIB multiplicou-se por 16,4 vezes, ou seja, 4 vezes a velocidade do PIB total. Com isso, a indústria de transformação, que no ano de 1970 respondia por 11,9% do PIB do Estado, alcançou em 1985 uma participação de 48% e, em 1994, de 51%.

Como resultado desse vigoroso surto industrial na Zona Franca, o Valor da Transformação Industrial - VTI do Amazonas, que em 1970 era de 0,3% do nível nacional, cresceu para 1,7% em 1985. A participação no emprego industrial passou de 0,4% para 1,1%. Além disso, a natureza da estrutura industrial que se implantou em Manaus, com predominância de indústrias tecnologicamente avançadas, imprimiu um ritmo de expansão à produtividade da mão-de-obra bem superior ao observado para o conjunto da indústria brasileira.

No que diz respeito às atividades comerciais, também não resta dúvida quanto ao vigor de sua expansão nas primeiras duas décadas de funcionamento do modelo, influenciada pelos incentivos fiscais e pelo estímulo à importação de produtos estrangeiros durante um período em que, no restante do País, como mencionado, existiam severas restrições às importações de bens de consumo. Em 1990, o nível das vendas comerciais chegou a representar cerca de 40% do valor das vendas industriais, mostrando uma rápida expansão em relação aos anos de 1988 e 1989, superando inclusive o ritmo observado para a atividade industrial.

Na última década essa tendência inverteu-se e, em função das já mencionadas alterações nas características da Zona Franca, a atividade comercial tem perdido importância relativamente ao setor industrial.

Existem instaladas no Distrito Industrial de Manaus, hoje, mais de 400 indústrias, na sua maioria de capital e tecnologia de multinacionais, que, em 2001, faturaram mais de US\$ 9 bilhões e recolheram, aos Governos Federal e Estadual, cerca de US\$ 2,3 bilhões, entre impostos e contribuições, valor que corresponde a cerca de 23% do PIB estadual. Mas vejamos a evolução de cada um dos principais indicadores.

A política de incentivos do Pólo Industrial de Manaus - PIM atraiu para a região marcas mundiais como HONDA, GILLETTE, PHILLIPS, COCA-COLA, PEPSI-COLA, XEROX, PANASONIC, SEMP TOSHIBA, SONY, HARLEY DAVIDSON, NOKIA e SANSUNG dentre outras, e, nesse sentido, o modelo continua exercendo grande atratividade, caracterizada pelo volume de aprovação de projetos nos três últimos anos.

Este desempenho denota que a Zona Franca foi capaz de estabelecer vínculos importantes com o restante do mundo, passando tal credibilidade aos investidores que os capitais aplicados na região resultaram, atualmente, em um estoque de capital fixo registrado da ordem de R\$ 20 bilhões, substantivado em edificações, instalações industriais, máquinas e equipamentos, etc.

Em 1999 foram aprovados 144 projetos industriais, em 2000 esse número elevou-se para 158 e, em 2001, para 277. Esses dados

representam investimentos da ordem de US\$ 2,29 bilhões, US\$ 2,78 bilhões e US\$ 4,59 bilhões, respectivamente.

O faturamento das empresas industriais, que, em 1990, havia atingido US\$ 8,4 bilhões, e chegou a um mínimo de US\$ 6,6 bilhões em 1993 (auge da crise), elevou-se gradativamente até US\$ 13,3 bilhões em 1996. Em seguida, novamente declinou, atingindo US\$ 7,2 bilhões em 1999, e voltando a elevar-se para US\$ 10,4 bilhões no ano de 2000 e US\$ 9 bilhões em 2001. Vale observar que a forte desvalorização cambial ocorrida no início de 1999 influencia diretamente esses resultados (em especial os relativos ao próprio ano de 1999). Certamente, a observação dos valores em moeda nacional mostraria resultado diverso, sem, entretanto, descaracterizar o movimento ascendente dos números em uma perspectiva de longo prazo.

Despontam como setores mais significativos o Eletroeletrônico (aqui incluindo informática) e o de Duas Rodas, que, juntos, representam 72% do faturamento total em 2001.

O emprego industrial também expandiu-se de forma muito rápida, ao passar de 10,6 mil pessoas ocupadas no início do período (1970) para um máximo de 80 mil em 1990. Nos anos seguintes, como resultado da alteração da função de produção do parque industrial, o nível de emprego caiu, reduzindo-se para cerca de 44 mil em 1994 e voltando a subir para atingir 53,6 mil postos em 2001.

Vale ressaltar, entretanto, que, se, além das empresas industriais, considerarmos as empresas comerciais que dependem de incentivos da Zona Franca, os empregos diretos elevam-se para cerca de 70 mil. Ademais, tendo em vista que, para cada emprego gerado pela indústria e comércio de Manaus, gera-se cinco outros empregos na economia local e que, além disso, a relação emprego/dependente na região é de 1 para 5, estima-se que cerca de 2 milhões de pessoas na região da Amazônia Ocidental dependem diretamente da Zona Franca de Manaus.

A evolução dos salários pagos na Zona Franca evidencia, de forma inquestionável, a evolução qualitativa do parque industrial. Na última década, quando os postos de trabalho se reduziram como resultado do ganho de

produtividade, a massa salarial cresceu significativamente, indicando a melhoria da qualidade dos empregos gerados. O quadro I mostra esse comportamento.

Do ponto de vista das importações, a Zona Franca tem aumentado a sua dependência do estrangeiro comparativamente ao que adquire no restante do País. Com efeito, devido também às facilidades introduzidas entre 1990 e 1999, o valor das importações do estrangeiro, como percentagem das importações totais, passou de 19,0% para 55,1%. Aliás, movimento semelhante pode, certamente, ser verificado, no mesmo período, no parque industrial do Centro-sul.

Uma análise da estrutura de gastos dessas empresas demonstra, de qualquer forma, a contribuição que trazem para a região e para o País. Deve-se ponderar que, desde a sua criação e até o final do ano de 1992, o maior fornecedor de insumos para as indústrias da Zona Franca sempre foi o parque industrial do Centro-sul. Na verdade, a expansão do parque produtivo instalado em Manaus representou, ao longo dos anos, um crescimento do mercado interno para as empresas do Centro-sul, cujo poder de penetração no mercado externo era, à época, bastante reduzido.

| QUADRO I                                      |                |           |                      |                        |           |           |
|-----------------------------------------------|----------------|-----------|----------------------|------------------------|-----------|-----------|
| PÓLO INDUSTRIAL DE MANAUS                     |                |           |                      |                        |           |           |
| MASSA SALARIAL, ENCARGOS E BENEFÍCIOS SOCIAIS |                |           |                      |                        |           |           |
|                                               |                |           |                      |                        |           | R\$ mil   |
| ANOS                                          | Salários Pagos | Nº Índice | Encargos Sociais (1) | Benefícios Sociais (2) | TOTAL     | Nº Índice |
| 1995                                          | 282.439        | 100,00    | 254.172              | 124.982                | 661.593   | 100,00    |
| 1996                                          | 342.279        | 121,19    | 335.417              | 157.423                | 835.119   | 126,23    |
| 1997                                          | 395.731        | 140,11    | 356.504              | 170.438                | 922.673   | 139,46    |
| 1998                                          | 382.655        | 135,48    | 312.518              | 149.011                | 844.184   | 127,60    |
| 1999                                          | 337.648        | 119,55    | 376.920              | 152.511                | 867.079   | 131,06    |
| 2000                                          | 427.423        | 151,33    | 387.712              | 189.605                | 1.004.740 | 151,87    |
| 2001                                          | 465.053        | 164,66    | 469.230              | 215.547                | 1.149.830 | 173,80    |

- (1) Os encargos sociais são direitos dos trabalhadores custeados pelas empresas, referem-se a gastos com a seguridade social - INSS, FGTS, férias, décimo terceiro salário, PIS, seguro contra acidentes, COFINS e quaisquer outros encargos e outras despesas operacionais;
- (2) Os benefícios sociais são os salários indiretos gastos com educação, creche, transporte, alimentação, assistência médica, odontológica, hospitalar, farmacêutica e ambulatorial. Complementação de diária hospitalar, contribuição à associação de empregados, ajuda de custo e outros encargos que caracterizam benefícios tanto à mão-de-obra operacional como administrativa.

Após 1993 as importações do exterior aumentaram enormemente sua participação relativa, mas, mesmo assim, os gastos regionais praticamente equiparam-se a elas. Por outro lado, se adicionarmos aos gastos a remuneração de fatores no País, embora observemos valores decrescentes ao longo dos anos, verificaremos que, mesmo em 2000, seu ano mais baixo, eles corresponderam a quase 70% do faturamento total. O quadro II mostra esses números.

| QUADRO II                                     |          |                  |                |           |
|-----------------------------------------------|----------|------------------|----------------|-----------|
| ESTRUTURA DOS GASTOS DA ZONA FRANCA DE MANAUS |          |                  |                |           |
| EM RELAÇÃO AO FATURAMENTO (%)                 |          |                  |                |           |
| ANO                                           | REGIONAL | RESTANTE DO PAÍS | TOTAL NACIONAL | IMPORTADO |
| 1990                                          | 31,23    | 59,61            | 90,84          | 9,16      |
| 1991                                          | 30,23    | 57,13            | 87,36          | 12,64     |
| 1992                                          | 26,54    | 58,84            | 85,38          | 14,62     |
| 1993                                          | 18,71    | 60,57            | 79,28          | 20,72     |
| 1994                                          | 20,17    | 60,42            | 80,59          | 19,41     |
| 1995                                          | 20,67    | 56,95            | 77,63          | 22,37     |
| 1996                                          | 20,93    | 55,01            | 75,94          | 24,06     |
| 1997                                          | 22,77    | 48,36            | 71,13          | 28,87     |

|          |       |       |       |       |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 1998     | 21,31 | 55,50 | 76,81 | 23,19 |
| 1999     | 19,22 | 50,97 | 70,19 | 29,81 |
| 2000 (*) | 18,61 | 50,96 | 69,57 | 30,43 |

(\*) Dados até julho.

A situação macroeconômica atual elevou a redução do déficit comercial do País à condição de objetivo fundamental e prioritário do Governo Federal, o que tem implicado a adoção de políticas ativas de fomento à exportação e de adensamento de cadeias produtivas.

Nesse sentido, a SUFRAMA estabeleceu como meta mobilizadora atingir montante de US\$ 2 bilhões de exportações até 2003 e prosseguir neste ritmo até alcançar níveis próximos à metade da produção do Parque Industrial de Manaus.

Para estimular os negócios em nível internacional, aquela Superintendência tem promovido seminários de divulgação dos mecanismos governamentais voltados às exportações; apoiado a participação de empresas em missões empresariais no exterior; participado de negociações junto aos Blocos Econômicos do Mercosul, Pacto Andino e ALCA; e criado grupos de trabalho para estudar ações e medidas apropriadas para abrir espaço no mercado internacional aos produtos fabricados no Pólo Industrial de Manaus, tudo isso não como alternativa para o excedente de produção, mas sim como uma ação estratégica da gestão empresarial.

Talvez já como resposta a esses estímulos, as empresas da ZFM têm demonstrado uma crescente propensão a exportar, particularmente aquelas de seu segmento mais moderno. Prova disso é que as exportações, refletindo as ações adotadas (em um processo que se acentuou a partir de 1996), cresceram de US\$ 60 milhões no início da década para US\$ 772 milhões em 2000 e US\$ 851 milhões em 2001.

| <b>QUADRO III</b>        |
|--------------------------|
| <b>EXPORTAÇÕES</b>       |
| <b>AMAZONAS X BRASIL</b> |
| <b>1990 – 2001</b>       |
| <b>US\$ milhões</b>      |

| ANO  | AMAZONAS | N. Índice | BRASIL | N.º Índice |
|------|----------|-----------|--------|------------|
| 1985 | 53       | 100,00    | 25.642 | 100,00     |
| 1986 | 39       | 73,58     | 22.349 | 87,16      |
| 1987 | 50       | 94,34     | 26.224 | 102,27     |
| 1988 | 68       | 128,30    | 33.789 | 131,77     |
| 1989 | 126      | 237,74    | 34.383 | 134,09     |
| 1990 | 178      | 335,85    | 31.414 | 122,51     |
| 1991 | 107      | 201,89    | 31.620 | 123,31     |
| 1992 | 148      | 279,25    | 35.862 | 139,86     |
| 1993 | 145      | 273,58    | 38.597 | 150,52     |
| 1994 | 134      | 252,83    | 43.545 | 169,82     |
| 1995 | 138      | 260,38    | 46.506 | 181,37     |
| 1996 | 144      | 271,70    | 47.747 | 186,21     |
| 1997 | 193      | 364,15    | 52.994 | 206,67     |
| 1998 | 266      | 501,89    | 51.140 | 199,44     |
| 1999 | 429      | 809,43    | 48.011 | 187,24     |
| 2000 | 773      | 1.458,49  | 55.086 | 214,83     |
| 2001 | 851      | 1.605,66  | 58.223 | 227,06     |

O Amazonas, por força da Zona Franca de Manaus, tendo uma participação de 37,7% do PIB regional, é responsável, atualmente, por mais de 58% da arrecadação dos tributos e contribuições federais na região. Aliás essa participação vem crescendo ao longo dos anos, como bem o demonstra o quadro IV.

| QUADRO IV                                        |               |               |                |
|--------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES FEDERAIS |               |               |                |
| AMAZONAS X REGIÃO NORTE                          |               |               |                |
| Em R\$ 1,00                                      |               |               |                |
| ANOS                                             | AMAZONAS      | REGIÃO NORTE  | PARTICIPAÇÃO % |
| 1995                                             | 922.724.017   | 1.727.775.077 | 53,41          |
| 1996                                             | 1.147.180.340 | 2.085.270.755 | 55,01          |
| 1997                                             | 1.181.860.340 | 2.161.350.856 | 54,68          |
| 1998                                             | 1.066.748.348 | 2.125.385.702 | 50,19          |

|      |               |               |       |
|------|---------------|---------------|-------|
| 1999 | 1.680.958.000 | 2.929.022.612 | 57,39 |
| 2000 | 1.796.853.559 | 3.241.522.337 | 55,60 |
| 2001 | 2.218.826.176 | 3.815.507.925 | 58,15 |

O quadro V reduz os dados da arrecadação de tributos e contribuições à sua expressão *per capita* nos estados da Amazônia. Mais uma vez o efeito do processo de industrialização em Manaus fica evidenciado, já que os valores do Amazonas, que é o 2º em população, superam, em muito, os das demais Unidades.

O efeito positivo do processo de industrialização, em termos de arrecadação, fica, mais uma vez, patenteado quando se constata que o Estado do Amazonas efetua transferências líquidas de recursos de arrecadação anuais (Quadro IV), superiores R\$ 1 bilhão, o que, mantida essa média, representa arrecadação superior a R\$ 10 bilhões na última década.

| QUADRO V                                        |                        |                           |                           |
|-------------------------------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------|
| ARRECADAÇÃO FEDERAL POR HABITANTE (em R\$ 1,00) |                        |                           |                           |
| ESTADOS                                         | ARRECADAÇÃO<br>FEDERAL | POPULAÇÃO<br>(CENSO 2000) | ARRECADAÇÃO<br>PER CAPITA |
| <b>Amazonas</b>                                 | 1.796.853.559,00       | 2.812.557                 | 638,87                    |
| Pará                                            | 909.029.182,08         | 6.192.307                 | 146,80                    |
| Rondônia                                        | 271.849.239,22         | 1.379.787                 | 197,02                    |
| Amapá                                           | 105.148.532,96         | 477.032                   | 220,42                    |
| Roraima                                         | 83.686.791,11          | 324.397                   | 257,98                    |
| Acre                                            | 74.898.112,89          | 557.526                   | 134,34                    |
| Amazônia                                        | 3.241.465.417,26       | 11.743.602                | 276,02                    |

| QUADRO VI                                        |
|--------------------------------------------------|
| ARRECADAÇÃO FEDERAL NAS REGIÕES NORTE E NORDESTE |

| FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS |               |                   |               |
|------------------------------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| Em R\$ 1,00                                    |               |                   |               |
| ESTADO                                         | ARRECADAÇÃO   | REPASSE FPE e FPM | DIFERENÇA     |
| <b>Amazonas</b>                                | 1.796.853.559 | 510.069.832       | 1.286.783.727 |
| Acre                                           | 74.740.792    | 487.053.260       | - 412.312.468 |
| Alagoas                                        | 383.412.682   | 810.562.993       | - 427.150.311 |
| Amapá                                          | 104.164.175   | 461.520.080       | - 357.355.905 |
| Bahia                                          | 3.516.821.215 | 2.305.001.598     | 1.211.819.617 |
| Ceará                                          | 1.504.830.857 | 1.544.814.583     | - 39.983.726  |
| Maranhão                                       | 478.221.707   | 1.396.088.164     | - 917.866.457 |
| Pará                                           | 902.188.859   | 1.208.950.395     | - 306.761.536 |
| Paraíba                                        | 622.204.037   | 996.561.090       | - 374.357.053 |
| Pernambuco                                     | 2.259.497.645 | 1.501.311.966     | 758.185.679   |
| Piauí                                          | 321.082.182   | 843.490.448       | - 522.408.266 |
| R.G. Norte                                     | 475.841.293   | 825.900.135       | - 350.058.842 |
| Rondônia                                       | 270.255.336   | 458.505.190       | - 188.249.854 |
| Roraima                                        | 83.319.618    | 363.135.296       | - 279.815.678 |
| Sergipe                                        | 397.762.863   | 690.824.929       | - 293.062.066 |
| Tocantins                                      | 97.985.140    | 723.471.571       | - 625.486.431 |

Podemos verificar que, considerados todos os estados das regiões Norte e Nordeste, o Amazonas é o 3º em montante arrecadado, atrás apenas de Bahia e Pernambuco, e que, na região, apenas esses três são transferidores líquidos de recursos para o Governo Federal (todos os demais são recebedores líquidos). Além disso, é importante observar que, entre os três, o Amazonas é o que transfere maior volume de recursos para a União.

Em relação ao tributo estadual - ICMS, o efeito do Modelo ZFM também deixa sua marca, quando coloca o Estado do Amazonas em 14º lugar no *ranking* nacional de arrecadação total e em 8º no *ranking* de arrecadação *per capita*, conforme mostra o quadro VII.

Consciente da importância da absorção tecnológica pelas empresas de Manaus, a SUFRAMA tem buscado induzir a inserção das atividades de Ciência e Tecnologia - C&T no processo de desenvolvimento

econômico, mediante a difusão e introdução de inovações tecnológicas nas cadeias produtivas, quando do usufruto, por parte das empresas produtoras de bens de serviços de informática, dos incentivos fiscais estabelecidos pelas Leis n.ºs 8.248/91 e 8.387/91.

O artigo 2º da Lei n.º 8.387/91, alterado pela Lei n.º 10.176/01, disciplina que as empresas produtoras de bens e serviços de informática da ZFM, para fazerem jus à fruição dos benefícios fiscais regidos pelo Decreto-lei n.º 288/67, deverão aplicar, em cada ano calendário, 5% do seu faturamento bruto em P & D, sendo que até 2,7% podem ser aplicados em projetos realizados pela própria empresa e, no mínimo 2,3% em convênios com centros ou institutos de pesquisas ou entidades brasileiras de ensino que realizem, na Amazônia, essas atividades.

Ressalte-se que, no período de 1996 a 2000, os recursos aplicados em P & D possibilitaram a certificação de 29 empresas do setor de tecnologia da informação, além, é claro, da melhoria de processos relacionados à fabricação de seus produtos.

| QUADRO VII                                |    |                |            |                 |         |
|-------------------------------------------|----|----------------|------------|-----------------|---------|
| ARRECADAÇÃO DE ICMS POR ESTADO – Ano 2000 |    |                |            |                 |         |
| Em R\$ 1,00                               |    |                |            |                 |         |
| Ranking                                   | UF | ICMS           | População  | ICMS Per Capita | Ranking |
| 1º                                        | SP | 30.618.862.000 | 37.032.282 | 826,81          | 1º      |
| 2º                                        | RJ | 8.169.917.000  | 14.391.282 | 567,70          | 4º      |
| 3º                                        | MG | 7.562.362.000  | 17.891.494 | 422,68          | 12º     |
| 4º                                        | RS | 5.643.999.000  | 10.187.798 | 554,00          | 6º      |
| 5º                                        | PR | 4.355.486.000  | 9.563.458  | 455,43          | 10º     |
| 6º                                        | BA | 3.763.962.000  | 13.070.250 | 287,98          | 15º     |
| 7º                                        | SC | 2.756.602.000  | 5.356.360  | 514,64          | 7º      |
| 8º                                        | GO | 2.198.112.000  | 5.003.228  | 439,34          | 11º     |
| 9º                                        | PE | 2.143.972.000  | 7.918.344  | 270,76          | 18º     |

|     |    |               |           |        |     |
|-----|----|---------------|-----------|--------|-----|
| 10º | ES | 2.004.533.000 | 3.097.232 | 647,20 | 3º  |
| 11º | CE | 1.867.769.000 | 7.430.661 | 251,36 | 19º |
| 12º | MT | 1.415.798.000 | 2.504.353 | 565,33 | 5º  |
| 13º | DF | 1.415.084.000 | 2.051.146 | 689,90 | 2º  |
| 14º | AM | 1.404.443.000 | 2.812.557 | 499,35 | 8º  |
| 15º | PA | 1.183.935.000 | 6.192.307 | 191,19 | 24º |
| 16º | MS | 1.037.154.000 | 2.078.001 | 499,11 | 9º  |
| 17º | RN | 791.539.000   | 2.776.782 | 285,06 | 16º |
| 18º | PB | 735.898.000   | 3.443.825 | 213,69 | 21º |
| 19º | MA | 631.435.000   | 5.651.475 | 111,73 | 27º |
| 20º | AL | 539.446.000   | 2.822.621 | 191,12 | 25º |
| 21º | RO | 516.690.000   | 1.379.787 | 374,47 | 13º |
| 22º | SE | 489.796.000   | 1.784.475 | 274,48 | 17º |
| 23º | PI | 429.989.000   | 2.843.278 | 151,23 | 26º |
| 24º | TO | 277.916.000   | 1.157.098 | 240,18 | 20º |
| 25º | AC | 110.476.000   | 557.526   | 198,15 | 23º |
| 26º | RR | 107.821.000   | 324.397   | 332,37 | 14º |
| 27º | AP | 101.910.000   | 477.032   | 213,63 | 22º |

Além disso, um novo formato de cooperação técnica vem sendo construído entre a indústria e as universidades locais e fundações. A edição do Decreto n.º 1885/96 favoreceu este relacionamento, vez que, até então, o meio acadêmico encontrava-se praticamente isolado das atividades de desenvolvimento aplicadas ao meio empresarial e das atividades de consultoria técnica.

O desenvolvimento do conhecimento é requisito fundamental para o sucesso das organizações. Não é suficiente a indústria dominar apenas tecnologias de última geração. Há necessidade de se dispensar o mesmo tratamento prioritário ao capital financeiro, à aquisição de novas tecnologias e ao capital intelectual.

Nesse sentido, é fundamental intensificar a formação de recursos humanos especializados mediante um processo de integração com

instituições de ensino e pesquisa do País e do mundo, para que se possa dispor de competência técnico-científica capaz de gerar uma base tecnológica eficiente e com potencial para atender a demanda da indústria.

O capital intelectual tem papel definitivo para a consolidação do PIM, e constitui um fator fundamental para o desenvolvimento de projetos nas áreas de biotecnologia e agroindústria, que dependem de base de conhecimento estruturada para garantir seu desenvolvimento e sustentabilidade.

Com esse objetivo, a SUFRAMA tem estimulado a capacitação de recursos humanos mediante a participação financeira em projetos oriundos de entidades educacionais, que visam a formação e especialização de profissionais de alta qualificação.

O recente estudo sobre a capacitação tecnológica do Parque Industrial de Manaus, realizado pela Fundação Getúlio Vargas, procurou verificar as condições lá existentes “vis-a-vis” as encontradas em outros países. Dois aspectos merecem destaque na pesquisa: a velocidade com que as empresas estão avançando tecnologicamente, permitindo-lhes alcançar rapidamente níveis tecnológicos semelhantes aos de países mais avançados; o segundo destaque consiste na comparação, em bases semelhantes, feita entre as empresas pesquisadas no PIM e centros industriais na Ásia (Malásia, Singapura, Taiwan), que mostrou níveis equivalentes de acumulação tecnológica: em uma escala de 1 a 7, em termos de acumulação e inovação tecnológica, no mundo, 85% das inovações do segmento estão entre os níveis 1 a 5, exatamente onde se encontra o PIM, e apenas 15% das corporações mundiais neste segmento alcançam patamares superiores a 5 de inovação tecnológica e desenham cenários futuros.

Aquele documento, com base nos resultados encontrados, “rejeita as visões simplistas ou negativas e mecanicistas a respeito do desenvolvimento tecnológico nas empresas de Manaus. Mais precisamente, tais resultados indicam com clareza que as generalizações amplamente difundidas que rotulam como *maquiladora* a indústria eletrônica de Manaus são enganosas e equivocadas”

O Modelo ZFM também mostrou seus efeitos positivos na qualidade de vida da população. O Índice de Desenvolvimento Humano, que

reflete a média dos índices de esperança de vida, educação/escolaridade e renda *per capita*, apresentou uma significativa evolução, já que, entre 1970 e 1996, a taxa de crescimento foi de 82,38% contra 22,25% de São Paulo e 68,02% do Brasil. Isso significa que o Estado do Amazonas contribuiu positivamente para o crescimento deste indicador, no país como um todo. Este desempenho permite, ainda, inferir que houve uma elevação do padrão de vida das populações, não só do Estado do Amazonas, mas também do Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Pará, na medida em que a taxa de crescimento da Região Norte (70,66%), fortemente influenciada pelos efeitos do PIM, foi superior à apresentada pela Região Sudeste (38,23%).

A grande expansão industrial e comercial de Manaus, traduzida pelos indicadores antes mencionados, evidencia de maneira indiscutível a eficácia da política adotada no tocante às atividades econômicas urbanas. Diante dos novos tempos, em que o País e o mundo, cada vez mais, integram-se através das cadeias produtivas e das redes de comércio, a Zona Franca de Manaus necessita promover, e tem promovido, ajustes no modelo adotado, adaptando-o à nova realidade, com o objetivo, especialmente, de dar continuidade ao papel que lhe é atribuído na promoção do desenvolvimento da Amazônia Ocidental.

No caso da produção primária, entretanto, inclusive por falta de uma política adequada, a situação tem-se revelado insatisfatória, o que se traduziu em crescente dependência de Manaus da importação de produtos agropecuários de outros estados, e esta é uma vertente que irá requerer especial atenção das autoridades no futuro próximo.

Algumas correções já foram feitas para evitar que o modelo corresse o risco de perder sua competitividade e, sem condições de atrair novos investimentos, estagnasse. Agora, outras precisam ser introduzidas para que a região como um todo se beneficie de forma mais equânime dos resultados auferidos.

## **2.5 – Perspectivas**

Como já foi mencionado neste relatório, até o final da década de 80, e especialmente ao longo das décadas de 60 e 70, vivíamos em um País fechado ao mercado internacional e preocupado em implantar uma indústria substitutiva de importações. Na verdade, essa política visava justamente proporcionar um mercado cativo e criar um ambiente que facilitasse o desenvolvimento do parque industrial doméstico.

Essa não é, entretanto, uma política que possa ser utilizada de forma indiscriminada e por tempo ilimitado. Em muitos casos o preço a se pagar é muito alto. Um exemplo claro disso é a Lei de Informática, cujos efeitos todos conhecemos muito bem.

Uma vez esgotada a possibilidade de proteger o mercado interno, chega o duro momento de expor as empresas criadas sob o manto da proteção à verdade do mercado internacional e, nesse instante, é fundamental que os produtores nacionais gerem divisas com exportações, sem o que a abertura se inviabiliza em um prazo muito curto.

É papel do Governo, quando possível, adotar uma política de transição que, ou eleve gradualmente o nível de exposição, ou reduza os custos das empresas nacionais, permitindo a elas se aparelharem para produzir neste novo ambiente, altamente exigente, pelo lado do consumidor, e muito eficiente e competitivo, pelo lado da cadeia produtiva.

As indústrias da Zona Franca, na medida em que recebem incentivos que lhes permitam produzir a custos mais baixos e têm acesso a equipamentos e insumos importados, sempre representaram para o parque industrial do Centro-sul uma concorrência semelhante à que hoje se verifica com a inserção do Brasil no mercado globalizado.

Em um momento onde o processo de substituição de importações não havia se completado, as reclamações dos industriais do Centro-sul, como já dissemos, eram pertinentes, e a manutenção da Zona Franca somente se justificava se considerados os seus objetivos de desenvolvimento regional e de ocupação estratégica do vazio econômico que se observava na Amazônia brasileira.

Hoje, entretanto, o quadro é outro. A política industrial do

Governo tem se baseado, exclusivamente, na obtenção da eficiência e produtividade através da exposição do parque industrial à competição externa. O preço tem sido elevado, principalmente pela velocidade com que o processo foi conduzido, mas essa velocidade é inevitável justamente para que o País possa recuperar o tempo perdido com a política de isolamento e protecionismo, a qual incorporou ineficiências estruturais e operacionais imensas na cadeia produtiva brasileira.

Diante dessa competição externa, aquela oriunda da Zona Franca de Manaus perde importância relativa, e sua existência adquire uma nova dimensão no contexto da economia nacional. A realidade é que, hoje, muitos dos produtos fabricados em Manaus, para serem fabricados em outros pontos do País, necessitariam, também, receber incentivos, sem o que não seriam capazes de enfrentar a concorrência externa. Ou seja, as alternativas que se colocam à extinção dos incentivos fiscais de muitas empresas em Manaus são, ou a concessão de incentivos semelhantes para que produzam em outros pontos do País, ou a importação de seus produtos diretamente de fabricantes estrangeiros.

Dessa forma, a melhor solução para o Brasil e para os setores produtivos aqui instalados é que se adote uma política industrial consciente, voltada para a elevação da complementaridade entre o parque industrial do Centro-sul e o da Zona Franca.

As empresas do Centro-sul devem ser encaradas como fornecedoras preferenciais da Zona Franca, que, por seu turno, deve ser um mercado ampliado daquelas. O Governo deve incentivar, de todas as maneiras possíveis, esse vínculo e esforçar-se para que ele se torne mais estreito à medida que as indústrias domésticas elevem seu padrão de eficiência, nesta nova fase de desenvolvimento do parque industrial.

A transformação da Zona Franca em um pólo que, além de suprir o mercado interno com produtos que, de outra forma, seriam importados, seja capaz de exportar e competir em mercados externos, como é desejo de muitos, está, por sua vez, condicionada, basicamente, às seguintes premissas:

- aumento da escala de produção;
- investimentos em P&D;
- formação de recursos humanos;

- racionalização dos fatores logísticos;
- investimentos em infra-estrutura; e
- integração aos mercados dos países vizinhos.

O aumento da escala de produção é que permitirá às indústrias ganharem níveis competitivos a partir dos quais possam, além de suprir o mercado interno, gerar excedentes exportáveis em condições de custos compatíveis com os da concorrência.

Por outro lado, há que se incentivar as empresas a realizarem gastos com pesquisa e desenvolvimento de forma a manterem seus produtos em nível tecnológico semelhante ao dos concorrentes. A rápida evolução tecnológica das indústrias de ponta obriga aqueles que desejam se manter no mercado a realizar pesados gastos, tanto na área de produtos como de processos, e isso somente pode ser obtido se existem incentivos suficientes.

Além disso, é indispensável que se realizem investimentos em infra-estrutura, na geração e transmissão de energia elétrica, no sistema de comunicações, na pavimentação de estradas, no balizamento de rios e na implantação de portos com equipamentos e instalações adequados em algumas cidades estratégicas.

É necessário, também, o apoio institucional do Governo Federal, através de seus ministérios e companhias especializadas. Seria recomendável, por exemplo, que fossem efetivadas ações de integração ao norte do continente, com o Caribe, e ao oeste, com o Pacífico, com a mesma desenvoltura com que se estimula o MERCOSUL. O extraordinário avanço que se obteve, ao longo dos últimos anos, no comércio com os países do Cone Sul é prova da importância do apoio institucional para o sucesso das relações bilaterais.

Apenas assim será possível reduzir as deseconomias externas decorrentes da localização de Manaus, abrindo caminho para uma redução adicional de custos do parque industrial e permitindo que seus produtos ganhem, de uma vez por todas, competitividade no mercado internacional.

Por outro lado, a SUFRAMA, visando a cumprir seu papel institucional de estender os efeitos gerados no Núcleo Central para as demais

áreas de sua abrangência, está atuando em ação coordenada com os Governos dos Estados da Amazônia Ocidental e Amapá, e realizou estudo específico para conhecer as principais potencialidades regionais economicamente viáveis naquelas unidades da Federação

Com base nesse estudo a Autarquia tem alocado seus recursos, direcionando investimentos, em montante superior a 45% de sua receita, de forma mais eficiente, para apoio a indústrias de vocação regional e agro-industrial, traduzidos, não apenas em infra-estrutura econômica e social que resulte na melhoria da competitividade sistêmica, mas também em projetos de apoio direto à produção.

Esta política, fundada, como mencionado, na lógica de fortalecer o Pólo Industrial e induzir a interiorização dos seus efeitos, é desenvolvida a partir dos recursos de que aquela Superintendência dispõe, decorrentes da cobrança de uma taxa por serviços administrativos, que são prestados aos beneficiários dos incentivos que administra, cuja parcela mais expressiva vem das indústrias do PIM.

Um último aspecto que merece ser abordado refere-se à própria administração da SUFRAMA. A qualidade tem como um dos princípios básicos a melhoria contínua, porém esta melhoria precisa ser sistematizada e, para tanto, a ISO é uma das ferramentas mais utilizadas e reconhecidas internacionalmente como padrão de sistemas de gestão da qualidade. Essa é a razão pela qual vem sendo desenvolvido programa interno com fundamento nesses conceitos, visando propiciar à organização as bases fundamentais para um sistema de qualidade total.

A ISO na SUFRAMA é uma evidência do comprometimento da Instituição com o cidadão, e com a sociedade em geral, na busca da prestação de um serviço de qualidade e com foco nos resultados, consubstanciado na sua missão, que é o desenvolvimento regional. Esta iniciativa é pioneira em se tratando de uma autarquia federal e, caso seja certificada, será a primeira instituição desse gênero no País a ser reconhecida internacionalmente pela excelência na qualidade dos serviços e do atendimento.

Obviamente, todo esse trabalho voltado para a qualidade e para a formação de um pólo exportador completamente integrado ao restante da

indústria brasileira requer uma visão de longo prazo, e não se justificaria dentro da perspectiva, sancionada pelo quadro legal vigente, de que a capacidade de atração de novos investimentos cessaria a partir de 2005.

### **3 – Análise do Modelo da ZFM**

#### **3.1 - Concepção teórica**

O desenvolvimento econômico de uma região ocorre, basicamente, em função do nível de recursos públicos e privados nela investidos, sejam eles decorrentes da aplicação de recursos externos à região ou de poupanças geradas internamente. Assim, como a capacidade de poupança própria de uma economia pobre é também reduzida, o rápido crescimento econômico de regiões deprimidas exige como pré-condição o aporte de investimentos externos.

Por outro lado, os investidores, na alocação de seus recursos, comparam as alternativas disponíveis e fazem suas escolhas com base nos retornos esperados e na taxa de risco de cada uma delas. Essa lógica de decisão faz com que, na inexistência de intervenção governamental, os investimentos possuam uma tendência natural a se concentrarem em regiões mais prósperas.

Nesses locais existem economias de aglomeração, maior proximidade de mercados consumidores e infra-estrutura de boa qualidade, fatores esses que se traduzem de forma direta em redução de custos, elevando, portanto, a taxa de retorno e reduzindo o risco de insucesso dos empreendimentos.

Conseqüentemente, as desigualdades regionais de renda são fruto natural desta busca legítima do setor produtivo por maior eficiência, e o ciclo de concentração do capital daí resultante apenas pode ser superado mediante intervenção dos governos que, por meio de mecanismos de planejamento econômico e de instrumentos fiscais e financeiros, introduzem artificialidades capazes de reduzir os custos em regiões deprimidas, elevando o

retorno possível para níveis que compensem (e por isso são chamadas “políticas compensatórias”) as deseconomias e os riscos inerentes àquela localização.

A Zona Franca de Manaus é um desses projetos. Ela está baseada em um elenco de incentivos fiscais especiais, que foram responsáveis pela criação de condições artificiais na região e que iniciaram um processo interno de acumulação de capital que logrou resultar em importantes alterações na estrutura da economia regional.

Na década de 60, a estrutura produtiva das unidades federativas da Região Norte era formada, predominantemente, por uma agricultura extrativa rudimentar e uma indústria incipiente de produtos tradicionais, basicamente nos setores de alimentação, têxteis e madeira. Registra-se ainda que as atividades econômicas eram homogêneas em todas essas Unidades da Federação. A partir dos anos 80, o Estado do Amazonas, devido ao efeito de industrialização em Manaus, passa a diferenciar-se dos demais em termos de distribuição setorial da renda, predominando o setor industrial, no qual há uma maior adição de valor ao produto gerado, traduzindo-se em renda e, por consequência, em formação de poupança.

Ao final da década de 90, o PIM apresentava as seguintes posições relativas em termos de distribuição setorial da renda, nos setores primário, secundário e terciário: 2,66%, 56,93% e 40,41%, respectivamente. Os números deixam claro que o setor industrial de manufaturas alavancou o segmento e o setor de serviços, com empregos gerados inclusive no setor público, nas três esferas governamentais.

A reinversão de lucros e a aplicação da poupança gerada localmente no parque industrial aceleraram a taxa de acumulação de capital e, complementando as políticas públicas, criaram um círculo virtuoso que consolidou o parque industrial originário e, agora, o direciona para as novas tendências que se afiguram no mercado.

Neste contexto, e considerando a exigência do aumento da competitividade devido ao processo de globalização da economia, o fortalecimento do Pólo Industrial de Manaus e sua maior integração com a base econômica nacional apresenta-se como essencial e inadiável e somente ocorrerá se a perspectiva temporal de sua existência assim o permitir.

### 3.2 - Críticas mais freqüentes

Muitas críticas são levantadas contra a Zona Franca de Manaus. Algumas delas originam-se em setores industriais de outras regiões que, sentindo-se prejudicados com a concorrência das empresas lá instaladas, procuram desacreditar o modelo junto à opinião pública, criando, assim, resistências à sua continuidade.

Mas a grande maioria dos óbices que se colocam refletem apenas o desconhecimento que a opinião pública, de uma forma geral, e alguns agentes econômicos e governamentais, mais especificamente, têm dos resultados até agora obtidos, que transformaram a realidade da população amazonense e, hoje, fazem da Zona Franca um exemplo de eficiência e modernidade que transcende nossas fronteiras.

Uma das questões que se coloca freqüentemente é que a Zona Franca não foi bem sucedida na irradiação de seus efeitos pelo interior da região amazônica. Ao contrário, provocou uma migração brutal para a cidade de Manaus, o que vem provocando um rápido e crescente processo de favelização na capital.

Essa assertiva talvez seja a única que encontra algum respaldo nos fatos. Realmente, os incentivos propostos na legislação da Zona Franca foram, em um primeiro momento, altamente concentradores, o que, conjugado com a absoluta falta de opções econômicas no interior do Estado, resultou no inchaço de Manaus.

Há que notar, entretanto, que, na falta da Zona Franca, essa inexistência de opções no interior permaneceria e, portanto, o seu esvaziamento ocorreria da mesma forma, através de um forte processo migratório que, nesse caso, se destinaria a outras capitais ou regiões do País, ou a países limítrofes. Na verdade, nesse mesmo período, praticamente todas as capitais brasileiras receberam fortes fluxos migratórios oriundos da zona rural, o que mostra que esse fenômeno não ocorreu exclusivamente em Manaus.

De qualquer maneira, é necessário que se encontrem

meios, e a SUFRAMA vem procurando fazê-lo, de incentivar o desenvolvimento de atividades no interior da região, a fim de fixar a população local e evitar o agravamento da situação atual.

Uma das soluções é incentivar fortemente as empresas que se proponham à exploração, em nível industrial, das matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional. O fato de, em uma primeira etapa, ser lenta ou reduzida a incorporação dessas matérias-primas em produtos industrializados não deve inibir o estímulo aos projetos industriais, especialmente àqueles que demonstrarem maior propensão a realizar localmente investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Nesse sentido, a Comissão Interministerial para avaliar a Zona Franca, criada pela Portaria Conjunta n.º 422/91, em seu relatório final, já havia chamado a atenção para a necessidade de se conceber um programa *"para integrar o aproveitamento racional dos recursos naturais com a resolução científica e tecnológica, no contexto da transformação industrial dos processos produtivos da agro-indústria, da silvicultura e dos extrativismo vegetal, pesqueiro e mineral"* com a conciliação do *"equilíbrio ecológico e a melhoria de vida da população, com o crescimento econômico, a modernização, o avanço tecnológico e a integração da região com as economias nacional e mundial"*.

O incentivo a indústrias que cumpram essa finalidade deve ser firme mas, ao mesmo tempo, criterioso. É fundamental que sejam identificados os insumos regionais a serem incentivados, para que se evite a simples transposição de insumos para os quais a região não está vocacionada e que podem representar, na verdade, uma agressão ao equilíbrio da fauna e da flora, além de causarem ineficiências econômicas ao longo da cadeia produtiva.

A participação mais efetiva da comunidade acadêmica, empresarial e trabalhadora da Amazônia Ocidental nas decisões da SUFRAMA tem sido de grande auxílio para que esse processo venha a se viabilizar em condições satisfatórias para a região.

Recentemente a imprensa veiculou, com bastante alarde, lamentáveis ocorrências de mercadorias apreendidas no Porto de Manaus por descaminho e contrabando. E essa é mais uma das críticas que se ouve: a Zona Franca é um foco de contrabando.

Vale destacar, a esse respeito, que a estrutura aduaneira brasileira é precária. A Coordenação Nacional de Controle Aduaneiro dispõe de um contingente reduzidíssimo de fiscais que hoje é responsável pela administração, fiscalização e controle de 35 aeroportos, 48 terminais portuários, 22 pontos de fronteira seca e cerca de 350 recintos alfandegados para armazenamento de cargas. Existem, na média, cerca de 2,4 fiscais por unidade alfandegada, o que já seria irrisório mesmo se todos trabalhassem 24 horas por dia sem direito a folgas. Imagine-se, então, se forem consideradas as escalas necessárias e as faltas e impedimentos eventuais, férias, etc.

A estrutura aduaneira de Manaus, encarregada de fiscalizar a movimentação de cargas destinadas à Zona Franca e dela procedentes, conta com 46 auditores que, evidentemente, são incapazes de exercer a contento suas atribuições, fiscalizando os cerca de cinco mil contêineres que são movimentados por mês no Porto de Manaus. Isso, sem esquecer que devem atender também às exigências do aeroporto, que incluem não só a movimentação de carga, mas também ao trânsito de passageiros, que é intenso.

Portanto, a questão do contrabando não deve ser creditada ao modelo da Zona Franca, uma vez que decorre, fundamentalmente, da estrutura deficiente da fiscalização aduaneira, e deve, isso sim, ser vista como um problema nacional, pois certamente ocorre, talvez até com maior intensidade, em outros portos e aeroportos;

Diz-se também, com freqüência, que a Zona Franca é um “paraíso fiscal”. Isso não é, entretanto, o que se depreende dos números. Enquanto a participação do Amazonas no PIB da Região Norte limita-se a cerca de 38%, na arrecadação de tributos federais na região sua fatia ultrapassa 55%. Aliás, se considerada essa arrecadação em termos *per capita*, o amazonense recolhe aos cofres federais três vezes mais que qualquer outro cidadão nortista.

Os números mostram, portanto, que embora em Manaus exista uma zona franca, a arrecadação no Estado é muito superior à verificada em seus vizinhos, e isso explica-se pelo fato de não se incluírem entre os benefícios concedidos pela SUFRAMA o PIS, a COFINS, a Contribuição Social sobre o Lucro e a CPMF.

Muitos dizem que se não houvesse a renúncia fiscal com os incentivos em favor da Zona Franca teríamos um aumento da arrecadação federal. Uma análise honesta da realidade desmente essa assertiva falaciosa. A renúncia fiscal ocorre quando da importação e esta não ocorreria se não existisse a renúncia. Sem importações, em um primeiro momento, não haveria produção e, portanto, não haveria, no momento seguinte, arrecadação de qualquer dos tributos mencionados acima.

E não é crível imaginar que os mesmos produtos poderiam ser fabricados, sem incentivos, em outra parte do País pois, no mercado globalizado, sua importação do estrangeiro seria a opção mais viável do ponto de vista econômico, haja vista o que ocorre no segmento de informática, que permanece dependendo de incentivos para sua sobrevivência.

Um último aspecto importante relacionado com a questão fiscal diz respeito à idéia de que o Governo Federal transfere recursos para o Amazonas. Nada mais falso. Dos tributos federais arrecadados no Estado no ano de 2000, não mais que 28,4% lhe foram devolvidos através de repasses do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM), ou seja, na verdade é o Amazonas que transfere recursos para a União.

Outra crítica comum refere-se aos supostos efeitos nefastos da Zona Franca na balança comercial brasileira. Esse tipo de crítica esquece que o saldo comercial externo é resultado não apenas de exportações e importações realizadas, mas deve considerar, também, as importações substituídas e a Zona Franca, como já mencionamos, desde o seu início foi concebida e vem sendo utilizada como importante e eficaz pólo substituidor de importações.

Quase todos os bens produzidos em Manaus e destinados ao mercado interno são aqueles que, inicialmente, eram produzidos no exterior e cuja importação direta (até o final da década de 80) era proibida no restante do País. Se não ocorresse sua produção em Manaus dificilmente as autoridades conseguiriam conter, por muito tempo, as pressões que surgiriam entre os consumidores de rendas média e alta para liberar sua importação.

Assim, a diferença entre o faturamento da zona franca e as suas importações representa, além do valor agregado nacional, o valor de sua contribuição para a substituição de importações e que alcançou, apenas ao longo

da década de 90, mais de US\$ 75 bilhões.

A observação da realidade não sustenta, portanto, as críticas de que a Zona Franca é responsável, apenas, por uma sangria enorme de divisas, que compromete a saúde das contas externas do Brasil. Na verdade, as despesas no País com aquisição de insumos e remuneração de fatores superam em três vezes as compras no exterior e o caráter de sua produção, substitutiva de importações, poupa divisas para o País.

Uma última crítica que merece ser mencionada é a de que o Pólo Industrial de Manaus é constituído por empresas montadoras (conhecidas, também, como maquiadoras) que não realizam partes importantes do processo produtivo.

Hoje em dia, 50% das empresas instaladas no Pólo Industrial de Manaus possuem certificação ISO 9000 e os processos produtivos básicos a que se sujeitam garantem graus crescentes de agregação local de valor. Como já mencionado neste relatório, um recente estudo da Fundação Getúlio Vargas deixou patente que o nível tecnológico das empresas da Zona Franca equipara-se, e muitas vezes supera, o observado em grandes empresas do mercado internacional.

Portanto, no quadro atual da economia brasileira, deve-se estudar com muito cuidado a situação da Zona Franca. Ao mesmo tempo que não se deve deixar de considerar os aspectos estratégicos que nortearam sua criação, há que se examinar criteriosamente as críticas e reclamações de seus opositores para distinguir as procedentes daquelas que se constituem em um mero vício de um passado não muito distante, porém completamente diverso.

#### **4 – Análise das Proposições**

As quatro propostas de emenda à constituição, que ora se analisa, guardam grande semelhança entre si. O objetivo primeiro de todas elas é estender o prazo de funcionamento da Zona Franca de Manaus, que, pela legislação original, venceria no ano de 2.007 e, com a aprovação da Constituição Federal, foi prorrogado para 2.013.

Primeiramente, cabe analisar se não seria muito cedo começar a discutir, desde hoje, a alteração de um dispositivo constitucional que produzirá efeitos, ainda, pelos próximos onze anos. Será esta a hora adequada de enfrentar a questão, ou será melhor que deixemos que a data-limite se aproxime um pouco mais para, só então, considerando a nova conjuntura a que, certamente, o País estará sujeito, verificarmos da conveniência, ou não, da prorrogação do prazo?

Não podemos esquecer que estamos tratando, neste caso, de condições imprescindíveis para o funcionamento de médios e grandes empreendimentos, na sua maioria intensivos em capital e utilizando tecnologia de ponta, os quais necessitam de prazos relativamente longos não apenas para operacionalizar suas estratégias de produção e de mercado, como também para adequar seus fluxos de caixa e obter os retornos financeiros projetados quando da realização dos investimentos.

Assim, de forma alguma, pode-se alegar que o período de onze anos é muito longo. Esse é o momento certo para que a questão seja discutida de forma a manter a estabilidade de normas e regras, tanto para que as empresas já instaladas planejem suas ações e reinversões, como para que a Zona Franca mantenha condições atrativas para novos investidores.

Em média, um novo investimento requer um prazo de oito anos para propiciar o retorno do capital investido; logo, a partir de 2.005, a persistir a situação atual, provavelmente a Zona Franca não receberia novas demandas de aprovação de projetos. Ou, como bem lembrou o então Ministro Arthur Virgílio, “o modelo poderia começar a se congelar, a tornar-se cartorial; e o que poderia acontecer de pior para um modelo que se caracteriza pela competição, competitividade e dinamismo?”.

Por outro lado, para decidir qual deve ser o novo prazo de vigência devemos compreender, e este é um dado a ser considerado, que a sua extensão, por exemplo, até 2.030, significaria, na verdade, manter sua capacidade de atração de novos capitais até 2.022. As propostas diferem justamente nesse prazo final, variando de 2.028 a 2.038.

Em tese, a proposta do Deputado Euler Ribeiro, que estabelece o prazo indeterminado, talvez fosse a melhor. Ocorre que ela não traz

a segurança jurídica necessária, quer para a atração de novos investimentos, quer para a atuação das empresas já instaladas. De fato, mesmo as empresas que tiveram seus projetos aprovados e estão presentemente fruindo dos benefícios fiscais existentes correrão, com esta redação, o risco de perdê-los a qualquer momento, na medida em que não se sabe “a priori” até quando eles vigerão. Nesse sentido, o incentivo fiscal concedido com prazo certo tem a característica do direito adquirido e, mesmo que o instrumento legal que permite a sua concessão seja revogado, ele permanecerá vigendo, para aqueles já beneficiados, pelo prazo estipulado inicialmente.

Três das propostas sugerem, adicionalmente, modificação do parágrafo único do art. 40 das Disposições Transitórias da Constituição Federal, e nesse caso também com objetivo semelhante, qual seja, o de dar segurança jurídica às normas aplicáveis à Zona Franca. Uma delas estabelece que apenas por lei complementar poderão ser modificados os critérios que disciplinam a aprovação de projetos industriais; a outra ressalva que fica mantido, em qualquer hipótese, o regime fiscal previsto na legislação que criou a Zona Franca.

Esses são dispositivos que atendem plenamente as necessidades de uma zona franca, uma vez que, como a experiência tem demonstrado à exaustão, são muitas as tentativas de, com medidas casuísticas, alterar as normas e regulamentos aos quais se sujeitam os investimentos localizados em Manaus.

Do exposto, parece-nos forçoso concluir que as propostas são complementares e todas elas possuem pontos importantes que merecem e devem ser aproveitados em uma redação que, eventualmente, venha a ser aprovada por esta Casa.

Por esses motivos estamos apresentando para apreciação deste Plenário o substitutivo anexo.

Finalmente, é importante ressaltar que todos os palestrantes que vieram a esta Comissão apresentaram opiniões que, fundamentadas em dados extremamente favoráveis, justificam plenamente a continuidade da Zona Franca pelas próximas décadas, dando-lhe chance de consolidar e difundir seus excelentes resultados. **Em nenhum momento, e isso**

**é importante repetir, levantou-se aqui qualquer ponto que não justificasse a prorrogação do modelo implantado em Manaus.**

## **5 – Considerações finais**

É fundamental que se diga à Nação que não há equilíbrio e união de Estados sem que exista a contrapartida do equilíbrio das forças políticas ante o poder e até mesmo o domínio econômico. Se o Sul e Sudeste são hoje mais populosos e desenvolvidos, houve um trabalho conjunto da Federação ao longo desses cinco séculos de história do Brasil, que inclui a expressiva contribuição da Região Amazônica durante o ciclo da borracha, quando esse produto chegou a responder por mais de 25% das exportações brasileiras.

E se o Norte não merece, na visão dos protagonistas do combate à Zona Franca de Manaus e às Áreas de Livre Comércio nas regiões de fronteira, continuar como é, outras soluções sérias deveriam ser propostas para promover o desenvolvimento da região e cumprir o papel do qual a Zona Franca tem, tão bem, se desempenhado.

Na falta dessas soluções, não serão alguns poucos feudos econômicos do Brasil que irão defletir os rumos da História e ameaçar uma união que poderá favorecer não só os amazônidas, mas a todos os brasileiros, na medida que preservará nossa soberania sobre aquela vasta região. Como bem disse o então Ministro Arthur Virgílio, “a melhor forma de garantir a bandeira nacional sobre a Amazônia é, precisamente, através do desenvolvimento econômico”.

A Nação precisa saber que a ZFM não nasceu grande e muito menos é um produto acabado, fruto de incentivos fiscais. Há uma história de pioneirismo, riscos e muita competência. Lá, menos de 10% de seu PIB são prateleiras e vitrines de importados, pois mais de 90% são oriundos de indústrias que se instalaram num pólo industrial incentivado que, àquela altura, não possuía uma regra clara de um modelo industrial preestabelecido. Por outro lado, se não há administração e execução regular das leis que são estáveis, a culpa não é do empresariado e sim do Executivo, e em parcela menor do Congresso Nacional. O que importa é que para cada 2 dólares importados há um agregamento de mais

sete em território brasileiro, ao se comprarem insumos e produtos nacionais produzidos fora da Região Norte e, primordialmente, gerando empregos na Amazônia e muito mais no Brasil.

A Zona Franca de Manaus deve ser vista como uma forma barata e inteligente que a União encontrou para tentar quitar sua dívida com a região. Não pelas receitas cambiais que ela gerou no passado, quando respondia por 94% da produção mundial de borracha. O Tesouro Nacional optou por trocar receita tributária por resultados econômicos. A experiência, do ponto de vista econômico, já deu certo e representa um patrimônio dos brasileiros, mas tem que gerar contrapartida social mais abrangente, envolvendo toda a Amazônia, pois poderá desenvolvê-la sem ofender o meio ambiente.

Finalmente, e ressalvada a sua esterilidade em gerar outras economias na Amazônia, podemos concluir que a Zona Franca de Manaus é um projeto geopolítico e econômico vitorioso no que respeita ao setor industrial, haja vista o desempenho das empresas ali estabelecidas. As dificuldades e os sobressaltos por que passa, com certa frequência, não se devem substancialmente ao processo de globalização da economia brasileira, que afeta também empresas situadas em regiões mais desenvolvidas do País, mas à instabilidade institucional causada por experimentos normativos de índole infraconstitucional e infralegal, tentados ou levados a efeito por agentes da Administração, no âmbito federal e estadual, bem assim à falta de qualquer tentativa de planejamento das ações governamentais, em nível federal ou estadual.

E é contra isso que precisamos lutar, e é por isso que torna-se imprescindível garantir na Constituição Federal o prazo de vigência da Zona Franca de Manaus, com a certeza de que mostraremos ao País que existem motivos de sobra para que a encarem com orgulho, como o produto de uma política nacional, levada a cabo com a participação de todos nós.

Parece ser esta, inclusive, a posição do próprio Presidente da República que, conforme citado pelo então Ministro Arthur Virgílio, referiu-se à perspectiva de continuidade da Zona Franca de Manaus da seguinte forma: "... não tenho nada contra, pelo contrário, tenho a favor. Acho que, mais cedo ou mais tarde, teremos que fazer a prorrogação". Disse ainda o senhor Presidente que essa continuidade "...não envolve, na verdade, mais do que já se está

fazendo, e a perspectiva da renúncia fiscal é decrescente a se confirmarem os números positivos e as expectativas alvissareiras que o modelo apresenta”.

## 6 - Voto

Diante de todas as evidências colhidas por esta Comissão ao longo das audiências públicas e na visita à Zona Franca de Manaus, ficou claro que o modelo que ora se discute, a despeito de seus méritos, foi, ao longo dos anos, ineficiente na distribuição intra-regional dos resultados alcançados e que, apenas recentemente, as autoridades responsáveis por seu gerenciamento demonstraram alguma preocupação com essa questão.

Não há como manifestar nosso voto sem antes consignar nossa preocupação com esse quadro que, na ausência de medidas efetivas para a distribuição por toda a Amazônia dos benefícios gerados pela Zona Franca, pode vir a ser um fator determinante para que o modelo perca a sustentação técnica e política que muito lhe custou obter. Dessa forma, queremos deixar registrada nossa veemente recomendação para que as autoridades envolvidas na administração da Zona Franca privilegiem os aspectos intra-regionais quando da aprovação de projetos que se utilizem dos recursos daquela entidade.

Assim, considerando os argumentos contidos neste parecer, louvamos a oportuna iniciativa dos Deputados Antônio Feijão, Átila Lins, Pauderney Avelino e Euler Ribeiro e votamos pela **aprovação das Propostas de Emenda à Constituição n.º 550-A, de 1997, e n.ºs 577, 591 e 606, de 1998, na forma do substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2002.

Deputada Elcione Barbalho  
Relatora

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 550-A, DE 1997**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 550-A, DE 1997  
(Apensas as PECs 577, 591 e 606, todas de 1998)**

Dá nova redação ao art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, altera o prazo de vigência da Zona Franca de Manaus e dá outras providências.

**Autor:** Deputado Antônio Feijão

**Relatora:** Deputada Elcione Barbalho

**SUBSTITUTIVO**

As Mesas Da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art.40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a ter a seguinte redação:

“Art.40 É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área de livre comércio de exportação e importação, e de incentivos fiscais até o ano de 2.040.

Parágrafo único. Somente por lei complementar podem ser modificados os critérios que disciplinam ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos de investimentos na Zona Franca de Manaus, mantidas, em qualquer hipótese, as características do regime fiscal previsto na sua legislação de regência.”

Art. 2º Os incentivos fiscais previstos no art. 40 do Ato das Disposições Transitórias, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda, serão mantidos, pelo prazo ali previsto, em níveis não inferiores aos vigentes na data de promulgação desta Emenda.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Deputada Elcione Barbalho  
Relatora