

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 371

**Os Incentivos
Fiscais à Indústria
da Zona Franca
de Manaus:
Uma Avaliação
(Relatório Final)**

Flávio Tavares Lyra

MAIO DE 1995

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro do Planejamento e Orçamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR EXECUTIVO

Fernando Rezende

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Luiz Antônio de Souza Cordeiro

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — CENDEC

Adroaldo Quintela Santos

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10.º andar

CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17.º andar

CEP 20.020 — 010 — Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO

II. ASPECTOS CONCEITUAIS

III. A ESTRUTURA DA POLÍTICA INDUSTRIAL DA ZFM

IV. O SURTO INDUSTRIAL NA ZFM E OS INCENTIVOS FISCAIS

V. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

BIBLIOGRAFIA

ANEXO

OS INCENTIVOS FISCAIS À INDÚSTRIA
DA ZONA FRANCA DE MANAUS:
UMA AVALIAÇÃO (RELATÓRIO
FINAL)*

Flávio Tavares Lyra**
Vinicius Pinheiro***
Viviane Sarmento***

- * *Para a realização do presente estudo, foi fundamental contar com o apoio da dra. Adelina Teixeira B. Paiva que, enquanto esteve à frente da Coordenadoria de Política Setorial do IPEA, criou as facilidades administrativas necessárias ao andamento dos trabalhos. Não lhe foi possível, entretanto, oferecer o apoio técnico inicialmente previsto, tendo em vista a indisponibilidade de técnicos.*
- Na etapa de contratação da pesquisa e da liberação dos recursos, o dr. Murilo Lôbo, Assessor da Diretoria do IPEA, contribuiu para a agilização dos trâmites exigidos. Foi ainda decisivo seu papel para a continuidade do estudo, após a conclusão da primeira etapa, quando se fez necessária a negociação de complementação de recursos junto ao Escritório da Cepal.*
- O acesso ao corpo técnico da Suframa e às informações ali disponíveis foi inteiramente facultado pelo superintendente daquele órgão, dr. Manuel Rodrigues, que, por intermédio de seu assessor, dr. Glicério Vieira, ofereceu importante colaboração em matéria de informações e comentários. Foi igualmente importante a colaboração do dr. Fernando Costa Silva, assessor da Superintendência de Planejamento da Sudam.*
- Por fim, foi decisiva a colaboração do Departamento de Arrecadação da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, pelo chefe da Dipar, dr. Raimundo Eloy de Carvalho, do dr. Hélio Socolick e da dra. Eliane Corona, que muito contribuíram para a elaboração do item IV.6.*

** *Consultor em Política Industrial.*

*** *Estagiários de Economia.*

I. INTRODUÇÃO

O propósito principal deste estudo é avaliar a atual política industrial da ZFM sob o ponto de vista de sua capacidade para dar continuidade ao processo de industrialização que vem se realizando nessa área há cerca de 25 anos no contexto da nova política industrial do país.

Caberá enfatizar o exame dos incentivos fiscais tendo em vista o seu papel fundamental na indução do investimento privado e da competitividade das empresas e o seu impacto sobre as finanças públicas.

A principal objeção que se faz à política industrial da ZFM, adotada até recentemente, é a de ter atribuído um volume exagerado de incentivos fiscais específicos às empresas que se localizaram na região, em um contexto de expressiva proteção aduaneira vigente para todo o país. Estes incentivos aplicados durante 25 anos consecutivos teriam levado à conformação de um parque industrial com baixa competitividade. Tratar-se-ia, por conseguinte, de uma estrutura industrial "artificial" que teria, na prática, grandes dificuldades para sobreviver, no que respeita a muitos dos seus segmentos, no caso de ser mais exposta à competição.

A nova política industrial do país, ajustando-se às tendências observadas em nível internacional, adotou uma série de medidas liberalizantes do comércio exterior: eliminou as restrições quantitativas às importações, como é o caso de um grande número de produtos incluídos no chamado Anexo C, da Cacex, cuja importação era proibida; reduziu as alíquotas *ad valorem* do Imposto de Importação sobre vários produtos não produzidos internamente; e iniciou a execução de um cronograma de redução das tarifas aduaneiras em geral.

Estas mudanças, ocorridas no bojo de uma reforma mais ampla destinada a estimular o aumento da eficiência produtiva do parque industrial do país, impactaram fortemente sobre as empresas já instaladas na ZFM, o que, ao lado da estagnação da demanda doméstica para seus produtos decorrente da crise que o país atravessa, acarretou grande redução do nível da atividade industrial regional.

Ainda como parte dessa política, foram eliminados dois outros instrumentos utilizados na ZFM: a *cota global de importação*, que estabelecia um limite global para a importação de produtos pela ZFM com isenção do Imposto de Importação; e os *índices mínimos de nacionalização*, que obrigavam as empresas a respeitarem participações mínimas de componentes nacionais nos custos totais dos insumos.

Recentemente, foram adotadas mais algumas medidas, entre as quais se incluem a elevação em dez pontos percentuais na alíquota do IPI sobre a importação e a produção no restante do país nos novos produtos

fabricados na ZFM, visando minorar o quadro de contração do nível de atividade industrial e ajustar a estrutura industrial da região ao novo contexto.

Colocam-se, assim, várias questões relacionadas com a ZFM que merecem um exame mais detido: 1) a natureza da etapa de industrialização regional, que deveria tomar forma a partir de agora, tendo em vista a continuidade do desenvolvimento industrial da região; 2) a seleção do elenco de instrumentos mais eficiente para o aludido propósito; 3) as mudanças na organização e nos métodos de gestão da política industrial, para uma utilização eficiente dos instrumentos; e 4) o conhecimento dos determinantes políticos que condicionam a política industrial da ZFM.

O presente estudo tem por objetivo obter conhecimentos que sirvam para apoiar o equacionamento das questões mencionadas, concentrando-se fundamentalmente na avaliação econômica dos incentivos fiscais atualmente existentes. Para tanto, buscará resposta para as seguintes indagações:

- 1) É possível e vantajoso para a economia brasileira reestruturar o parque industrial da ZFM, com base nos incentivos fiscais existentes e com vistas ao aumento da eficiência produtiva e da competitividade?
- 2) Qual o *timing* dessa reestruturação compatível com as necessidades da economia brasileira de abastecer seu mercado interno e de participar do comércio exterior mediante a venda dos produtos fabricados na ZFM?
- 3) Que mudanças deveriam ser introduzidas no sistema de incentivos fiscais da ZFM para o uso mais eficiente dos mesmos à luz dos objetivos e da estratégia considerados adequados para a indústria regional?
- 4) Existe uma clara definição dos objetivos e da estratégia para a continuidade do desenvolvimento industrial da região que sirvam de base para a avaliação da eficiência dos incentivos fiscais?
- 5) Como se situam os diferentes incentivos fiscais e os demais instrumentos existentes, sob o ponto de vista de sua consistência interna e convergência frente aos objetivos pretendidos?
- 6) Qual o grau de transparência dos incentivos fiscais existentes, tendo em vista o fato de evidenciar claramente os resultados alcançáveis com sua aplicação e os custos envolvidos?
- 7) Que carências é possível constatar no processo de administração dos incentivos fiscais, capazes de afetar negativamente a

alocação de recursos na indústria da ZFM, por intermédio das deficiências na avaliação dos projetos e do controle da aplicação dos recursos?

O estudo é composto, além desta Introdução e de um capítulo sobre os Aspectos Conceituais, por três outros: No Capítulo III, tem-se como propósito uma avaliação *ex-ante* da política industrial da ZFM, enfatizando, no tocante aos seus instrumentos, os incentivos fiscais. Essa avaliação apóia-se no exame da legislação existente e visa detectar as inconsistências e inadequações da política industrial na ZFM sob o ponto de vista dos seus objetivos e estratégias, dos incentivos fiscais e do seu processo administrativo.

O capítulo IV, fundamentalmente empírico, compreende o exame de indicadores econômicos quantitativos e qualitativos sobre os resultados, os custos e os procedimentos administrativos da política de incentivos fiscais no passado recente.

Finalmente, no Capítulo V são apresentadas nossas conclusões e sugestões.

II. ASPECTOS CONCEITUAIS

II.1 A Natureza dos Incentivos Fiscais

Lato sensu é possível identificar três modalidades de tratamento tributário que podem influenciar o investimento e a competitividade industriais: 1) isenção; 2) dedução; e 3) tributação discriminatória. Sua influência sobre a atividade econômica dá-se por uma das vias: a) reduzindo o valor do imposto a que estaria sujeito normalmente determinado evento (itens 1 e 2); e b) incidindo sobre eventos que se deseja desestimular em favor de outros eventos alternativos (item 3). Os itens 1 e 2 conformam os denominados incentivos fiscais.

A isenção constitui-se na modalidade mais tradicional de incentivo fiscal, consistindo na liberação da obrigação do contribuinte de recolher o imposto devido, parcial ou totalmente. O benefício monetário que propicia, de um modo geral, vincula-se à promessa da adoção pelo beneficiário de condutas preestabelecidas. A dedução, por seu turno, consiste na concessão do direito de deduzir determinada parcela do imposto ou de sua base de incidência à condição de que os recursos correspondentes tenham sido ou venham a ser aplicados em eventos relevantes para a política econômica.

Teoricamente todos os tipos de impostos prestam-se como base de incentivos à atividade econômica. Os que assumem normalmente

maior importância são, entretanto, os impostos incidentes sobre a produção, venda ou valor adicionado, sobre o comércio exterior (principalmente importações) e sobre a renda.

Um mesmo imposto pode servir para o desenho de qualquer das três modalidades de tratamento tributário e de suas variantes. O mais freqüente, porém, é que a dedução seja baseada nos impostos sobre a renda.

Os principais tipos de isenção utilizados baseiam-se nos impostos:

- 1) sobre importação de máquinas e equipamentos;
- 2) sobre importação de insumos;
- 3) sobre a renda de atividades selecionadas;
- 4) sobre a produção ou vendas; e
- 5) sobre a parcela da produção exportada.

Os principais tipos de dedução conhecidos baseiam-se no imposto sobre a renda das empresas e destinam-se:

- 1) ao financiamento de investimentos em ativos fixos;
- 2) à recuperação de gastos de investimento em ativos fixos;
- 3) à depreciação acelerada dos ativos fixos;
- 4) à aplicação em fundos de investimentos; e
- 5) à recuperação de gastos com tecnologia e treinamento de mão-de-obra.

A tributação discriminatória pode estar associada a qualquer tipo de imposto. Por razões puramente fiscais ou não, alguns impostos (tarifas aduaneiras e sobre produção-venda) são normalmente diferenciados em sua incidência sobre a atividade econômica. Diferenciações adicionais, no entanto, podem ser introduzidas com propósitos puramente econômicos.

Uma distinção importante entre a isenção e a dedução deve-se ao tipo de relação que se estabelece entre o valor do benefício e o evento econômico que se pretende estimular. No caso da isenção, a relação é entre a redução do valor do imposto e a materialização futura do evento relevante definido qualitativamente. No caso da dedução, normalmente estão vinculados funcionalmente os valores do benefício e da variável que se pretende estimular.

A tributação discriminatória diferencia-se dessas duas modalidades de incentivos por duas razões principais: a) seu impacto sobre a conduta econômica que se deseja influenciar é indireto, na medida em que incide diretamente sobre as condutas competitivas; e b) não apresenta um custo fiscal (perda de receita) efetivo.

II.2 O Impacto Microeconômico dos Instrumentos Tributários

Os incentivos fiscais e a tributação discriminatória afetam as decisões empresariais (investir, produzir, exportar, etc.), em última instância, pelo seu impacto, esperado ou efetivo, sobre os recursos financeiros ou sobre a rentabilidade do capital.

Os incentivos fiscais exercem um efeito discriminatório direto, premiando as condutas econômicas desejadas com a redução do valor dos impostos. A tributação discriminatória, ao contrário, penaliza as condutas econômicas que competem com as desejadas.

É importante distinguir dois momentos do impacto dos instrumentos tributários sobre as decisões empresariais: o potencial e o efetivo. No primeiro caso, o efeito é apenas uma possibilidade. No segundo, assume a condição de um resultado concreto. Quanto menor a distância no tempo entre os efeitos potencial e efetivo de um instrumento, *coeteris paribus*, maior é a probabilidade de indução à conduta desejada. Dessa forma, uma dedução do Imposto de Renda para financiar ativos fixos, com a mesma intensidade de uma isenção sobre o lucro que os referidos ativos fixos propiciarão no futuro, provavelmente tem maior poder indutor.

Sob o ponto de vista da eficiência dos instrumentos tributários, é importante ter-se em conta a possibilidade de que os mesmos se mostrem redundantes (desnecessários ou excessivos), com várias conseqüências indesejáveis: mais altos preços dos produtos para o usuário (tarifas elevadas); baixa eficiência produtiva, em suas diferentes modalidades; desperdício de recursos reais; perda de recursos fiscais; etc.

II.3 Critérios de Seletividade

A utilização de instrumentos tributários para a promoção de atividades econômicas requer, de um modo geral, o estabelecimento de regras para a escolha dos candidatos aos benefícios pertinentes. Nessas regras são estabelecidos os requisitos necessários à aprovação dos pleitos; em alguns casos, requisitos de comprovação prévia, enquanto que, em outros, de compromissos

a serem atendidos no futuro. A seguir são mencionados os critérios de uso mais freqüentes.

- 1) *Indústria nova — indústria existente.* Este critério visa distinguir os segmentos produtivos ainda não instalados em contraposição àqueles que já operam no país ou região. Seu propósito é permitir a oferta de tratamento mais favorável às indústrias novas, cujo estabelecimento estaria associado a maiores riscos do que no caso de indústrias que já demonstraram sua viabilidade por meio de empresas em operação.
- 2) *Empresa nova — empresa existente.* Neste caso, a intenção é tratar distintamente as empresas já em operação daquelas que se pretende implantar. O suposto aqui é que uma empresa já em operação apresenta maiores facilidades para a mobilização dos recursos reais e financeiros requeridos, para a realização de investimentos de ampliação, modernização, etc., e maior conhecimento do mercado.
- 3) *Delimitação de regiões geográficas.* A promoção do desenvolvimento regional tem-se apoiado com grande freqüência em incentivos fiscais. Tem sido comum, por conseguinte, a criação de incentivos, qualitativa ou quantitativamente específicos para determinadas regiões. O critério de delimitação geográfica, dado seu caráter não econômico, mostra-se perfeitamente compatível com a utilização simultânea de outros critérios.
- 4) *Geração de emprego.* Este critério tem sido uma constante nas políticas apoiadas no uso de incentivos fiscais. Sua finalidade é possibilitar tratamento favorecido às atividades que contribuem em maior medida para a criação de empregos.
- 5) *Delimitação de setores produtivos.* Os setores produtivos que podem fazer jus aos benefícios são normalmente explicitados com vistas a seu favorecimento. É possível verificar, no entanto, situações que vão desde a inclusão de uma ampla gama de setores produtivos, até outras que se restringem a um, ou mesmo, a uns poucos segmentos.
- 6) *Delimitação dos itens do investimento.* É comum que somente determinados tipos de gastos possam acolher-se aos benefícios. Frequentemente, somente são considerados os gastos em investimento fixo, ou mesmo em maquinarias e equipamentos, deixando de lado outros itens do ativo fixo e o capital de giro.

-
-
- 7) *Balanço positivo de divisas.* A preocupação com os desequilíbrios no balanço de pagamentos leva muitas vezes a que sejam exigidos dos beneficiários dos incentivos uma contribuição positiva para a balança comercial, ou mesmo para o balanço de pagamentos.

Um sem número de outros critérios têm aparecido nas legislações que tratam de incentivos fiscais: obrigação de reinvestimento dos lucros; realização de gastos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico; atendimento de objetivos no campo social (compulsórios ou voluntários); conservação e proteção do meio ambiente; treinamento de mão-de-obra; etc.

A aplicação das políticas de incentivos fiscais têm mostrado, no entanto, que muitos desses objetivos não são alcançados satisfatoriamente. Algumas vezes, porque os compromissos assumidos, para obtenção do direito ao benefício, acham-se muito além da capacidade real das empresas para alcançá-los. Outras vezes, porque as empresas não se dispõem a arcar com os custos de seu atendimento, não obstante estarem capacitadas para tanto. As deficiências dos mecanismos de controle da aplicação dos incentivos, fenômeno muito freqüente, e a falta de definição e aplicação de penalidades aos infratores contribuem para esta última situação.

II.4 Natureza, Extensão, Intensidade e Prazos de Duração dos Incentivos Tributários Fiscais

Existem quatro dimensões fundamentais associadas aos incentivos que determinam, respectivamente, a forma como atuam, quem pode se beneficiar deles, qual o montante dos benefícios propiciáveis e, finalmente, por quanto tempo. Estas dimensões são aqui denominadas de natureza, extensão, intensidade e duração dos incentivos, respectivamente.

No estudo de natureza do incentivo, é fundamental ter em conta as características qualitativas do instrumento, de modo a ajustá-las à realidade sobre a qual cabe atuar. Por exemplo, a isenção do imposto de renda como instrumento para estimular a formação de capital, em um contexto de profunda escassez de capitais, provavelmente é menos eficaz do que uma dedução do mesmo imposto de empresas já existentes para aplicação no investimento em novas empresas.

Uma extensão ampla tende a limitar o nível da intensidade do incentivo na medida em que os recursos fiscais passíveis de utilização são escassos.

A intensidade do instrumento é o que determina o volume de recursos que será colocado à disposição da empresa beneficiária. Pode ser estabelecida em função de uma redução parcial ou total na alíquota do imposto de que se trate, de uma redução total ou parcial do valor do imposto a ser pago, ou, ainda, de um percentual deduzido da renda tributável.

Na medida em que a seletividade é um fator importante para a eficácia e eficiência dos incentivos fiscais, dada a natureza discriminatória que lhes é típica, resulta evidente que a extensão muito ampla de sua aplicação pode, de alguma maneira, prejudicar seu poder indutor e elevar os custos fiscais associados a sua utilização. Não cabe, *in abstracto*, todavia, concluir que uma menor extensão é preferível a uma maior. A seletividade deve ser definida em função da realidade concreta para a qual o instrumento está sendo desenhado. Nessa definição, não devem deixar de serem tomadas em conta as interdependências entre os fatores econômicos envolvidos.

Finalmente, o prazo de aplicação do instrumento determina o tempo durante o qual o benefício pode ser atribuído. Os incentivos fiscais freqüentemente têm prazos de duração determinados. Cabe, entretanto, distinguir entre os prazos de duração da política como um todo e os prazos de concessão do benefício a empresas específicas. No caso de alguns incentivos, a concessão a empresas realiza-se de uma única vez, podendo, no entanto, repetir-se enquanto durar a política geral. Também ocorrem situações em que o prazo é indeterminado, seja no nível da política como um todo, seja no nível da concessão a empresas específicas.

II.5 Qualidade Formal da Política de Incentivos Fiscais

Muitas vezes a política industrial, em seu conjunto, e a de incentivos fiscais, em particular, não primam pela racionalidade, carecendo de clareza em seus conceitos, apresentando conflitos e sobreposições entre seus instrumentos e, ainda, inconsistências entre estes e os objetivos pretendidos.

Também são freqüentes situações em que a legislação pertinente é complexa e detalhista, criando dificuldades a seu entendimento, por parte dos agentes econômicos e de controle pelos responsáveis por sua administração. Também ocorrem casos extremos em que a legislação é tão geral, que perde qualquer sentido de seletividade e não permite seu controle administrativo.

As insuficiências na prescrição de penalidades para seus infratores e a incapacidade de colocá-las em prática também respondem

por muitos dos desvios e distorções que costumam acompanhar a concessão de incentivos fiscais.

II.6 Aspectos Administrativos

Elemento crucial da política de incentivos fiscais, sob o ponto de vista de sua eficácia e eficiência, é sua administração durante todo o processo que a conforma e que vai desde a formulação até a avaliação, passando pelo controle.

São freqüentes, por exemplo, os seguintes tipos de situação:

- 1) vários órgãos envolvidos com a administração de incentivos fiscais que trabalham de modo descoordenado;
- 2) falta de articulação entre os órgãos que administram incentivos fiscais e os que tratam dos demais instrumentos da política econômica;
- 3) insuficiências no processo de planejamento: formulação, controle e avaliação;
- 4) carência de pessoal qualificado;
- 5) burocratização excessiva do processo decisório; e
- 6) corrupção, tráfico de influência, etc.

II.7 Altos Custos de Utilização dos Incentivos Fiscais

Na utilização de incentivos fiscais à promoção de atividades econômicas são associados, normalmente, dois tipos de custos de importância fundamental na avaliação das políticas que utilizam tais instrumentos: 1) o custo associado a uma possível perda de eficiência produtiva, em decorrência dos incentivos alterarem a alocação de recursos apoiada no livre funcionamento do mercado; e 2) o custo vinculado à perda de receita fiscal, representada pela redução da carga tributária das atividades promovidas. Ambas as questões colocam difíceis problemas de natureza conceitual e metodológica para sua abordagem em estudos aplicados. Em qualquer caso, não cabe desconhecer que a formação de juízo avaliativo sobre um uso determinado pressupõe o referencial de usos alternativos.

Com relação ao primeiro, não cabe insistir sobre a fragilidade do suposto de que o mercado ao atuar livremente conduza necessariamente a mais eficiente alocação de recursos. Tampouco faz sentido colocar-se em uma posição antípoda que desconheça a importância da pressão que o mercado exerce em favor da

eficiência. A título de conclusão, caberia defender o uso parcimonioso dos incentivos fiscais.

No tocante à questão do custo fiscal, cabem vários comentários. Em primeiro lugar, o uso de um incentivo não acarreta necessariamente uma perda de arrecadação idêntica ao custo teórico do incentivo. O impacto sobre a receita vai depender do uso que se faça do incentivo ou da reação da atividade que sofreu a desgravação. Daí a possibilidade de um aumento da receita ou de uma compensação parcial ou total da perda teórica associada ao incentivo. Isto sem contar com a possibilidade de que uma redução da carga tributária possa até mesmo contribuir para o aumento da receita, como seria, por exemplo, no caso de alta elasticidade-preço da demanda de um produto que tivesse reduzida a alíquota de impostos sobre a produção. Em síntese, na noção do custo fiscal de uma isenção, sempre está implícita uma hipótese sobre a reação da atividade incentivada e seu efeito sobre a receita tributária. Em segundo lugar, o custo de uma isenção pode ocorrer de modo pontual, ou desdobrar-se ao longo dos anos, conforme o tipo de incentivo fiscal. Coloca-se, neste caso, um problema de homogeneização financeira dos valores envolvidos.

Em terceiro, as atividades beneficiárias de incentivos fiscais, direta ou indiretamente, contribuem para a receita fiscal. Coloca-se, neste caso, o problema de se conhecer que parte da receita fiscal gerada por um empreendimento beneficiário de incentivos fiscais é atribuível a estes.

Em síntese, o custo efetivo de um incentivo fiscal somente faz sentido se for considerado em termos líquidos, ou seja, deduzindo o valor da receita fiscal propiciada por esse mesmo incentivo e considerando seu melhor uso alternativo. Na prática, é comum admitir-se que a receita do melhor uso alternativo é igual a do uso adotado, concentrando-se a atenção no diferencial entre os custos.

III. A ESTRUTURA DA POLÍTICA INDUSTRIAL DA ZFM

III.1 Antecedentes

São bastante antigas as preocupações do governo federal com a valorização econômica da Amazônia. Neste contexto, no ano de 1957, durante o governo de Juscelino Kubitschek, por intermédio da Lei nº 3173, de 06 de junho de 1957, é criada uma zona franca em Manaus para armazenamento ou depósito de mercadorias provenientes do estrangeiro destinadas ao consumo interno da Amazônia ou de países limítrofes ao Brasil.

A essa primeira medida faltava, entretanto, mecanismos adequados para a implementação da Zona Franca. Dez anos mais tarde, do Decreto-Lei nº 288, de 26 de fevereiro de 1967, o governo federal regulamenta a ZFM, estabelece os objetivos pretendidos, define incentivos fiscais para as atividades econômicas e cria um órgão vinculado ao Ministério do Interior, atualmente já não existente, com a responsabilidade de administrar a implementação da ZFM. Posteriormente, os incentivos fiscais concedidos são estendidos aos produtos provenientes da Zona Franca utilizados em outras áreas da Amazônia Ocidental.¹

Um ano antes dos incentivos específicos da ZFM, foram criados, para o conjunto da região Amazônica,² os incentivos fiscais da Sudam, baseados no Imposto de Renda. A legislação que trata destes incentivos, alterou-se ao longo dos anos e culminou com a criação do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), no ano de 1974. Os incentivos do Finam, por permitirem a dedução do Imposto de Renda de qualquer empresa do território nacional para investimento em projetos localizados nas regiões Norte e Nordeste, têm desempenhado papel considerável na formação de capital privado nessas regiões, particularmente no setor industrial, em virtude do volume de recursos que transfere do Centro-Sul e do poder indutor que apresenta em relação às decisões de investir.

Decorridos 21 anos da existência da ZFM, período durante o qual um processo intenso de expansão industrial ali se materializou, a atual Constituição ampliou o prazo da política industrial da Zona Franca de Manaus, inclusive como área de incentivos especiais, por mais 25 anos, a partir de 1988, ou seja, até 2013. O prazo anterior estabelecido pelo Decreto-Lei nº 288, era de 30 anos, prorrogáveis por mais dez, ou seja, até o ano de 2007, inclusive com a prorrogação.

Até o início do atual governo, em 1990, a ZFM passou por profundas transformações econômicas que além de permitirem significativa ampliação do mercado local, deram origem a um parque industrial de bens de consumo durável relativamente diversificado, particularmente no segmento eletroeletrônico, voltado em grande medida para o mercado nacional.

A preocupação com a verticalização desse parque industrial em relação ao restante da economia do país constituiu-se em fator primordial da política adotada até recentemente. Por seu turno, a verticalização da produção a nível local, ainda que sem merecer

¹ Inclui atualmente os estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima.

² A chamada Amazônia Legal inclui Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Rondônia, parte do Maranhão e Tocantins.

grande ênfase, não deixou de ocupar espaço nas ações de política adotadas.

A política industrial e comercial do atual governo para o país como um todo, voltada para a eficiência industrial e a competitividade, tendo em vista padrões internacionais de preços e qualidade, representa uma inquestionável ruptura com a situação que prevaleceu anteriormente, na qual se inseria a política industrial para a ZFM.

Com efeito, a filosofia da nova política atribui maior papel às forças do mercado na alocação de recursos, o que na prática tem significado a liberalização progressiva das importações, redução de incentivos fiscais ao investimento e maior automaticidade na concessão dos incentivos remanescentes.

Coloca-se assim à indústria da ZFM — conformada sob a forte proteção de altas tarifas aduaneiras, controles quantitativos das importações e volumosos incentivos fiscais—, o desafio de adaptar-se ao novo contexto.

Os incentivos fiscais para a ZFM, à exceção dos baseados nos impostos incidentes sobre as importações, não sofreram até agora alterações de peso em relação aos benefícios que propiciam às empresas. A política de importações do país, porém, alterou-se significativamente, com a eliminação da proibição de importação de vários produtos, muitos dos quais produzidos na ZFM, com a redução das alíquotas *ad valorem* sobre outros produtos e, o que é mais importante, com a programação de reduções progressivas nas alíquotas do imposto de importação até o ano de 1993, quando se atingirá um nível considerado adequado ao propósito de assegurar padrões internacionais de competitividade à indústria brasileira.

Nas linhas que se seguem, dá-se início à tarefa de analisar a política industrial da ZFM, durante seus anos de existência, e avaliá-la tendo sempre em vista a conveniência de preservar ao máximo possível o parque industrial ali existente, de modo que este responda aos novos objetivos da política industrial e comercial do país, no prazo mais curto possível, e com a maior eficiência no tocante à utilização de recursos fiscais, especialmente incentivos.

III.2 Objetivos e Estratégia

O objetivo explícito da ação governamental em relação a Zona Franca de Manaus é a "criação no interior da Amazônia de um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos

fatores locais e da grande distância em que se encontram os centros consumidores de seus produtos".³

A Zona Franca é estabelecida como uma área de livre comércio de exportação e importação e de incentivos fiscais especiais.

A criação efetiva da ZFM dá-se no momento em que a economia brasileira começa a sair da recessão de meados dos anos 60 e ingressa na fase de mais rápido crescimento econômico de sua história, o período do "milagre econômico", que se estende de 1967 a 1974.

Neste contexto, a política industrial do país tinha por objetivo principal alcançar um elevado ritmo de crescimento da produção industrial, apoiado em duas principais estratégias: a) aumentar significativamente as exportações de produtos industriais, rompendo a inércia que prevaleceu nesse campo durante três décadas em que a política econômica brasileira esteve voltada basicamente para a expansão do mercado interno; e b) prosseguir com o processo de substituição de importações, principalmente de insumos básicos e bens de capital.

A política industrial da ZFM encaixa-se nesse quadro mais geral pela substituição de importações de alguns bens de consumo duráveis ainda não produzidos internamente, como é o caso dos produtos eletroeletrônicos considerados relativamente supérfluos. Originou-se, assim, uma especialização regional que se deve muito mais às características dos citados bens e ao fato de gozarem de substancial proteção aduaneira, muitos dos quais com a importação proibida, do que a um propósito deliberado. A baixa sensibilidade dos referidos produtos aos custos de transporte facilitaria sua penetração nos mercados do restante do país, justificando, assim, escalas econômicas incompatíveis com a pequena dimensão do mercado local e com as limitadas possibilidades de exportação para o estrangeiro.

O objetivo maior de transformação da ZFM em um centro industrial e comercial tem estado vinculado a dois objetivos intermediários que ligam a industrialização regional à industrialização do país. Primeiro, o abastecimento do mercado nacional de bens de consumo duráveis, anteriormente importados. Segundo, a utilização de insumos e bens de capital produzidos pela indústria do Sul do país.

Completam a estratégia adotada os seguintes elementos:

³ Decreto-Lei n° 288, art. 1º, de 28 de fevereiro de 1967, regulamentado pelo Decreto n° 61.244, de 28 de fevereiro de 1967.

-
-
- a) aplicação de vigorosa proteção aduaneira à produção interna de bens de consumo durável de baixa sensibilidade aos custos de transporte, mediante a proibição (Anexo C da Cacex), ou a aplicação de altas alíquotas *ad valorem* do II e do IPI à importação, estabelecendo uma verdadeira reserva do mercado do restante do país para os produtos em que viria especializar-se a ZFM;
 - b) utilização de um conjunto de incentivos para tornar relativamente mais atrativos os investimentos industriais na ZFM e criar assim condições para a competitividade de seus produtos no mercado nacional. Trata-se dos incentivos baseados no IPI, no IRPJ, no ICM(S) e na cessão de lotes dotados de infra-estrutura básica para construção industrial no Distrito Industrial de Manaus;
 - c) aproveitamento das economias externas da região associadas à existência de um centro urbano de porte (Manaus) e da navegação fluvial através do rio Amazonas, bem como da rede de infra-estrutura econômica e social já existente e de sua expansão; e
 - d) dotação da região de um organismo público, a Suframa, com relativo grau de autonomia em relação ao governo central, para gerir a política industrial e comercial da Zona Franca de Manaus.

É possível destacar várias grandes lacunas na referida estratégia, em alguma medida explicáveis pelo momento histórico na qual foi estruturada. Em primeiro lugar, a eficiência produtiva do parque industrial não recebeu maior atenção, seja do ponto de vista de ações que favorecessem a capacitação tecnológica da indústria, seja mediante utilização mais cautelosa da proteção aduaneira e dos incentivos fiscais, com prejuízos evidentes sobre sua capacidade de exportar para o estrangeiro. Em segundo, faltou uma maior preocupação com a integração regional do parque industrial, fator fundamental para a dinamização da renda e do emprego regionais. Em terceiro lugar, na seleção dos instrumentos não foram considerados adequadamente seus efeitos colaterais sobre a reserva do mercado regional para a produção da ZFM. Finalmente, evidencia-se a carência de melhor dotação no campo da gestão da política industrial em que praticamente inexistiram mecanismos de planejamento, controle e avaliação.

Foi fixado inicialmente o prazo de 30 anos para a vigência da política, prorrogável por mais dez anos. Este prazo foi ampliado pela Constituição de 1988 e alcançou um total de 46 anos. Seu término está previsto para o ano 2013. A mencionada prorrogação,

apoiar-se-ia na necessidade de consolidar a estrutura industrial em construção.

Com o início do governo em março de 1990, o objetivo inicial específico permaneceu, porém, sujeito a uma qualificação importante, ou seja, o objetivo de aumento da eficiência e da competitividade do parque industrial da ZFM, buscado mediante liberalização das importações pelo uso mais eficiente dos incentivos fiscais e do crédito oficial, pela realização de esforço de capacitação tecnológica, etc. No plano administrativo, vinculou-se a Suframa e a Sudam à nova Secretaria de Desenvolvimento Regional, com a intenção de dar maior convergência às ações dos dois organismos que administram os incentivos que incidem sobre o parque industrial da ZFM. Com a gestão do novo presidente, a partir de dezembro de 1992, foi extinta a Secretaria de Desenvolvimento Regional e criado o Ministério da Integração Regional que assumiu as funções da Secretaria.

III.3 Instrumentos

III.3.1 Aspectos gerais

Além dos incentivos fiscais, a política industrial para a ZFM tem contado com outros instrumentos, alguns dos quais serão apenas mencionados por não serem objeto de exame neste estudo. Trata-se, por exemplo, dos investimentos públicos na infra-estrutura urbana de Manaus, os investimentos da Suframa no Distrito Industrial de Manaus e em outras áreas, e os créditos de longo prazo do Basa.

A atenção neste estudo estará centrada nos seguintes instrumentos:

- a) a política aduaneira que, mediante seus controles quantitativos e da tributação do II sobre produtos estrangeiros, tem assegurado proteção ao desenvolvimento da produção industrial na ZFM frente aos produtos do exterior;
- b) os incentivos fiscais administrados pelos órgãos do governo federal que atuam na região, compreendendo: 1) os incentivos fiscais da Suframa, baseados no II e no IPI; 2) os incentivos fiscais da Sudam, baseados no IPRPJ; e 3) os incentivos dos governos estaduais baseados no ICM(S), particularmente do Amazonas.

III.3.2 A política aduaneira

A proteção aduaneira à produção industrial interna assume basicamente duas modalidades: tarifas e barreiras não-tarifárias. Até recentemente, a produção industrial da ZFM — à semelhança do observado para o país como um todo —, esteve sujeita a ambos os tipos de influência.

Estes mecanismos funcionaram como meios de proteção ao desenvolvimento da produção nacional diante da estrangeira. No caso das barreiras não-tarifárias, ao oferecer proteção praticamente absoluta, como foi o caso da proibição de importações por meio do chamado Anexo C da Cacex. No caso das alíquotas elevadas do II, possibilitando aos produtos nacionais serem colocados no mercado interno a preços bem superiores aos do mercado internacional.

A reforma da política de importações do país, que vem sendo posta em prática a partir do início do governo instalado em 15 de março de 1990, por intermédio da Portaria nº 56, do MEFP e de outras medidas subseqüentes, eliminou as barreiras não-tarifárias, reduziu as alíquotas *ad-valorem* do II sobre vários produtos ainda não produzidos internamente e introduziu um cronograma de reduções adicionais das referidas alíquotas para o período 1991/94 posteriormente antecipando sua finalização para 1993. Estas medidas, como seria natural de se esperar, tiveram forte impacto sobre a indústria da ZFM, como será examinado no Capítulo IV deste estudo.

Conforme já mencionado, a política aduaneira é uniforme para todo o país, entretanto no tocante às alíquotas do II é bastante diferenciada a nível dos produtos. De um modo geral, são mais elevadas para os produtos finais.

A Tabela a seguir mostra os níveis das alíquotas *ad-valorem* do II adotadas a partir de 1991, para os produtos industriais da ZFM:

TABELA 1

Brasil: Alíquotas *Ad-valorem* para os Produtos Fabricados — ZFM

Ano	Mínima	Máxima	Média	Modal
1991	20	85	57	60
1992	20	55	35	35
1993	20	35	24	20

Fonte: Tarifa Aduaneira Brasileira.

A política tarifária que o país se propõe a implementar até 1993 parte da idéia de que os níveis de proteção até 1990 eram muito elevados. A alíquota média do II atingia naquele ano 35% e variava entre 0 e 105%. O objetivo é chegar a 1993 com níveis entre 0 e 40%, e com os valores médios e modal de 20%.⁴ Alterações subseqüentes reduziram a alíquota média para 17% e, posteriormente, para 14,2%. Com base neste referencial, é possível chegar a várias conclusões sobre o impacto das mudanças previstas no caso da ZFM:

- a) a alíquota média para a produção industrial da ZFM no ano de 1991 era muito superior à média do país, em uma indicação do expressivo nível de proteção relativa de que gozava a indústria dessa região. Com a reforma tarifária, a redução das alíquotas dos bens produzidos na ZFM deverá cair muito mais rapidamente do que a média nacional que alcançará 20% em 1993, frente a 24% na ZFM. Em termos modais, coincidirão em 1993 as alíquotas nacionais e da ZFM;
- b) o intervalo entre as alíquotas máxima e mínima para a produção da ZFM cairá substancialmente até 1993, indicando que a proteção tarifária será mais homogênea do que no passado. Isto acarretará para os segmentos produtivos inicialmente mais protegidos um esforço relativo redobrado no que toca à redução dos preços a que poderão colocar seus produtos no mercado nacional; e
- c) em 1993, nenhum produto atualmente produzido na ZFM estará protegido pelo nível de alíquota admitido como máximo para o país, previsto para ser aplicado, provisoriamente, igual a 40%. Ou seja, nenhuma indústria existente da ZFM terá o tratamento considerado necessário para promover indústrias estratégicas sujeitas a clima de grande competição no mercado internacional.

Assim, pode-se concluir que a produção industrial da ZFM vem sendo e será, até 1993, bem mais afetada pela perda de proteção tarifária do que a média da produção do restante do país. Isto, não obstante tratar-se de uma estrutura industrial bem mais vulnerável frente à competição externa, devido à sua concentração em segmentos produtivos em que é relativamente acelerado o

⁴ Ver Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior, MEFP, de 26 de junho de (1990, p.10-11).

processo de inovação tecnológica e intensa a competição a nível internacional.

Como a produção industrial da ZFM é totalmente isenta do IPI, e parcialmente do ICMS, conforme será examinado mais adiante, a incidência destes impostos sobre as importações exerce um efeito protetor adicional ao propiciado pela tarifa aduaneira. Anteriormente a julho de 1992, a alíquota média do IPI para os produtos da ZFM mais sensíveis à concorrência externa era de 14,5%, variando entre um mínimo de 0 e um máximo de 40%, apresentando um valor modal de 12%, o qual correspondia a 30% dos produtos. Por seu turno, a alíquota do ICMS em São Paulo alcançava 18%.

A partir de julho de 1992, o governo federal visando minorar a crise conjuntural que afetou a indústria da ZFM, aumentou as alíquotas do IPI sobre os produtos fabricados na ZFM em dez pontos percentuais, elevando a alíquota máxima de 14,5% para 24,5%.

Parece fora de dúvida que a política aduaneira, seja por meio da proibição das importações dos produtos incluídos no anexo C do Comunicado nº 204/88 da Cacex, seja pelo nível elevado das alíquotas do II, criou condições amplamente favoráveis ao desenvolvimento do segmento de bens de consumo durável no Território Nacional.

Para uma empresa hipotética cujo preço de venda correspondesse a 157% do preço do produto importado do estrangeiro (inclui 57% da alíquota média do II), a reforma tarifária faria esse preço cair em 14% entre 1991 e 1992 e mais 8,8% até 1993, perfazendo uma redução total de 21%. Trata-se, sem dúvida, de uma redução substancial que tornaria não lucrativa qualquer empresa que o lucro representasse um percentual do faturamento inferior às porcentagens mencionadas. Considerando simultaneamente o impacto positivo da proteção propiciada pelo IPI, inclusive com o aumento da alíquota em dez pontos percentuais, a queda do preço ainda seria de 14,2%. Portanto, o impacto esperado da mudança sobre a taxa de rentabilidade das empresas da ZFM é bastante significativo.

III.3.3 Os incentivos fiscais e outros instrumentos da Suframa

III.3.3.1 Os critérios de seletividade

A concessão de incentivos fiscais aos projetos industriais da ZFM tem estado sujeita ao balizamento de critérios de seletividade que visam aumentar o grau de verticalização da Indústria, seja no plano nacional, seja em nível regional. A verticalização em nível nacional reflete, por um lado, a preocupação com o avanço do processo de industrialização e, por outro, com a economia de divisas. A verticalização regional tem em vista fortalecer o parque industrial da região e aumentar as repercussões positivas sobre a renda e o emprego regionais.

O Decreto-Lei nº 288/67, que regulamentou a ZFM e criou seus principais instrumentos, em seu artigo 7º, estabeleceu que a concessão de redução do II sobre insumos devia ser calculada com base em um coeficiente obtido como resultado da divisão entre os valores dos insumos de produção nacional somados ao custo da mão-de-obra direta da empresa, e o valor dos insumos totais somados ao mesmo custo da mão-de-obra direta. Nesta fórmula estavam embutidos dois propósitos: 1) aumentar a participação dos insumos de origem interna no total; e 2) aumentar a parcela da remuneração do trabalho, ou seja, o componente regional.

Este mesmo artigo estabeleceu, ainda, como requisito adicional para a concessão do benefício da redução do II, o atendimento de índices mínimos de nacionalização, estabelecidos conjuntamente entre a Suframa e o Conselho de Desenvolvimento Industrial. A aplicação rigorosa deste critério, no entanto, somente passou a ocorrer 18 anos mais tarde, tendo sido formalizado pela Portaria nº 01, de 08 de janeiro de 1985, Suframa-CDI. Este índice era obtido pela fórmula:

$$IN=I-(PCI/PCC \times 1.000)$$

na qual,

PCI = Preço FOB total de componentes importados no país de origem; e

PCC = Preço FOB do produto completo igual ou semelhante no país de origem.

Este último critério passou a ser o que determinava a margem máxima dentro da qual as empresas industriais

poderiam importar insumos com isenção dos impostos incidentes sobre estas.

Paralelamente ao primeiro critério mencionado, existia o regime da "cota global de importação", em operação desde 1976. De acordo com este regime, era fixada uma cota global anual de divisas utilizável para a realização de importações incentivadas, a qual era distribuída basicamente entre as empresas industriais com projetos aprovados pela Suframa e as empresas comerciais.

Como parte das mudanças introduzidas pela PICE, foi extinto o critério de Índices Mínimos de Nacionalização, substituído pelo de *processo produtivo básico-PPB*.⁵ Este novo critério, aplicável, inclusive retroativamente, em relação às empresas já em operação.

O critério PPB 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.

As operações produtivas a serem realizadas na ZFM possuem um limite mínimo, medido em termos de valor agregado pela unidade produtiva, o qual não poderá ser inferior a 30% do custo total de cada produto. O custo total compreende os seguintes itens: materiais; mão-de-obra, amortização dos investimentos e despesas operacionais e administrativas.

Para cerca de 16 agrupamentos de produtos, a Suframa já definiu os respectivos processos produtivos básicos.⁶

Adicionalmente, a mais nova legislação de incentivos fiscais, Lei nº 8.387/91, menciona uma série de outros critérios a serem tidos em conta na concessão dos estímulos da Suframa:

- a) respeito ao limite anual de importação de insumos (matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem), constantes da resolução que aprovou o projeto original;
- b) aumento da oferta de emprego na região;

⁵ Lei nº 8.387/91 e Portaria Interministerial SDR 03/90.

⁶ Resolução CA/Suframa 319/92.

-
-
- 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.

Finalmente, um critério de exclusão, disposto nesta lei, deixa de fora dos incentivos fiscais da Suframa vários produtos: armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e toucador, preparados e preparações cosméticas. No caso de preparados e preparações cosméticas, os incentivos podem ser concedidos unicamente para os produtos das posições 3.303 a 3.307 (3.303 — perfumes e água de colônia; 3.304 — produtos de beleza ou de maquiagem, etc.; 3.305 — preparações capilares; 3.306 — preparações para higiene bucal ou dentária, etc.; 3.307 — preparações para barbear, desodorantes corporais, etc.) da TAB, quando estes se destinarem ao consumo interno ZFM ou forem produzidos com matérias-primas da fauna ou flora regionais.

Os bens de informática produzidos na ZFM, a partir de 29 de outubro de 1992, passam a poder gozar dos incentivos fiscais da Suframa.⁷ Anteriormente, eram concedidos incentivos específicos a nível nacional para o setor de informática.⁸

III.3.3.2 A isenção do imposto sobre produtos industrializados

Trata-se aqui da isenção total do IPI sobre os produtos industrializados na ZFM, conforme o artigo 9º, do Decreto-Lei nº 188/67, e o artigo 1º, da Lei nº 8.387/91. Esta isenção é estendida a Amazônia Ocidental como um todo para a produção industrial realizada com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais.⁹ Os insumos de origem estrangeira ou de origem interna utilizados nos produtos fabricados na ZFM também são isentos. Aos produtores do

⁷ Lei nº 8.387/91, art. 2º.

⁸ Lei nº 8.248/91.

⁹ Decreto-Lei nº 1.435/75, art. 6º.

restante do país dos insumos exportados para industrialização na ZFM, também é concedido o crédito fiscal do IPI incidente sobre insumos e equipamentos utilizados em sua produção (ver os itens II.3.3.3; II.3.3.4; e II.3.3.5)

Do ponto de vista de seu impacto sobre a receita das empresas, a isenção do IPI sobre a produção industrial da ZFM tem sido considerada o principal incentivo. De fato, as alíquotas do IPI para os produtos da ZFM, até recentemente, variavam entre 0 e 40%, com seus valores médio e modal de 14,5% e 12%, respectivamente. O valor modal apresentava uma frequência relativa de 30%. A alteração introduzida em julho de 1992¹⁰ acrescentou dez pontos percentuais às alíquotas preexistentes, passando as mesmas a variarem entre o mínimo de 10% e o máximo de 50%, com os valores médios e modal de 24,3% e 22%, respectivamente. Ficou assim reforçada a importância que a isenção em exame tem para a atividade industrial da ZFM, protegendo-a ante a competição dos produtos do restante do país e do estrangeiro, os quais acham-se sujeitos ao aludido tributo.

Vale mencionar que o aumento introduzido nas alíquotas do IPI, em julho de 1992, teve o propósito de melhorar as condições de competitividade da produção industrial da ZFM no mercado nacional, supostamente afetada pela política de liberalização do comércio exterior posta em prática a partir de meados de 1990.

Mais de uma razão apontam na direção de se tratar de um incentivo poderoso, não obstante a materialização de seu impacto sobre a empresa industrial somente ocorrer após sua entrada em operação. Do ponto de vista da proteção que assegura diante da concorrência estrangeira, sua intensidade, em média, é inferior a do II, principalmente em relação às alíquotas que existiam até 1991. Entretanto, sua incidência sobre os produtos estrangeiros é adicional à incidência do II, além de sua base de cálculo incluir o II.

No que diz respeito à proteção diante de eventuais competidores do restante do país, seu impacto sobre a indústria da ZFM também tem sido importante. Na hipótese de que a isenção dos insumos adquiridos no restante do país, incluindo o crédito fiscal a que fazem jus esses

¹⁰ Decreto nº 613/92.

produtores, revertam em favor da empresa da ZFM, aumenta essa importância.

A elevação em dez pontos percentuais da alíquota do IPI, a partir de julho de 1992, ampliou duplamente a importância deste instrumento. Em primeiro lugar, possibilitou que ele substituísse parcialmente o II, cujas alíquotas vêm sendo reduzidas. Em segundo, criou um diferencial adicional em favor da indústria da ZFM, em relação à produção localizável no restante do país. Em outras palavras, uma vez tomada a decisão de investir no Brasil, tornou-se mais vantajoso fazê-lo na ZFM para os segmentos protegidos pela alíquota adicional.

Até recentemente, a competitividade com a produção localizável no sul do país era o maior obstáculo à localização industrial na ZFM. No entanto, após à última reforma tarifária, o eixo do problema deslocou-se para a competição com a produção estrangeira. A forma encontrada para proteger a produção da ZFM frente ao estrangeiro baseou-se no aumento do IPI (que também incide sobre a produção nacional), criando uma proteção adicional em favor dos investimentos nesta.

Este instrumento revela um alto poder indutor em relação às decisões de investir e de produzir bens industriais na ZFM, particularmente no caso dos bens de consumo durável em que a região tem se especializado, sob o triplo aspecto: de sua extensão, intensidade e duração.

Com efeito, sua extensão total é suficientemente limitada de modo a criar um tratamento diferencial importante em favor das empresas da ZFM, frente às empresas do restante do país. Os outros incentivos baseados no IPI, concedidos a nível nacional, destinam-se a:

- 1) indústria de construção naval;¹¹
- 2) investimento em máquinas, equipamentos, etc;¹²
- 3) investimento em equipamentos, aparelhos, etc., para instituições de pesquisa científica e tecnológica;¹³
- 4) películas de polietileno;¹⁴

¹¹ Lei n° 8.402, de 08 de janeiro de 1992.

¹² Lei n° 8.191, de 11 de junho de 1991.

¹³ Decreto Lei n° 1.435, de 16 de dezembro de 1975 e Lei n° 8.191, de 11 de junho de 1991.

-
-
- 5) programa de alimentação do trabalhador nas áreas da Sudam e da Sudene;¹⁵ e
 - 6) *drawback* interno.¹⁶

Estes últimos incentivos, ao se estenderem a todo território nacional, não geram estímulo diferencial em favor da ZFM nas finalidades a que se destinam. No caso do *drawback* interno, a vantagem relativa que esta detinha para exportar para o estrangeiro, derivada da isenção sobre os insumos importados do restante do país, fica eliminada. Exceção é o caso do incentivo referente ao Programa de Alimentação do Trabalhador, pelo qual as empresas obtêm crédito para pagamento do IPI, o que discrimina em favor da ZFM, do restante da Amazônia Legal e do Nordeste.

Em síntese, os demais incentivos mencionados baseados no IPI não afetam o tratamento diferencial em favor da ZFM, a ponto de prejudicar sua eficácia como instrumento de estímulo à indústria local, à exceção do caso da indústria de construção naval, na qual a ZFM fica em pé de igualdade com o restante do país.

Até 1990, a situação era menos favorável à ZFM do que atualmente, devido a existência de um maior número de incentivos baseados no IPI aplicáveis à indústria nacional como um todo.

A intensidade da isenção do IPI é suficientemente alta para produzir um efeito importante sobre o poder competitivo da indústria da ZFM, quer se trate das importações do exterior, quer diga respeito a eventuais competidores localizados no restante do país. No caso de uma empresa hipotética, cujo produto igual a cem unidades monetárias antes que o imposto estivesse submetido a uma alíquota de 22% do IPI (alíquota modal para os produtos da ZFM) e que utilizasse só um dos insumos importados sujeito a uma alíquota de 10%, a isenção representaria 13,9% do preço do produto, incluído o IPI $[(100 \times 0,22) - (50 \times 0,10/122)]$. Se a lucratividade dessa empresa fosse igual a 5% do faturamento, a isenção aumentaria para 18,9%. Finalmente, se a rentabilidade sobre o ativo permanente fosse de 15%, aumentaria para 45%. Esta taxa seria naturalmente mais alta nos casos em que a isenção sobre a produção dos

¹⁴ Decreto nº 613, de 21 de julho de 1992.

¹⁵ Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976.

¹⁶ Decreto nº 613, de 21 de julho de 1992.

insumos exportados do restante do país para industrialização na ZFM permanecesse, parcial ou totalmente, em poder da empresa da ZFM. Nos casos em que a empresa exportadora controla o capital da empresa da ZFM, o valor do incentivo permanece no âmbito do mesmo grupo empresarial, o que pode produzir efeito equivalente ao da apropriação total pela empresa da ZFM.

O tempo de duração das isenções também é suficientemente longo, de modo a impactar fortemente sobre o poder estimulante do incentivo. O atual parque industrial, além do longo tempo de que já goza do incentivo, poderia desfrutá-lo por mais 20 anos. Mesmo para as empresas que se instalarem nos próximos anos, o incentivo abarcará um período não inferior ao da vida útil de suas instalações.

III.3.3.3 Isenção do IPI sobre a importação de produtos estrangeiros para a ZFM

Os produtos estrangeiros que entram na ZFM são isentos do IPI, com algumas exceções, conforme o artigo 3º do Decreto-Lei nº 288/67, inclusive os destinados à utilização em outras áreas da Amazônia Ocidental.¹⁷

No que respeita aos produtos isentos destinados à ZFM, a legislação menciona os destinados ao consumo interno, à industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, à agropecuária, à instalação e à estocagem para reexportação.

Por seu turno, os produtos destinados a outras áreas da Amazônia Ocidental estão compreendidos nas seguintes categorias, conforme a nova redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.435/75:

I — motores marítimos de centro e de popa, seus acessórios e pertences, bem como outros utensílios empregados na atividade pesqueira;

II — máquinas, implementos e insumos utilizados na agricultura, na pecuária e nas atividades afins;

III — máquinas para construção rodoviária;

IV — máquinas, motores e acessórios para instalação industrial;

¹⁷ Decreto-Lei nº 356, art. 2º, de 15 de agosto de 1968, e Decreto-Lei nº 1.435, art. 3º, de 16 de dezembro de 1975.

V — materiais de construção;

VI — produtos alimentares; e

VII — medicamentos.”

O exame da influência deste incentivo sobre a atividade industrial da ZFM apresenta-se sob o duplo aspecto de poder representar, ao mesmo tempo, um estímulo frente a outras localizações no país, ou um desestímulo frente à competição estrangeira. Quando se tratar de produção para o mercado da Amazônia Ocidental, a possibilidade de importar bens isentos reduz a margem de proteção para a produção local. Já no caso de escolha da localização na ZFM, em comparação com outras regiões do país, a isenção favorece a ZFM. No primeiro caso, seu efeito é baratear o custo dos produtos importados do estrangeiro. No segundo, é o de reduzir o custo dos insumos e dos bens de capital utilizáveis na ZFM.

Quanto à isenção sobre a importação de máquinas e equipamentos, cabe ter em conta que, até recentemente, tratou-se muito mais da extensão à ZFM de um tratamento que era oferecido de modo generalizado à indústria do país, por intermédio do Conselho de Desenvolvimento Industrial, do Conselho de Política Aduaneira, e da Beflex. Teria existido discriminação em favor da ZFM, apenas pelo lado da não subordinação de suas importações de equipamentos ao regime do similar nacional, a que estavam sujeitas as importações do restante do país, quando beneficiárias de isenção. Isto pode ter propiciado ao parque industrial da ZFM incorporar maior proporção de bens de capital de tecnologias avançadas.

No caso da isenção sobre a importação de insumos, a ZFM tem sido favorecida em relação a outras regiões do país, inclusive em relação ao restante do Norte e Nordeste. No caso da produção para exportação, entretanto, os incentivos da Beflex e o *drawback* têm mantido a ZFM em pé de igualdade com o restante do país. Com a recente extinção da Beflex, melhora a posição relativa da ZFM.

Quanto à intensidade desta isenção, pode-se considerar ser expressivo seu peso no que diz respeito à competitividade dos bens estrangeiros no mercado da Amazônia Ocidental, particularmente no caso dos bens de consumo durável. As alíquotas médias e modal do IPI dos

principais produtos da ZFM atingiam, até recentemente, as cifras de 14,5% e 12%, respectivamente.

Já no caso dos bens de capital e dos insumos, não somente as alíquotas têm sido mais baixas do que a média, mas, também, sua incidência dá-se apenas sobre parcela correspondente dos custos do investimento ou da produção, diluindo sua importância quando referida à lucratividade das empresas. Uma empresa hipotética que utilizasse 15% do valor do seu faturamento em insumos importados, sujeitos a uma alíquota de 5% do IPI, a isenção produziria um aumento da lucratividade sobre o faturamento de 5% para 6,3% e da rentabilidade do ativo permanente de 15% para 18,9%.

No tocante à duração do incentivo, cabe ter em conta que este já vem sendo concedido há vários anos e tem perspectivas de continuar existindo até o ano 2013, o que favorece seu poder indutor.

Vale finalmente mencionar que, com a política industrial inaugurada em 1990, deixaram de ser concedidas a nível nacional isenções do IPI às importações de bens de capital, exceto nos casos das regiões Norte e Nordeste. Daqui para frente, portanto, a indústria da ZFM estará recebendo um tratamento diferenciado em favor de suas importações de bens de capital e de insumos, por intermédio do incentivo em exame, frente às demais regiões do país.

III.3.3.4 A isenção do IPI sobre os produtos exportados do restante do país para a ZFM

trata-se aqui da isenção total do IPI sobre os produtos provenientes do restante do país destinados ao consumo interno ou à industrialização na ZFM, conforme o artigo 4º do Decreto-Lei nº 288/67, que dá às exportações para a ZFM tratamento semelhante ao oferecido às exportações para o estrangeiro. Este incentivo é extensivo aos produtos que, por intermédio da ZFM, cheguem às demais áreas da Amazônia Ocidental, conforme artigo 1º do Decreto-Lei nº 356/68.

Uma característica importante deste incentivo reside na possibilidade de que o benefício que propicia, ou seja, a redução dos preços dos produtos importados do restante do país, não chegue, ou somente o faça parcialmente, à Amazônia Ocidental. O que acontecerá, de fato, dependerá da estrutura do mercado dos bens

comercializados. No caso de mercados mais competitivos, a transferência tenderá a ser maior do que no caso dos mercados mais oligopolizados.

O fato de o benefício poder não se transferir à Amazônia Ocidental, embora dê margem a uma atitude crítica frente à eficácia deste incentivo, não o invalida inteiramente, porquanto sua retenção nas empresas exportadoras poderia funcionar como estímulo à realização, por parte destas, de investimentos industriais na ZFM, de modo a expandir o mercado para suas exportações.

No suposto de que esta isenção não seja inócua do ponto de vista da indústria da ZFM, cabe ter em conta o duplo impacto potencial que provocaria. Por um lado, estimularia a produção da indústria local mediante redução dos custos dos bens de capital e dos insumos importados do restante do país; por outro, contraditoriamente, funcionaria como desestímulo à produção local, na medida em que baratearia os produtos importados do restante do país, no mercado da Amazônia Ocidental.

Do ponto de vista de sua extensão, trata-se de um incentivo que foi utilizado, até recentemente, de maneira altamente seletiva, pois beneficiou exclusivamente as exportações nacionais para a ZFM. A partir de 1992, foi criado o chamado *drawback* interno, conforme artigo 3º, da Lei nº 8.402/92, que isenta os insumos incorporados a produtos exportados para o estrangeiro, o que coloca a indústria da ZFM em pé de igualdade com a de outras regiões, quando se tratar de exportação para o estrangeiro.

Finalmente, cabe ter em conta que este incentivo vem sendo concedido desde o início da operação da Suframa, e poderá persistir por mais 20 anos, prazo suficientemente longo para reforçar os seus efeitos anteriormente mencionados.

III.3.3.5 Crédito do imposto sobre produtos industrializados incidentes na produção de insumos e equipamentos exportados para a ZFM

Mediante este incentivo, é concedido ao produtor de produtos industriais localizados no restante do território nacional o direito à utilização do valor do IPI pago sobre os insumos (matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem e equipamentos empregados) na produção dos produtos exportados para a ZFM, ou por in-

termédio desta para outras áreas da Amazônia Ocidental.¹⁸

Trata-se aqui da extensão à ZFM do mesmo tratamento fiscal que é oferecido às exportações para o exterior, exceto no que corresponde ao crédito do IPI incidente sobre equipamentos, que beneficia exclusivamente a ZFM.

Esta isenção beneficia diretamente o exportador para a ZFM que utiliza o crédito do IPI sobre insumos e equipamentos utilizados na fabricação dos produtos exportados, para reduzir o valor do imposto a ser pago sobre parcela da produção destinada ao restante do mercado nacional.

É pouco provável que esse incentivo afete diretamente a ZFM, quer por meio da competição dos produtos (insumos) provenientes do restante do país no mercado local, quer mediante o barateamento do custo de produção das indústrias ali localizadas. Um efeito que é possível admitir é o do estímulo à indústria localizada no restante do país ao investir em empresas da ZFM que realizem ali a parte final dos processos produtivos de sua atividade. Um outro efeito, porém de natureza perversa para a industrialização da ZFM, consistiria no estímulo à manutenção ou mesmo aumento da dependência da indústria regional da importação do restante do país, em detrimento de uma maior integração da indústria local.

Finalmente, cabe considerar a possibilidade de que sirva como fator de aumento da competitividade dos insumos produzidos no resto do país, frente aos similares produzidos no exterior, no atendimento da demanda do parque industrial da ZFM. Este papel teria passado a ocupar posição mais importante a partir de 1990 com a implementação da nova política de importações.

Com a extensão deste incentivo às exportações para o estrangeiro, o estímulo positivo diferencial, em comparação com o resto do país, em favor da localização de empresas exportadoras na ZFM anteriormente existente, desapareceu.¹⁹

Sua intensidade, uma vez que incide apenas sobre os insumos e equipamentos incorporados à produção

¹⁸ Decreto-Lei nº 288, art. 4º, de fevereiro de 1967, e Lei nº 8.387, art. 4º, de 30 de dezembro de 1991.

¹⁹ Lei nº 8.402, de 8 de janeiro de 1992.

exportada, não é elevada do ponto de vista do efeito sobre o preço final dos produtos. É, entretanto, naturalmente maior no caso de produtos em que o componente de insumos é elevado, como acontece com os bens eletroeletrônicos, segmento mais importante da indústria da ZFM.

O prazo de duração estende-se desde o início da atual política e poderia continuar até o ano 2013, o que, naturalmente, distribui seus impactos positivos ou negativos por um período muito longo.

III.3.3.6 Crédito presumido do IPI sobre a importação de insumos industriais produzidos na Amazônia Ocidental

Este incentivo possibilita às empresas do restante do país que industrializam insumos industriais produzidos na Amazônia Ocidental, com base em matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais (exclusive as pecuárias), utilizarem o valor do IPI que incidiria sobre a venda das mesmas caso não houvesse isenção para a referida produção, conforme o artigo 6º, do Decreto-Lei nº 1.435/75.

Trata-se de um estímulo complementar à isenção do IPI concedido à produção dos referidos insumos por empresas localizadas na Amazônia Ocidental, referido no item II.3.3.2.

No tocante a sua extensão, este incentivo aplica-se exclusivamente às empresas agroindustriais localizadas na Amazônia Ocidental, inclusive na ZFM, que utilizam matéria-prima regional. Seu principal efeito faz-se sentir mediante o aumento da competitividade da produção realizada na Amazônia Ocidental; sua intensidade é relativamente baixa, pois incide apenas sobre o custo das matérias-primas; e sua duração estende-se desde o ano de 1975 e, supostamente, deverá permanecer até 2013.

São excluídos da isenção fumo e bebidas alcoólicas.²⁰

III.3.3.7 Isenção II sobre produtos industriais importados do estrangeiro

Mediante este incentivo os produtos estrangeiros que dão entrada na ZFM e se destinam a utilização na Amazônia Ocidental, conforme o artigo 3º, do Decreto-Lei nº 288/67, e artigo 1º, do Decreto-Lei nº 1.435/75, são isentos total ou

²⁰ Decreto-Lei nº 1.593, art. 34, de 21 de dezembro de 1977.

parcialmente do II. Este incentivo é extensivo aos produtos incorporados à bagagem de passageiros que saem via aérea de Manaus, respeitando-se um valor máximo.

Este incentivo tem características semelhantes à isenção do IPI, em relação a seu efeito redutor dos preços dos produtos importados. Seu impacto sobre a indústria da ZFM tende a ser de natureza dupla e contraditória. Por um lado, funciona como estímulo ao investimento e à produção, mediante redução dos custos atinentes a insumos e bens de capital. Por outro, pode representar um desestímulo, na medida em que facilita a competição dos produtos importados no mercado local. Desde logo, este último aspecto deve ser relativizado, porquanto só afeta a produção para o mercado local, ou a que é exportada na bagagem de turistas que visitam a ZFM.

No caso dos bens de consumo, trata-se de um incentivo exclusivo da ZFM, representando um estímulo importante à realização de importações. Quanto aos bens de capital, é extensivo ao Nordeste e ao restante da Amazônia Legal. Finalmente, no que diz respeito aos insumos industriais, é exclusivo da ZFM quanto à produção destinada ao mercado interno. No entanto, também beneficia as exportações do país em geral, por meio do chamado *drawback*, que permite a isenção do II sobre os insumos importados utilizados na fabricação dos produtos industriais exportados.

A isenção (redução) do II sobre a importação de insumos industriais tem recebido tratamento especial por parte da Suframa. A intensidade deste incentivo tem sido diretamente proporcional ao componente de insumos de origem nacional e ao valor agregado regional, refletindo a preocupação de contrabalançar o estímulo natural desse tipo de incentivo à criação de atividades com maior dependência de importações do estrangeiro.

Neste aspecto, tem sido dado tratamento duplo às importações de insumos, conforme o destino dos produtos a que se incorporam: mercado do restante do país, ou mercado da Amazônia Ocidental. No segundo caso, a isenção tem sido total. No primeiro, parcial com base na aplicação de um redutor na alíquota do II, de nível diretamente proporcional à participação do valor dos insumos de origem interna e da mão-de-obra direta no valor dos insumos total e da mão-de-obra direta, conforme o art. 7º,

do Decreto-Lei nº 288/67, com a redação dada pelo art. 1º, do Decreto-Lei nº 1.435/75 e da Lei nº 8.387/91.

Para os produtos industrializados na ZFM, com projetos aprovados pela Suframa até 31 de março de 1991, ou para seus congêneres e similares que venham a ser aprovados no futuro, foi estabelecido, em dezembro de 1991, um coeficiente de 88%. Para os demais produtos, o coeficiente de redução será obtido caso a caso, mediante aplicação do redutor já mencionado.

A partir de 1975, provavelmente, a aludida situação inverteu-se. Com a adoção do critério de índices mínimos de nacionalização, teria ocorrido uma tendência a aumentar, além do que se justificaria economicamente, o componente de insumos de origem interna.

Com a redução das alíquotas do II, a partir de 1990, este incentivo perde substancialmente sua importância como instrumento de política industrial, na medida em que o valor da isenção cai proporcionalmente. Com efeito, para uma empresa que importasse insumos correspondentes a 15% do seu faturamento, sendo estes gravados com uma alíquota do II de 60%, a aplicação de um redutor de 88% representaria um percentual do faturamento de 7,9%. Com a redução da alíquota do II para 20%, o referido percentual cairia para 2,4%.

Por outro lado, uma outra empresa para qual fossem válidos os citados dados e que apresentasse um coeficiente de redução cinco pontos percentuais mais elevado, ou seja, 93%, os referidos percentuais seriam de 8,4% e de 2,8%, respectivamente. Estas diferenças seriam, em qualquer das situações, pouco expressivas para determinar condutas econômicas.

Portanto, a diferenciação de cinco pontos percentuais no nível do coeficiente de redução em favor dos veículos automóveis, tratores e outros veículos terrestres, suas partes e peças (excluídas as posições 8.711 e 8.714 da TAB), conforme legislação de 1991,²¹ não deve jogar nenhuma influência sobre as decisões empresariais, devido a seu pequeno impacto financeiro.

A eliminação dos "índices mínimos" de nacionalização e a adoção do critério de "processo produtivo básico", a partir

²¹ Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991.

de 1991, que visam, por um lado, flexibilizar a importação de insumos do estrangeiro e, por outro, assegurar a realização de um conjunto mínimo de operações industriais na região, tornam inteiramente dispensável a determinação de coeficientes diferenciados de redução das alíquotas do IPI.

III.3.3.8 Outros instrumentos da Suframa

Além dos instrumentos já mencionados, a Suframa vale-se de dois outros instrumentos de natureza fiscal: a) a cobrança de preços públicos; e b) a isenção da cobrança de emolumentos nas importações.

O primeiro dos instrumentos mencionados tem como função primordial gerar recursos para o financiamento das atividades da Suframa, inclusive para os investimentos que realizam na infra-estrutura econômica e social da região, com destaque para o Distrito Industrial de Manaus. Trata-se de uma taxa cobrada sobre as mercadorias importadas do estrangeiro pela ZFM, com alíquotas de 3,1% sobre as mercadorias destinadas ao setor industrial e de 2,1% sobre as demais. A cobrança é feita a título de serviços de internamento.²²

Quanto ao impacto deste mecanismo sobre a atividade industrial, trata-se, em realidade, de um desestímulo às importações, na medida em que aumenta seu custo para o usuário dos produtos estrangeiros.

Um possível aspecto negativo deste instrumento diz respeito à vinculação que estabelece entre o nível das importações e o volume de recursos que gera em favor da Suframa, fazendo o financiamento das atividades desta depender das decisões que adote em favor das importações do estrangeiro. Isto pode afetar a neutralidade das decisões da Suframa no tocante à aprovação dos processos produtivos, favorecendo os mais dependentes de importações.

Quanto à isenção da cobrança de emolumentos sobre as importações da ZFM, trata-se de um estímulo baseado na redução dos custos associados à emissão de guia para a realização de importações, conforme o artigo 5º, da Lei nº 8.387/91. O benefício é estendido a outras áreas de livre comércio administradas pela Suframa.

²² Resolução nº 59, de 17 de março de 1988, do Conselho de Administração da Suframa.

III.3.3.9 Aspectos administrativos

A estrutura governamental que formula a política da ZFM e administra sua execução é naturalmente complexa pelo fato de se tratar de uma área de influência das administrações federal, estadual e municipal, por contar com a participação em seu órgão deliberativo de representantes de associações empresariais e, finalmente, pelo fato de, no âmbito da administração pública federal, ter vínculos com órgãos ministeriais de desenvolvimento regional e, também, por pertencer a uma instância administrativa ligada diretamente à Presidência da República.

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) foi criada em 1967 como órgão central de administração da política da ZFM e, em particular, de sua política industrial.²³ Trata-se de uma autarquia com personalidade jurídica e patrimônio próprio, autonomia financeira e com sede e foro na cidade de Manaus, constituída para três atribuições principais:

- 1) elaborar, coordenar e promover a execução do Plano Diretor Plurianual da ZFM, o qual deve ser avaliado e revisado uma vez por ano, bem como programas e projetos de interesse da ZFM;
- 2) trabalhar de forma articulada com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), com o governo do estado do Amazonas e os municípios onde se acha localizada a ZFM; sugerindo quando julgue necessário providências da órbita destes órgãos; e
- 3) promover e divulgar estudos sobre as potencialidades econômicas da ZFM.

Destaque-se as preocupações iniciais com uma ação articulada com os demais organismos da região e com a criação de um plano diretor para nortear a política para ZFM.

A Superintendência é dirigida por um superintendente nomeado pelo presidente da República, por indicação do Ministério do Interior, e tem como auxiliar um secretário-executivo também nomeado pelo presidente, por indicação do superintendente.

²³ Decreto-Lei nº 288, de fevereiro de 1967.

Em 1986, devido às irregularidades, foi decretada a intervenção na Suframa a ser executada por um interventor designado pelo presidente da República.

Como parte da reforma administrativa do governo, iniciada em março de 1990, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR),²⁴ como órgão de assessoramento imediato ao presidente da República, tendo por finalidade: "planejar, coordenar, supervisionar e controlar a ação dos órgãos que atuem em programas e projetos de desenvolvimento regional, bem como articular-se com órgãos congêneres do Estado, do Distrito Federal e dos municípios". Esta Secretaria substituiu o antigo Ministério do Interior, de atribuições semelhantes. Com a mais recente mudança, em fins de 1992, foi criado o Ministério da Integração Regional em substituição à SDR.²⁵

A Suframa, Sudam e dois outros órgãos passaram a compor a estrutura SDR²⁶ e, em consequência, do novo Ministério da Integração Regional.

No âmbito da administração federal, é importante salientar que a Suframa, em sua política industrial, tem áreas de intersecção com a política econômica do país, quais sejam:

- 1) política fiscal, tanto pelo lado dos incentivos fiscais quanto pelo lado dos gastos federais na ZFM (Ministérios da Fazenda e do Planejamento);
- 2) política industrial e comercial (Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo);
- 3) política tecnológica e de informática (Ministério da Ciência e Tecnologia); e
- 4) política de desenvolvimento da região amazônica (Ministério da Integração Regional).

III.3.4 Os incentivos fiscais da Sudam

III.3.4.1 Antecedentes

A Zona Franca de Manaus, como parte integrante da Amazônia legal, área de atuação da Sudam, beneficia-se também dos incentivos fiscais sob administração desta,

²⁴ Decreto nº 99.244, art. 1º, de 10 de maio de 1990.

²⁵ Lei nº 8.490 de 1992, de novembro de 1992.

²⁶ Lei nº 8.028, art. 13º, de 12 de abril de 1990.

criada pela Lei nº 5.173, em 27 de outubro de 1966, cerca de um ano antes da Suframa.

A Sudam foi constituída como entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, com sede e foro na cidade de Belém, com o objetivo principal de planejar, promover a execução e controlar a ação do governo federal na Amazônia. Vinculada inicialmente ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, posteriormente passou a pertencer ao Ministério do Interior, que o substituiu. Com a reforma administrativa realizada no governo, passou a pertencer à Secretaria de Desenvolvimento Regional, à qual também se subordinava à Suframa.²⁷ Atualmente, faz parte do Ministério da Integração Regional que substituiu a SDR em novembro de 1992.²⁸

Os incentivos fiscais da Sudam surgiram na data de sua constituição em 1966,²⁹ baseados na isenção e na dedução do Imposto de Renda em favor de empresas regionais.

Os incentivos fiscais administrados pela Sudam nos termos da legislação vigente baseiam-se todos no Imposto de Renda de pessoa jurídica, compreendendo:

- 1) Dedução do Imposto de Renda para aplicação em empreendimentos prioritários, por intermédio do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), criado em 1974,³⁰ e regido atualmente de acordo com o artigo 1º, inciso I, da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991 e do Decreto nº 101, de 17 de abril de 1991, que a regulamenta.
- 2) Dedução do Imposto de Renda para reinvestimento em empreendimentos prioritários, com contrapartida de recursos próprios, conforme o artigo 1º, inciso II, da Lei nº 8.167/91 e inciso III, do Decreto nº 101/91.
- 3) Isenção do Imposto de Renda para empreendimentos prioritários.³¹

²⁷ Decreto nº 9.9244, de 10 de maio de 1990.

²⁸ Lei nº 8.490, de 19 de dezembro de 1992.

²⁹ Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966.

³⁰ Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974.

O Brasil tem utilizado várias modalidades de incentivos baseados no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica. A Receita Federal faz uma previsão do valor da renúncia fiscal deste imposto para o ano de 1992, que representa mais de 60% do seu valor arrecadado. Os incentivos para desenvolvimento regional representaram mais da metade do valor total da renúncia.

A existência de várias alternativas sob o ponto de vista de obtenção de favores fiscais a partir do IPRPJ certamente reduz o poder indutor atribuível a cada uma destas como instrumento de promoção industrial, seja porque limita o volume dos recursos disponíveis para cada uso específico, seja porque atenua o efeito do tratamento diferenciado que constitui sua essência.

Alguns desses incentivos foram revogados em 1990,³² dentre os quais os baseados no Finor, no Funres e as deduções para reinvestimento. Entretanto, menos de um ano depois, foram reconstituídos por intermédio da Lei nº 8.167/91. Alguns, no entanto, permanecem suspensos, e as isenções do Imposto de Renda para o Norte e Nordeste terão terminado seus prazos de concessão em 1993 e 1994.

III.3.4.2 Critérios de seletividade

Ao longo de mais de duas décadas e meia de existência dos incentivos da Sudam, têm sido variados os critérios utilizados para a seleção das empresas beneficiárias, especialmente no tocante aos seguintes aspectos: a) tipo de atividade econômica; b) localização geográfica; c) empresas novas, empresas em operação, etc. Também foi típico desse período a falta de convergência entre os critérios referentes a cada um dos três tipos principais de incentivos utilizados no que concerne aos propósitos mais gerais da política de desenvolvimento regional.

A legislação mais recente introduz uma redefinição dos critérios gerais tendo em vista os aspectos setoriais e regionais da atividade econômica e faz convergir os três tipos principais de incentivos para um mesmo conjunto de atividades econômicas, estabelecendo as discriminações pertinentes no âmbito desse conjunto mais geral.³³

³¹ Decreto-Lei nº 2.554, de 19 de agosto de 1988.

³² Lei nº 8.034, de 12 de abril de 1990.

São, assim, estabelecidas três faixas de prioridade para fins de obtenção dos incentivos da Sudam, nas quais devem ser enquadrados os projetos das empresas.

Na faixa de prioridade A, serão enquadrados os projetos que atendam às prioridades setoriais e espaciais definidas, em primeira instância, no Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) e submetidas às Comissões Estaduais Coordenadoras de Zoneamento Econômico-Ecológico.

As prioridades setoriais poderão corresponder, de forma integrada ou parcial, a um ou mais dos segmentos econômicos incluídos nas categorias a seguir mencionadas:

- 1) agropecuária: culturas tropicais passíveis do aproveitamento industrial; pecuária em geral; florestamento e reflorestamento;
- 2) indústrias usuárias de insumos de origem regional: agroindústrias, inclusive silos e armazéns quando integrantes do mesmo empreendimento; produção de medicamentos de base fitoterápica moveleira; indústria oleiro-cerâmica; minero-metalúrgica; industrialização de pescado integrada com a pesca;
- 3) indústrias produtoras de insumos e bens de capital utilizáveis na região: indústria naval (construção e montagem); máquinas e equipamentos de controle ambiental;
- 4) bioindústrias: pesticidas biológicos e insumos alimentícios (aminoácidos, biopolímeros, enzimas, ácidos orgânicos, adoçantes, vitaminas, fermentos, gorduras e proteínas microbianas);
- 5) turismo (hotéis e/ou equipamentos de apoio); e
- 6) infra-estrutura: energia, inclusive a partir de fontes alternativas; transporte (hidroviário e dutoviário); e comunicações (telefonia urbana e rede de satélites).

A faixa de prioridade B inclui, exclusivamente, os novos empreendimentos localizados em áreas definidas nos estados do Acre, Roraima, Rondônia, Amapá e Tocantins; a faixa C, uma vasta gama de segmentos produtivos, excluídos os que compõem as faixas A ou B, além de:

³³ Resolução nº 7.077, de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

-
-
- 1) transporte rodo-hidroviário, armazenagem e distribuição de combustíveis, de forma integrada; e
 - 2) armazenagem, com ou sem refrigeração, em instalações de propriedade da empresa interessada.

Os segmentos produtivos que se enquadram na faixa C abrangem, praticamente, a totalidade das demais atividades econômicas.³⁴ Além disso, fica estabelecido que outras atividades não explicitadas poderão ser consideradas de interesse para o desenvolvimento da Amazônia pelo Conselho Deliberativo da Sudam.

III.3.4.3 Dedução do Imposto de Renda para aplicação em empreendimentos prioritários, por intermédio do Finam

Os incentivos baseados nas deduções do IPRPJ estiveram no período 1966/74 sujeitos a severas críticas de ineficiência e de desvios na alocação dos recursos.

Em dezembro de 1974, surge assim o Finam, conforme o artigo 2º, do Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, basicamente alimentado com os recursos das deduções do Imposto de Renda das pessoas jurídicas de todo o país que fizessem opção por essa aplicação, operado pelo Banco da Amazônia S.A. (Basa), sob a supervisão da Sudam. Sua diferença principal em relação a incentivos semelhantes consiste na administração dos recursos pelo Banco operador do Finam, o Basa, que os arrecada e aplica em projetos de empresas aprovados pela Sudam, conforme art. 2º e 6º, da Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966.

Este constitui-se no mais complexo dos incentivos fiscais já utilizados no país, porquanto sua operação depende da ação de, pelo menos, seis agentes: 1) a empresa dedutora; 2) a entidade arrecadadora; 3) a entidade planejadora; 4) a entidade operadora dos recursos; 5) a empresa investidora; e 6) a entidade operadora dos títulos.

A *empresa dedutora* é aquela que faz a opção pela aplicação no Finam de parcela do imposto de renda devido, em troca de títulos, os Certificados de Investimento (CI's), emitidos pela entidade operadora do Finam, o Basa. Os certificados são conversíveis em cotas do Finam, ou negociáveis.³⁵

³⁴ Resolução nº 7.077, art. 83, de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

A *entidade arrecadadora*, o Departamento da Receita Federal, recolhe juntamente com o imposto devido a parcela deduzida que, uma vez efetuado os descontos para o PIN e o Proterra, transfere o valor restante para a *entidade operadora dos recursos*, o Basa.

A *entidade planejadora* dos recursos, a Sudam, tem atribuições para formular, controlar e avaliar a política de incentivos, inclusive a aprovação dos projetos, a autorização para a liberação dos recursos, e a fiscalização das aplicações dos recursos pela *empresa investidora*.

A *entidade operadora* dos recursos, o Basa, gere o patrimônio do Finam. Emite os Certificados de Investimento para a empresa dedutora; aplica os recursos na compra de títulos da empresa investidora, recebendo a remuneração correspondente; e negocia os títulos na Bolsa de Valores.

A *empresa investidora* utiliza os recursos do Finam para financiar os investimentos nos empreendimentos prioritários, mediante a entrega ao Finam de debêntures conversíveis, ou não, em ações.

Nos casos em que a *empresa dedutora* detém o controle acionário da *empresa investidora*, situação predominante, o valor da dedução é reservado para aplicação direta nesta última, dispensada a emissão dos CI's, a qual entrega os títulos pertinentes à primeira.

A *entidade operadora dos títulos*, a Bolsa de Valores, realiza os leilões especiais, nos quais as empresas dedutoras poderão converter seus *Certificados de Investimento* em ações de emissão das *empresas investidoras*, pertencentes à carteira do Fundo. Fecha-se, assim, o circuito inerente ao uso do incentivo em exame.

Este instrumento é examinado, portanto, sob duplo aspecto: do lado da empresa dedutora; e do lado da empresa investidora.

Do lado da empresa dedutora, a totalidade das empresas do país, pode optar entre realizar a aplicação no Finam, ou no fundo de características semelhantes existente para a região Nordeste, o Finor. Por sua vez, empresas localizadas no estado do Espírito Santo podem optar pelo Fundo de Desenvolvimento do Espírito Santo (Funres) (ver o artigo 1º, inciso I, da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991).

³⁵ Resolução nº 7.077, de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

Os incentivos do Finam têm disputado, ao longo dos anos de sua existência, os recursos dedutíveis do IPRPJ com várias outras modalidades de incentivos baseados neste imposto. Seu principal concorrente, entretanto, é representado pelo Finor, cujas aplicações destinam-se ao Nordeste.

Do lado da empresa investidora, os recursos do Finam podem destinar-se exclusivamente ao financiamento de investimentos fixos em empreendimentos localizados na Amazônia Legal que atendam a determinados critérios de seletividade, aplicáveis ao respectivo projeto de investimento submetido, previamente, ao exame e aprovação da Sudam. De acordo com a legislação revogada em 1986, os recursos do Finam podiam ser utilizados para financiar, inclusive, capital de giro.³⁶

As prioridades para obtenção do incentivo são definidas em função de aspectos setoriais e espaciais pelo Plano de Desenvolvimento da Amazônia, respeitados determinados segmentos de atividades estabelecidos no Regulamento do Finam, examinados no item III.3.4.2.

Os recursos do Finam, a partir do Orçamento de 1991, poderão ser aplicados em: 1) subscrição pelo Finam de debêntures conversíveis, ou não, em ações preferenciais sem direito a voto, de emissão de empresas investidoras na região³⁷ (anteriormente, era admitida excepcionalmente a aplicação em debêntures); 2) aplicação pelas empresas dedutoras nas empresas investidoras sob seu controle acionário (51% ou mais das ações com direito a voto). Neste caso, é permitida a utilização de até 70% do valor das deduções atribuíveis às empresas controladoras no financiamento da empresa investidora, respeitados os limites do esquema financeiro do projeto e do Orçamento Anual do Finam;³⁸ 3) Do montante global dos recursos do Fundo, excluída a parte que as empresas dedutoras aplicam em suas coligadas, não poderão ser aplicados mais de 30% em debêntures não conversíveis.

As debêntures serão nominativas em favor do Finam, sendo as não conversíveis transferíveis.³⁹ Anteriormente, estas debêntures eram intransferíveis.

³⁶ Decreto nº 93.607, art. 1º, de 21 de dezembro de 1986.

³⁷ Lei nº 8.167, art. 5º, de 16 de janeiro de 1991.

³⁸ Decreto nº 101, de 17 de abril de 1991.

³⁹ Decreto nº 101, art. 7º, de 17 de abril de 1991.

No caso das debêntures conversíveis em ações, estas deverão ser preferenciais sem direito a voto, e sua conversão ocorrerá, no máximo, dentro de um ano após a entrada em operação do projeto, e deverá ser reconhecida por meio de Ato Declaratório do Superintendente da Sudam, publicado no Diário Oficial da União.⁴⁰ Anteriormente, as ações poderiam ser ordinárias ou preferenciais, com cláusula de participação integral nos resultados.

No caso do controle acionário da empresa investidora pertencer a uma única empresa, a aplicação dos recursos será sob a forma de ações escriturais com direito a voto. No caso de pertencer a empresas coligadas, sob a forma de ações ou debêntures conversíveis, ou não, em ações.⁴¹

Do lado da empresa dedutora, o volume de recursos provenientes da redução do Imposto de Renda das pessoas jurídicas destinável ao Finam pode alcançar até 25% do valor devido em cada exercício (Decreto-Lei nº 1.179/71).

Do lado da empresa investidora são estabelecidas três faixas de prioridade: A, B e C, as quais fixam o limite máximo de utilização de recursos do Finam para financiamento dos investimentos fixos, nas porcentagens de 50%, 40% e 30% do valor do investimento total, respectivamente.⁴²

A fixação do limite superior para a participação dos recursos provenientes do Finam é feita após a dedução da parcela financiada com recursos próprios — assim considerados os incorporados ao capital social da beneficiária sob a forma de ações, em moeda corrente, ou originários de conversão da dívida externa, retenção de lucros ou de reservas, excetuando-se os correspondentes à redução do Imposto de Renda e os correspondentes a outros itens — ,⁴³ ou de outras fontes.⁴⁴

As debêntures renderão juros de 4% ao ano, pagáveis anualmente, calculados sobre o valor do principal corrigido monetariamente com base nos índices de variação da TRD.

⁴⁰ Resolução nº 7077, art. 5º de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

⁴¹ Decreto nº 101, art. 11, de 17 de abril de 1991.

⁴² Resolução nº 7077, art. 30, de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

⁴³ Resolução nº 7.077, art. 27, de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

⁴⁴ Resolução nº 7.077, art. 23, de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

Terão prazo de carência igual ao de implantação do projeto, fixado no parecer do Conselho Deliberativo da Sudam que o aprovar. Serão amortizadas em parcelas semestrais, com início após o término do período de carência.⁴⁵

O prazo estabelecido pela legislação mais recente para vigência do incentivo em exame é de dez anos, contados a partir do ano de 1991 (ano base de 1990).

III.3.4.4 Isenção do Imposto de Renda de empresas que desenvolvam atividades prioritárias

Nesta parte trataremos da isenção, parcial ou total, do IRPJ aplicável a empresas localizadas na Amazônia Legal que atendam a determinados critérios definidos em função de sua importância para o desenvolvimento desta região.⁴⁶

A isenção parcial de 50% do imposto devido pode beneficiar as empresas em operação na região que se dediquem a uma vasta gama de atividades definidas no item III.3.4.1, conforme o artigo 83, da Resolução nº 7.077 do Conselho Deliberativo da Sudam.

A isenção total, por seu turno, aplica-se aos empreendimentos industriais e agrícolas que se instalarem, modernizarem, ampliarem ou diversificarem na Amazônia Legal. As atividades que podem se beneficiar do incentivo são as definidas no item III.3.4.1, com a exclusão, nos artigos 61 e 83 da mesma Resolução referente a energia, transporte em geral, telefonia e rede de satélites, além de turismo e armazenagem.

O valor da isenção em qualquer dos dois casos assinalados somente poderá ser utilizado para absorção de prejuízos ou aumento de capital social, não podendo ser distribuído aos sócios.⁴⁷ Além disso, o valor deverá ser aplicado em atividades diretamente ligadas à produção ou operação da empresa beneficiária, e, quando couber, na viabilização dos efeitos mencionados a seguir.

A manutenção dos incentivos, após sua concessão é condicionada ao atendimento de uma série de padrões de desempenho, quais sejam:⁴⁸

⁴⁵ Decreto nº 101, art. 7º, de 17 de abril de 1991.

⁴⁶ Decreto-Lei nº 756, art. 22 e 23, de 11 de agosto de 1969 e Decreto-Lei nº 2.454, art. 2º e 3º de 1º de agosto de 1988.

⁴⁷ Resolução nº 7.077, art. 70, de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

-
-
- 1) cumprimento, após o segundo ano de fruição do benefício, das metas físicas de produção e de emprego previstas no projeto aprovado pela Sudam, assim como a legislação trabalhista e as normas de proteção e controle do meio ambiente;
 - 2) atendimento, após o 5º ano de fruição do benefício, de, pelo menos, dois dos seguintes critérios:

{ΣΨΜΒΟΛ 183 .:φ ∇Σψμβολ∇ .:σ 12 .:η} efeito social: incorporação de três vantagens sociais não compulsórias nos campos da saúde, educação, moradia, alimentação, transporte, creche, lazer ou participação dos empregados nos lucros;

{ΣΨΜΒΟΛ 183 .:φ ∇Σψμβολ∇ .:σ 12 .:η} efeito substituição: utilização de fontes de energia não convencionais e não poluentes, ou adoção de tecnologia moderna de processamento e/ou acondicionamento dos insumos e/ou produtos regionais;

{ΣΨΜΒΟΛ 183 .:φ ∇Σψμβολ∇ .:σ 12 .:η} efeito integração: incorporação ao quadro de pessoal de, pelo menos, 25% de mão-de-obra qualificada de nível superior recrutada na região, bem como a garantia de estágio anual a estudantes de vários níveis, em um percentual não inferior a 10% do total de empregos.

Estes incentivos vêm sendo concedidos desde o ano de 1969. No caso da isenção parcial, tem sido concedida durante o prazo de duração da política, inicialmente vigente até 1982 e, atualmente, estendida até 1994.⁴⁹

No caso da isenção total, o período atribuído a cada empresa tem sido de dez anos, contados a partir da data de entrada em operação de empresa beneficiária.⁵⁰ No passado, a legislação admitia a ampliação do prazo por mais cinco anos para as empresas que absorviam fundamentalmente matérias-primas regionais. A duração da política estende-se até 1993.

⁴⁸ Resolução nº 7.077, art. 65, de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

⁴⁹ Lei nº 8.137, art. 22, de 27 de novembro de 1990.

⁵⁰ Resolução nº 7.077, art. 60, de 16 de agosto de 1991, do Conselho Deliberativo da Sudam.

No exame do impacto deste incentivo sobre as empresas industriais localizadas na ZFM, é importante ter em conta que, excetuado no caso de projetos de implantação, nos demais o incentivo é concedido a empresas já existentes, ou seja, gerando lucros. O incentivo, portanto, funciona como um aporte de recursos financeiros de custo nulo. No caso de projetos de implantação, o principal efeito é sobre a taxa de rentabilidade esperada. É notório que o incentivo exerça maior influência em empresas que já estão gerando lucros, nas quais afeta de imediato a capacidade financeira.

É importante ainda considerar que a isenção parcial tem sido concedida exclusivamente em função da localização na região, enquanto que a isenção total vincula-se à execução de um projeto que requer investimentos.

A isenção parcial na forma utilizada pode ter servido para capitalizar empresas já existentes, antes da criação do segmento moderno da estrutura industrial da ZFM.

A isenção total, por seu turno, tem sido concedida aos segmentos não tradicionais da indústria da ZFM. Neste caso, tanto o impacto sobre os recursos financeiros, quanto sobre a rentabilidade esperada dos novos investimentos é considerável. Para uma empresa com uma taxa de rentabilidade de 15% sobre o ativo permanente, a isenção total do IRPJ, com base em uma alíquota de 30%, significaria um aumento da taxa de rentabilidade para 21,4%, elevação suficiente, portanto, para cobrir uma alta taxa de risco.

Do ponto de vista do aumento da formação de capital na ZFM, é provável que o efeito líquido deste incentivo tenha sido pouco expressivo. No caso da isenção parcial, não existia vinculação entre a concessão, o benefício e o seu uso. A legislação apenas obrigava a realização de aumento do capital social, aspecto sobre o qual não tem sido realizado qualquer controle. No melhor caso, as empresas investiram o valor das isenções. No tocante à isenção total, não é improvável que esta isenção tenha servido para substituir os recursos próprios requeridos como contrapartida dos recursos do Finam nos investimentos, tanto em empresas já existentes quanto nas novas empresas.

A atual legislação estabelece uma forma mais racional de uso deste incentivo, na medida em que aproveita seu

caráter periódico para vincular sua manutenção ao cumprimento de objetivos econômicos e sociais por parte das empresas.

III.3.4.5 Dedução do Imposto de Renda para reinvestimento em empreendimentos prioritários, com contrapartida de recursos próprios prefixada⁵¹

O presente incentivo consiste na dedução de parcela do Imposto de Renda de pessoa jurídica para aplicação na própria empresa dedutora, como reinvestimento.⁵² Os recursos provenientes da dedução são obrigatoriamente acrescidos de um percentual de recursos próprios e conjuntamente depositados no Basa. O benefício é concedido exclusivamente a empresas já existentes (em operação) na Amazônia e no Nordeste que se proponham a executar projetos considerados prioritários. Estes, uma vez aprovados pelo Conselho Deliberativo da Sudam, passam a receber os recursos depositados no Basa.⁵³

Este instrumento, ainda que baseado no mesmo tipo de imposto, difere da dedução para o Finam em dois aspectos principais: a) a empresa dedutora e a investidora são necessariamente a mesma entidade; e b) os recursos da dedução, acrescidos dos recursos próprios que lhe servem de contrapartida, são apenas depositados no Basa, que, posteriormente, os libera para a realização dos investimentos. As deduções do Imposto de Renda em que se baseia não podem ser concomitantes com os destinados ao Finam.⁵⁴

Podem beneficiar-se da dedução em exame as empresas industriais ou agroindustriais em operação na Amazônia.⁵⁵ A Resolução nº 7.077, do Conselho Deliberativo da Sudam, que regulamentou a matéria em exame, torna o benefício extensivo às empresas da construção civil. Neste último caso, as empresas devem ser controladas por pessoa física ou jurídica domiciliada ou sediada na Amazônia.

A aplicação dos recursos restringe-se a empresas que se proponham a realizar aquisição de equipamentos para modernização ou complementação de unidades produtivas, não sendo permitida a aquisição de equipamentos usados. Os investimentos realizados no

⁵² Lei nº 8.167/91, art. 19.

⁵³ Resolução/CD/Sudam 7.077/91, art. 73.

⁵⁴ Resolução/CD/Sudam 7.077/91, art. 73.

⁵⁵ Decreto nº 101/91, art. 23

exercício financeiro-base para a dedução poderão servir de contrapartida para a liberação dos recursos depositados no Basa.⁵⁶

Para fins de aprovação dos projetos requeridos para a utilização dos recursos deste incentivo, a empresa dedutora deve enquadrar-se nos segmentos agroindustriais e industriais a seguir especificados:⁵⁷

- 1) extração de minerais com o beneficiamento associado: metálicos, não metálicos, petróleo, gás natural e combustíveis;
- 2) indústria de transformação, incluindo praticamente a totalidade de seus segmentos;
- 3) agroindústrias (integração no mesmo empreendimento de atividades agrícolas e industriais); e
- 4) construção civil (empresas controladas por pessoas físicas domiciliadas ou por pessoas jurídicas sediadas na Amazônia).

A empresa pode deduzir do lucro de exploração o valor de até 40% do Imposto de Renda devido. Este valor deve ser acrescido de 50% de recursos próprios e depositado conjuntamente no Basa, que os liberará para a realização dos investimentos no projeto aprovado pelo Conselho Deliberativo da Sudam.⁵⁸

Do valor total do depósito, por ocasião de cada liberação serão deduzidos 2% dos recursos correspondentes, a título de administração do projeto, a serem divididos em partes iguais entre a Sudam e o Basa.⁵⁹

O prazo de vigência deste incentivo estende-se até o ano 2000, ano-base 1999, a contar do exercício financeiro de 1991, ano-base 1990.

Para incorporação dos recursos da dedução e os recursos próprios que lhe servem de contrapartida ao capital social da empresa, a legislação estabelece um prazo de 150 dias a contar da data do ofício da Sudam que autoriza a

⁵⁶ Resolução/CD/Sudam 7.077/91, art. 75.

⁵⁷ Resolução/CD/Sudam 7.077/91, art. 73, parágrafos 1º e 2º.

⁵⁸ Resolução/CD/Sudam nº 7.077/91, art. 73.

⁵⁹ Resolução/CD/Sudam nº 7.077/91, art. 74, parágrafo 1º.

liberação dos recursos para a realização do investimento. Por seu turno, a empresa beneficiária deve apresentar à Sudam, no prazo de 30 dias contados da data do aumento do capital social, o documento oficial comprobatório deste.⁶⁰

Se for constatada a não aplicação dos recursos, conforme o projeto aprovado, a Sudam comunicará à repartição fiscal competente, que adotará as providências necessárias à devolução do valor do imposto não recolhido, corrigido monetariamente e acrescido dos juros e multa legais.⁶¹

O poder de influenciar as decisões de investimento deste incentivo pode ser visto por duas óticas. No caso das empresas já em operação na região, propicia recursos financeiros de custo praticamente nulo para o financiamento do investimento; no caso de capitais extra-regionais, exerce atração para aplicação na região em função do efeito positivo que produz sobre a taxa de rentabilidade esperada.

Assim sendo, se hipoteticamente uma empresa em operação apresentasse uma taxa de rentabilidade de 15% sobre o ativo permanente após o IRPJ, com metade deste ativo representado por máquinas e equipamentos, a dedução de 40% do valor do imposto, calculado com base em uma alíquota de 30%, representaria 4,8% do valor destes bens, ou seja, cerca de metade da sua depreciação anual média. Na prática, a situação teria uma tendência a ser mais favorável, porque a rentabilidade das empresas tende a ser bem mais elevada. Isto permite afirmar que este incentivo pode representar um papel importante no estímulo à modernização das empresas beneficiárias. No entanto, considerando-se seu papel na atração de capitais extra-regionais, sua influência, medida por intermédio do aumento da taxa de rentabilidade, indicaria um aumento de 15% para 17,4%, o que não representa uma variação substancial, especialmente em uma situação em que o risco envolvido seja alto.

Este incentivo discrimina em favor da Amazônia Legal e do Nordeste, de modo que a ZFM, quanto à atração de investimentos, fica privilegiada em relação às alternativas

⁶⁰ Resolução/CD/Sudam n° 7.077/91, art. 79, parágrafo 4°.

⁶¹ Resolução/CD/Sudam n° 7.077/91, art. 81, parágrafo Único.

do Centro-Sul do país, o que, sem dúvida, é um fator favorável a ser tido em conta.

No passado, este incentivo não deve ter representado papel importante, porquanto competia com a isenção do IRPJ e as deduções para o Finam, o que lhe limitava as fontes básicas dos recursos.

O campo de aplicação setorial e subsetorial deste incentivo é bastante amplo, o que o faz atuar como desestímulo às transferências de capitais de outros setores regionais para a indústria.

Finalmente, o seu prazo de aplicação tem sido bastante longo e deverá prosseguir até o ano 2000, tempo suficiente para contribuir para a manutenção de um nível tecnológico elevado na indústria da ZFM.

III.3.4.6 Aspectos administrativos

O processo administrativo dos incentivos fiscais para a região Amazônica envolve a participação das instâncias mais altas da administração pública, cabendo à Presidência de República e ao Congresso Nacional aprovarem as normas de caráter mais geral que lhes são pertinentes. No plano mais específico do planejamento e da implementação correspondente, cabe a dois organismos realizarem as funções principais: a Sudam e o Basa.

A Sudam é uma autarquia federal, vinculada atualmente ao Ministério da Integração Regional,⁶² que substituiu recentemente Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República (SDR). A lei que criou a Sudam lhe atribui a responsabilidade pelo planejamento, promoção, execução e controle das ações do governo federal na região Amazônica.⁶³

Além da Sudam, compõem a estrutura do MIR dois outros organismos com atribuições no campo do planejamento e da promoção do desenvolvimento regional: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Suframa.

⁶² Lei n° 8.490/92.

⁶³ Lei n° 5.173/66.

Ao MIR cabe coordenar a ação e participar do Conselho Deliberativo desses órgãos, promovendo as articulações necessárias com os demais organismos da administração federal à luz dos objetivos da política de desenvolvimento regional do governo.

O Basa, é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda com atuação no campo do crédito a longo prazo para a região Amazônica, dentro dos parâmetros da política monetário-creditícia do país, executada pelo Banco Central. No tocante ao Finam, cabe-lhe o papel de operador do Fundo, sob a supervisão da Sudam.

A Sudam possui duas instâncias administrativas principais: a) instância executiva, sob a direção de um superintendente designado pelo presidente da República, com atribuições de representá-la externamente e de gerir seu funcionamento; e b) a instância deliberativa, representada pelo Conselho Deliberativo que, apoiado pela instância executiva, controla a gestão da Sudam e aprova seus principais atos.

O governo alterou em junho de 1991,⁶⁴ a composição do Conselho Deliberativo da Sudam, que passou a ser presidido pelo Secretário de Desenvolvimento Regional, mais recentemente pelo Ministro da Integração Regional, e a contar com os seguintes membros, todos com direito a voto:

1 — representantes dos governos dos estados situados na área de atuação da Sudam;

2 — um representante de cada um dos seguintes ministérios:

- a) da Educação,
- b) da Saúde,
- c) da Economia, Fazenda e Planejamento,
- d) da Agricultura e Reforma Agrária,
- e) da Infra-Estrutura, e
- f) da Ação Social;

⁶⁴ Lei Complementar n° 67/91.

3 — o secretário do Desenvolvimento Regional da Presidência da República;

4 — um representante da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;

5 — o superintendente da Sudam;

6 — um representante das classes produtoras;

7 — um representante das classes trabalhadoras; e

8 — o presidente do Banco da Amazônia S.A.— Basa.

Como referencial metodológico para a análise das funções da Sudam, em relação à política de incentivos fiscais para a região Amazônica, faz-se importante tratar separadamente os dois processos administrativos principais: o de planejamento e o de implementação.

O processo de planejamento vai desde a etapa de formulação da política à de avaliação de sua execução, passando pela etapa de controle.

O processo de execução compreende uma sucessão de momentos que se inicia, no caso do Finam, com o depósito dos recursos da dedução do Imposto de Renda na rede bancária e vai até a amortização dos financiamentos ou a venda dos títulos da carteira deste na bolsa de valores, passando por várias etapas intermediárias dentre as quais acham-se a análise e a aprovação dos projetos de investimento e a liberação dos recursos para as empresas investidoras. No caso dos outros dois incentivos, a execução é bem mais simples.

Na formulação da política de incentivos fiscais da Sudam, é importante distinguir duas dimensões da política: a estratégica e a operacional. Na dimensão estratégica, a participação da Sudam é mais destacada na etapa inicial do processo, quando são realizados os estudos básicos e são elaboradas as propostas que, uma vez aprovadas pelo seu Conselho Deliberativo, são transformadas em projeto de lei do Poder Executivo e encaminhadas ao Poder Legislativo, ou simplesmente transformadas em decretos.

Esta etapa deverá futuramente ser componente da etapa formulação do Plano de Desenvolvimento Regional (SDR), a que se refere a Constituição da Federal em dois momentos. Em um primeiro, ao tratar dos Orçamentos, diz

textualmente: "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual de Investimento e apreciados pelo Congresso Nacional".⁶⁵ Em outra parte, ao tratar das regiões, diz que: a "Lei Complementar disporá, entre outros aspectos, sobre a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os *planos regionais* integrantes do Plano Nacional de Desenvolvimento aprovados juntamente com estes".⁶⁶

Por seu turno, a dimensão operacional consta explicitamente da legislação vigente, que estabelece a obrigação da Secretaria-Executiva da Sudam de propor ao Conselho Deliberativo:

- 1) as diretrizes e prioridades para orientar a programação orçamentária anual e a aprovação de novos projetos, tendo em vista o desempenho dos projetos no exercício anterior, as necessidades regionais, consubstanciadas no PDR, e as disponibilidades do "Fundo de Investimento"; e
- 2) o orçamento anual do Finam.

No que diz respeito ao controle e à avaliação da implantação da política, a legislação faz referência a uma série de procedimentos, variáveis em função do tipo de incentivo considerado, sendo muito mais rigoroso e complexo no caso dos incentivos do Finam, do que nos outros dois.

III.3.5 Os incentivos fiscais estaduais

III.3.5.1 Aspectos gerais

O estado do Amazonas e os demais estados do país, ao realizarem exportações de produtos industrializados para a ZFM, dão um tratamento favorecido à produção industrial e ao comércio, no que concerne ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços. Este tratamento tem origem com a criação da ZFM e a legislação federal que trata da matéria que estabeleceu as relações entre a atuação dos estados a respeito.⁶⁷

⁶⁵ Constituição Federal, art. 65, inciso III, parágrafo 4º.

⁶⁶ Constituição Federal, art. 43, inciso II, parágrafo 1º.

⁶⁷ Decreto-Lei nº 288/67, art. 4º e 49.

Atualmente, são em número de dois os incentivos fiscais baseados no ICMS que favorecem a indústria e o comércio da ZFM:

- 1) restituição do ICMS de empresas industriais fabricantes de produtos prioritários; e
- 2) isenção do ICMS sobre a exportação de produtos para a ZFM.

III.3.5.2 Restituição do ICMS a empresas industriais prioritárias

Este incentivo consiste na devolução parcial do valor do ICMS, pelo governo do estado do Amazonas, a empresas novas ou as que sejam consideradas pelo Conselho de Desenvolvimento do Amazonas de "fundamental interesse para o desenvolvimento do estado do Amazonas",⁶⁸ com algumas pequenas diferenças de forma e intensidade em relação ao que já era concedido desde 1978.⁶⁹

A concessão do incentivo atualmente é condicionada ao atendimento de vários critérios de seletividade, em função dos quais é examinado e aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (Codam), o projeto econômico justificativo do empreendimento, que deve contar, inclusive, com parecer do Instituto de Desenvolvimento de Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IMA).

São consideradas de fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado do Amazonas as empresas que atendam a pelo menos três dos seguintes itens:⁷⁰

- 1) concorram para a integração e consolidação do parque industrial do estado do Amazonas;
- 2) contribuam para o incremento do nível de aproveitamento industrial do estado do Amazonas (SIC);
- 3) contribuam para o aumento da exportação estadual para o mercado internacional;
- 4) promovam investimento em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de processo e/ou de produto, de acordo com programa plurianual

⁶⁸ Lei Estadual nº 1.939/89, art. 6º.

⁶⁹ Leis Estaduais nºs 1.320/78, 1.605/83 e 1.699/85; e Decreto Estadual nº 9.243/86.

⁷⁰ Decreto-Lei nº 2.454/88, art. 6º.

submetido à apreciação da SIC e homologados pelo Codam;

- 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 com a concessão dos incentivos obrigam-se a atender, entre outras, as seguintes condições:

- 7) submeter à apreciação da SIC, para fins de aprovação, as seguintes alterações: cisão, fusão, incorporação e transferências de etapa do processo de produção;⁷¹
- 8) conceder às empresas comerciais locais desconto equivalente à parcela do ICMS restituído na operação;⁷²
- 9) manter menores no quadro funcional, salvo se a empresa desenvolver atividades penosas, perigosas ou insalubres;⁷³
- 10) manter programas de benefícios sociais para os seus empregados;⁷⁴ e
- 11) apresentar à SIC programas de regionalização e implementá-los na forma aprovada pelo Codam.

Os critérios constantes em 4, 8, 9 e 10 não se aplicam às microempresas.

Por seu turno, os critérios constantes em 11 e 8 não se aplicam às empresas que utilizem matéria-prima de origem regional; bens de consumo destinados à alimentação, vestuário e calçado; produtos medicamentosos que utilizem basicamente plantas medicinais regionais; produtos resultantes da industrialização do pescado; bens prioritários produzidos no interior do estado; e produtos prioritários do setor agropecuário.

⁷¹ Lei Estadual nº 1.939/89, art. 18.

⁷² Lei Estadual nº 1.939/89, art. 19.

⁷³ Lei Estadual nº 1.939/89, art. 19.

⁷⁴ Lei Estadual nº 1.939/89, art. 19.

O valor da restituição do ICMS é dado por um percentual variável em função da prioridade da atividade para a economia do estado do Amazonas. Este percentual é aplicado ao valor calculado do ICMS, que depende da diferença entre a alíquota aplicada ao valor do produto final e o valor dos créditos sobre os insumos utilizados. As alíquotas aplicáveis ao produto final são duas: de 12% para os produtos destinados ao restante do mercado nacional; e de 17% para os produtos destinados ao mercado regional. No caso dos insumos, o crédito fiscal presumido é calculado com base em várias alíquotas: 1) 7% para os insumos importados dos estados do Centro-Sul exclusive Espírito Santo; 2) 12% para os insumos importados dos demais estados inclusive Espírito Santo; 3) 17% para os insumos de origem regional; 4) 17% para os insumos importados do estrangeiro; e 5) 0% para os insumos de origem regional produzidos por empresas coligadas.

Os níveis de restituição do ICMS pago na etapa do processo produtivo realizado na ZFM são atribuídos conforme quatro faixas de prioridades.⁷⁵ Do valor obtido, entretanto, 6% são deduzidos para constituir o Fundo de Fomento às Micro e Pequenas Empresas.⁷⁶ As quatro faixas de prioridades são as seguintes:

I — Restituição de 94% para os produtos fabricados por micro e pequenas empresas de base tecnológica; produtos medicamentosos que utilizem basicamente plantas medicinais regionais; produtos da industrialização do pescado; bens prioritários produzidos no interior do estado.

II — Até 94% para as seguintes categorias: bens intermediários; bens que utilizem matéria-prima regional; e produtos agropecuários pertencentes a setores prioritários.

III — Cinquenta e dois por cento e sete décimos para as seguintes categorias: bens de consumo destinados à alimentação, vestuário e calçado; e bens de capital.

IV- Quarenta e dois por cento e três décimos para outros bens industrializados de consumo.

Os incentivos serão concedidos até o ano 2013 para as empresas credenciadas a partir de 27 de dezembro de 1989. Para as empresas credenciadas anteriormente, à exceção das que façam opção pela legislação atual, o prazo vai até 28 de fevereiro de 1997.

⁷⁵ Decreto-Lei nº 2.454/88, art. 14.

⁷⁶ Lei Estadual nº 1.939/89, art. 14, parágrafo 3º.

A intensidade do incentivo será decrescente ao longo do tempo. Para as empresas cuja concessão vão além de 1997, o nível da restituição será decrescente à razão de 5% ao ano calculados sobre o nível de restituição anterior.

Um outro prazo que merece ser tido em conta é o de entrada em operação do empreendimento incentivado. Este prazo é de dois anos, contados da data da publicação do ato legal concessivo no Diário Oficial do Estado do Amazonas.

Do ponto de vista de sua extensão, este incentivo não deve ser considerado como um elemento fundamental de diferenciação em favor da indústria da ZFM, uma vez que os demais estados brasileiros, principalmente os menos industrializados, oferecem algum tipo de tratamento fiscal favorecido aos novos empreendimentos industriais.

No tocante à sua intensidade, entretanto, cabe considerar alguns aspectos vinculados ao impacto diferenciado que propicia, em função do destino geográfico da produção industrial, e, especialmente, em relação à origem dos insumos utilizados.

Assim, por exemplo, para um produto hipotético cujo valor dos insumos correspondesse a 50 unidades monetárias inclusive o ICMS, e cujo preço de venda na ZFM fosse igual cem, antes da incidência do ICMS, poderiam ocorrer impactos quantitativos diferenciados, como é examinado em seguida para o caso do nível de restituição mais baixo, igual a 42% do ICMS a ser pago na saída do produto.

a) Produto destinado exclusivamente ao mercado do restante do país:

1) Uso exclusivo de insumos regionais.

Neste caso, a restituição seria igual a 1,5 u.m., valor obtido da operação seguinte: $0,42 [(0,12 \times 100) - (0,17 \times 50)]$. Esta restituição representa 1,3% sobre o preço de venda inclusive ICMS e 41,9% da carga tributária devida.

2) Uso exclusivo de insumos do Centro-Sul do país.

Aqui, a restituição passa a ser de 3,6 u.m., valor obtido da operação seguinte: $0,42 [(0,12 \times 100) - (0,7 \times 50)]$. Esta restituição representa 3,2% do preço de venda, 42,1% da carga tributária devida.

3) Uso exclusivo de insumos estrangeiros.

A restituição passa a ser de 1,5 u.m. para o caso "i". No entanto, o imposto devido neste caso é mais alto, pois corresponde à soma das parcelas pagas na saída da mercadoria e na importação dos insumos, respectivamente; ou seja, 3,5 u.m. mais 8,5 u.m., perfazendo o total de 12 u.m. Em consequência, a restituição representa apenas 1,3% do preço de venda e reduz a carga tributária em apenas 12,1%.

4) Uso exclusivo de insumos do Nordeste do país.

A restituição aqui é de 2,5 u.m., valor obtido da operação seguinte: $0,42 [(0,12 \times 100) - (0,12 \times 50)]$. Portanto, a redução representa 2,2% do preço de venda e 40,7% da carga tributária devida.

b) Produto destinado exclusivamente ao mercado regional.

A alteração, neste caso, é devida ao aumento da alíquota do ICMS na saída dos produtos que passa de 12 para 17%. A carga tributária devida aumentaria proporcionalmente, passando para 7,3%, 14,5% e 9,4%, respectivamente. A redução nas referidas cargas seria de 42,5%, 41,7%, 21,4% e 41,5%, respectivamente. A tabela a seguir reúne os dados mencionados:

TABELA 2

Amazonas: Impacto Hipotético da Restituição do ICMS sobre o Preço de Venda e o Valor do Imposto Devido na Produção Industrial da ZFM

(Em porcentagem)

Destino do Produto e Origem dos Insumos	Imposto Devido/ Preço de Venda (A)	Restituição/ Imposto Devido (B)	Restituição/ Preço de Venda (C)	Imposto Pago/ Preço de Venda (D)	Redução da Carga Tributária (E=C/A.100)
a) Mercado do Restante do País					
1) Insumos Regionais	3,1	28,0	1,3	1,8	41,9
2) Insumos do Centro-Sul	7,6	42,0	3,2	4,4	42,1
3) Insumos do Estrangeiro	10,7	12,5	1,3	9,4	12,1
4) Insumos do Nordeste	5,4	41,7	2,2	3,2	40,7
b) Mercado Regional					
1) Insumos Regionais	7,3	42,0	3,1	4,2	42,5
2) Insumos do Centro-Sul	1,5	41,5	4,8	6,7	41,7
3) Insumos do Estrangeiro	14,5	30,8	3,1	11,4	21,4
4) Insumos do Nordeste	9,4	42,7	3,9	5,5	41,5

Fonte: Elaboração própria.

Do exame da Tabela 2, chega-se às seguintes conclusões:

- 1) A carga tributária antes da restituição do ICMS é mais alta para os produtos destinados ao mercado

regional, sendo que os produtos que utilizam insumos regionais ou insumos provenientes do Nordeste são comparativamente os mais discriminados. A restituição do ICMS não diminui essa discriminação, exceto no caso dos produtos que utilizam insumos importados, em que ocorre uma redução 1,8 vezes maior em comparação com o observado para os produtos destinados ao mercado do restante do país. A discriminação diante do mercado regional deve-se basicamente às alíquotas mais elevadas do ICMS para os produtos vendidos no mercado regional em comparação com as exportações.

- 2) Os produtos que utilizam insumos estrangeiros apresentam uma carga tributária bem mais alta do que os produtos com insumos das demais origens, em decorrência da tributação dos insumos importados. Nos demais casos o ICMS sobre os insumos é deduzido do valor a ser pago, seja como crédito fiscal (insumos regionais) ou crédito fiscal presumido (insumos de outras regiões). Isto constitui uma proteção adicional à produção de insumos realizada no restante do país frente à produção estrangeira. A restituição não altera esse quadro, exceto no que respeita à produção para o mercado regional, conforme mencionado no item anterior.
- 3) Entre os produtos que utilizam insumos nacionais a carga tributária é mais baixa para os que utilizam insumos regionais. É mais favorável ainda se o produto for destinado ao mercado nacional. Em segundo lugar, vem os produtos que utilizam insumos do Nordeste. A situação não é alterada pela restituição.

Ao longo dos anos a intensidade dos incentivos fiscais concedidos pelo estado do Amazonas não sofreu grandes alterações, seja em termos do nível dos benefícios oferecidos, seja quanto à discriminação entre os beneficiários. A mais recente legislação,⁷⁷ introduz dois tipos de alterações. Primeiro, foi aumentado o nível efetivo de restituição, porquanto a dedução de 20% dos recursos da restituição da legislação anterior,⁷⁸ reduziu-se para 6%.

⁷⁷ Decreto-Lei n° 2.454/88.

⁷⁸ Lei Estadual n° 1.605/83.

Em segundo lugar, foi introduzida uma alteração nas duas faixas mais importantes de prioridade colocando na primeira prioridade os segmentos: indústrias de base tecnológica; produtos medicamentosos; indústrias do pescado; e produtos produzidos no interior do estado. Por seu turno, foi melhorado o tratamento oferecido às indústrias que utilizem matéria-prima regional. Os bens intermediários em geral, que sempre haviam estado na primeira faixa de prioridade, foram deslocados para segunda faixa.

Com base nas prioridades da legislação atual, é possível fazer-se as observações que se seguem:

- 1) Existe uma clara diferenciação positiva no tratamento oferecido às indústrias incluídas na faixa de maior prioridade, na medida em que a restituição do ICMS é 2,2 vezes superior a da faixa mais baixa.
- 2) No caso das indústrias da segunda faixa de prioridades, a restituição pode variar entre 1,2 a 2,2 vezes.
- 3) As indústrias mais tradicionais (alimentos, vestuário e calçados), ao lado dos bens de capital, ficam em uma faixa de prioridade em que o benefício é de 1,2 vezes.

As diferenciações assinaladas do ponto de vista de impacto sobre as decisões de investimento em muitos casos podem ser inócuas, devido ao fato de que as diferenças na intensidade dos benefícios não são suficientes para cobrir as margens de risco envolvidas. Apresentam, entretanto, o inconveniente de complicarem substancialmente o uso da legislação por parte dos interessados e o controle das concessões por parte do governo estadual. De qualquer maneira, cabe evidenciar a não existência de contradições significativas entre as necessidades da industrialização regional e a intensidade dos incentivos.

Finalmente, cabe um comentário sobre o prazo de duração dos incentivos. O prazo é suficientemente longo para influenciar favoravelmente as empresas, pois estas terão a possibilidade de gozar da isenção por mais 20 anos. Saliente-se a preocupação com a redução gradativa na intensidade do incentivo a partir de 1997, o que poderá estimular o aumento de eficiência das empresas

beneficiárias como forma de assegurar sua permanência, uma vez finalizado o prazo do incentivo.

III.3.5.3 Isenção do ICMS sobre os produtos exportados para a ZFM

Este item trata da isenção concedida às exportações de produtos destinados à ZFM, por isonomia às exportações para o exterior.⁷⁹ Esta isenção é complementada com a concessão de crédito fiscal presumido pelo estado do Amazonas, quando da entrada dos produtos na ZFM, conforme Resolução nº 22, de 19 de maio de 1989, do Senado Federal. A isenção também é aplicável aos bens que via ZFM destinam-se a outras localidades da Amazônia Ocidental.

Para os produtos exportados do Centro-Sul do país, a alíquota do ICMS é de 7%, enquanto que para os provenientes do Nordeste e do Espírito Santo, de 12%. O crédito fiscal presumido adota, portanto, as referidas alíquotas.

O prazo de duração da política é indeterminado, estando vigente desde 1967.

III.4 Avaliação *Ex-Ante*

Trata-se aqui de uma avaliação *ex-ante* da política industrial da ZFM, particularmente de seus incentivos fiscais. Nesta perspectiva, tenta-se chegar a alguns elementos de juízo sobre os resultados potenciais dessa política tendo em conta sua estrutura geral. Isto implica examinar seus objetivos e estratégias ante a realidade para a qual foram criados, os instrumentos mobilizados do ponto de vista de sua eficácia e eficiência diante de tais objetivos, assim como seu processo administrativo.

O objetivo de "criação no interior da Amazônia de um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições que permitam seu desenvolvimento em face dos fatores locais e da grande distância em que se encontram os centros consumidores de seus produtos" pode ser considerado, no mínimo, bastante ousado. Eram patentes as desvantagens locais da região para dar suporte ao desenvolvimento de um setor industrial em condições de um mercado local reduzido e um mercado nacional localizado a grandes distâncias, ambos abastecidos por uma atividade industrial interna pujante e por importações estrangeiras.

⁷⁹ Decreto-Lei nº 2.88/67, art. 4º.

Nada mais natural, portanto, que se fizessem necessários altos estímulos financeiros ao investidor privado para que ele se sentisse atraído a investir na ZFM e que as atividades eventualmente preferidas fossem pouco dependentes dos recursos produtivos locais e estivessem fortemente protegidas da competição com os produtos estrangeiros e do Centro-Sul do país. Além disso, as dificuldades de abastecimento do mercado local de insumos e produtos finais recomendavam uma política de importações que barateasse seus preços, sem prejudicar a competitividade das indústrias localizadas no restante do país ante a produção estrangeira.

Nesse contexto, foi mobilizado um arsenal de incentivos fiscais, federais e estaduais ao lado de vigorosa política aduaneira, para propiciar os estímulos necessários frente aos propósitos almejados, conforme é mencionado a seguir:

- a) A proteção diante da produção estrangeira foi propiciada por três tipos de instrumentos: a política aduaneira, que, mediante a proibição de importações ou a imposição de alíquotas *ad valorem* elevadas, asseguraria a colocação da produção regional no mercado nacional a preços bem superiores aos prevalecentes no mercado internacional; a incidência do IPI sobre as importações, em circunstâncias em que a produção da ZFM era isenta deste imposto; e, finalmente, o regime do ICMS que faria incidir sobre os produtos importados alíquotas mais elevadas do que aquelas sobre a produção da ZFM exportada para restante do país.

O nível de proteção assegurado por esses instrumentos foi, até muito recentemente, bastante elevado. No caso hipotético de um produto importado cujo valor CIF fosse de 100 u.m., a incidência das alíquotas modais do II e do IPI prevalecentes até 1991 poderia elevar seu preço para 179 u.m. No caso de se adicionar 5% de alíquota do ICMS — diferença entre a alíquota paga nas exportações industriais da ZFM (12%) e a que incide sobre as importações (17%) —, o valor eleva-se para 188 u.m.

Com as mudanças introduzidas a partir de 1991, as alíquotas modais do II e do IPI alteraram-se: a primeira caiu para 20% e a segunda aumentou para 22%. A margem de proteção reduziu-se sensivelmente — atingiu 153,7%, ou seja, 34,3 pontos percentuais a menos.

Cabe desconfiar que esse nível de proteção foi muito elevado durante vários anos, e não seria de se admirar que

tenha contribuído para uma baixa eficiência do parque produtivo da ZFM. Por outro lado, deve ter servido para que os preços dos produtos industriais da ZFM se mantivessem em um patamar relativamente elevado. É difícil comprovar em que medida as empresas da ZFM beneficiaram-se com lucros exagerados. É muito provável, no entanto, que as mais eficientes tenham tirado proveito da situação.

O nível de proteção atual ainda é elevado, porém é preciso ter em conta que existem vários fatores em ação que respondem por uma baixa eficiência da produção da ZFM nos segmentos em que se especializou. Estes fatores dizem respeito não só com aspectos locais, mas também com problemas mais gerais. A pequena dimensão das plantas e deficiências na gestão empresarial são nitidamente questões locais das empresas. Por seu turno, a precariedade das instalações e a baixa eficiência do Porto de Manaus, assim como do transporte fluvial nos rios Amazonas e Madeira, são questões da interface dos governos estadual e federal. Finalmente, a pequena dimensão do mercado interno, os altos custos de produção dos insumos nacionais, e a falta de uma política tecnológica que favoreça a capacitação tecnológica no campo da indústria eletroeletrônica são claramente fatores do contexto nacional e que, como tais, afetariam a eficiência industrial, qualquer que fosse a localização escolhida.

Reduções adicionais do referido nível de proteção somente deveriam ser examinadas no contexto mais geral de uma política industrial, especialmente no caso da indústria eletroeletrônica que evidenciasse quais os objetivos e possibilidades do país neste segmento, o que se vincula estreitamente com a problemática da política tecnológica nacional.

- b) A isenção do IPI, além de funcionar como instrumento de proteção ante os produtos estrangeiros, representa o principal estímulo em favor do investimento e da produção industrial na ZFM, em termos das alternativas locacionais no restante do país. Sua importância foi acrescida recentemente com o aumento de dez pontos percentuais nas alíquotas incidentes sobre os produtos fabricados na ZFM. A isenção com base na alíquota modal de 22% pode aumentar de 5% para 18,9% a relação lucro líquido/faturamento de uma empresa hipotética. Pode, ainda, aumentar a relação lucro líquido/ativo permanente de 15% para 45%.

Como é fácil concluir, trata-se de um incentivo muito potente, particularmente quando se tem em conta que vem sendo aplicado há 24 anos e tem perspectivas de continuar no futuro. Seu custo fiscal, naturalmente, é muito alto. Nas condições atuais, entretanto, é o único instrumento de peso que favorece a localização industrial na ZFM em relação ao Nordeste do país.

A redução de sua intensidade é atualmente muito mais um problema no campo da competição com a produção estrangeira do que propriamente com relação ao restante do país. Os dez pontos percentuais que foram acrescidos às alíquotas do IPI, recentemente, de maneira alguma se justifica por razões de competitividade com as alternativas locacionais no restante do país. Tratou-se mais de um artifício para recompor parcialmente a proteção diante da produção estrangeira, perdida em função da redução das alíquotas do II.

- c) A isenção do II sobre insumos importados representa um meio de reduzir os custos da produção industrial na ZFM e aumentar a competitividade de seus produtos no mercado nacional. A isenção é integral para os produtos vendidos no mercado local e parcial no caso das vendas para o mercado nacional. Tem sido utilizada ao longo dos anos, adicionalmente, com duas outras finalidades: aumentar os índices de nacionalização da produção e da massa salarial na ZFM.

Como instrumento para favorecer a competitividade da produção industrial da ZFM, seu papel restringiu-se substancialmente à nova política tarifária. Estima-se que um produto hipotético que utilizasse 15% de insumos importados em relação a seu preço de venda, a aplicação de um coeficiente de redução de 88% (aplicável às empresas que já gozem do benefício e se acolham à nova legislação), no caso de uma alíquota de *ad valorem* do II de 10%, permitiria um aumento da relação lucro líquido/faturamento de 5% para 6,3%, e da relação lucro líquido/ativo permanente de 15% para 18,9%.

Já não se trata, pois, de um instrumento indispensável para discriminar em favor da indústria da ZFM. Por outro lado, mesmo que tenha servido no passado para aumentar os índices de nacionalização da produção da ZFM — o que não é evidente —, seu papel atual deixa de ser relevante não somente porque perdeu potência, mas também porque a busca da eficiência produtiva requer maior flexibilidade na

importação de insumos. Sua utilização para diferenciar entre indústrias mais e menos utilizadoras de insumos importados também carece de importância, uma vez que as variações dos benefícios são pouco significativas para as decisões empresariais. Seu papel no sentido de aumentar a massa salarial regional tampouco merece ser levado a sério: as empresas dificilmente iriam pagar maiores salários para melhorar um coeficiente que pode ser facilmente alterado mediante manipulação dos valores dos insumos. Finalmente, o controle administrativo do nível do coeficiente de redução, em geral, é um problema de difícil execução por parte do órgão controlador dos incentivos.

- d) A oferta de recursos financeiros de baixo custo para financiamento do ativo fixo, por meio das deduções do IRPJ para o Finam e para o reinvestimento, representa outro estímulo que favorece a indústria da ZFM, em comparação com as localizadas no Centro-Sul do país. O restante da Amazônia Legal e o Nordeste gozam de tratamento semelhante.

O Finam tem possibilitado a mobilização de uma massa considerável de recursos gerados nas regiões mais desenvolvidas do país para o financiamento dos investimentos fixos da Amazônia Legal. O principal papel desse incentivo associa-se ao fato de contribuir para o financiamento do investimento, diferentemente da maioria dos demais incentivos que somente se materializam *ex-post* à entrada em operação das empresas dedutoras. Seu poder indutor é notório particularmente para as empresas que utilizem as deduções do IRPJ em empresas sob seu controle. Seu impacto sobre a relação lucro líquido/ativo permanente não é, entretanto, elevado nas indústrias enquadráveis na faixa C (típicas da ZFM), passando de 15% para 17,6%. Já no caso das indústrias que se enquadrem na faixa A, a variação pode ser de 15% para 33,3%, o que representa uma alteração substancial. Estes são exemplos dos casos mais favoráveis em que as empresas dedutoras controlam os empreendimentos que utilizam os recursos do Finam. Nos demais casos, o custo do empréstimo e/ou o pagamento de dividendos aos proprietários das deduções reduz as taxas em questão.

Cabe destacar que a inclusão na faixa A de indústrias que utilizem insumos regionais ou produzam bens de capital ou insumos utilizáveis na região contribui para integração regional da indústria da ZFM.

O mais provável é que o Finam não tenha cumprido o papel de indutor principal dos investimentos industriais na ZFM. Em parte devido ao fato de ser disponível para uso em outras regiões que, pelo menos inicialmente, ofereciam os mesmos, ou mais atrativos locacionais que a ZFM.

A participação dos recursos do Finam no financiamento do investimento tem-se reduzido ao longo do tempo, o que se justifica inclusive como forma de ampliar a contrapartida de recursos próprios das empresas. Os recursos financeiros gerados na ZFM já são suficientemente elevados para dispensarem aportes significativos de recursos de fora da região para a contrapartida dos recursos do Finam.

Se as aplicações dos recursos do Finam na agropecuária e na infra-estrutura tivessem levado ao desenvolvimento de projetos mais integrados com a ZFM, certamente seriam maiores os benefícios para o desenvolvimento regional. Isto teria levado a investimentos industriais que produzissem insumos para a agropecuária e para a infra-estrutura, ou utilizassem insumos de origem agropecuária.

O aumento da disponibilidade de recursos do Finam para aplicação em projetos não controlados por empresas dedutoras pode desempenhar um papel importante para o surgimento de empresas mais voltadas para o mercado regional, na medida em que abrirá espaço para empresas de caráter local.

Por último, afigura-se de importância para a região sentar as bases para o fortalecimento do Finam e sua permanência a longo prazo, para o que seria fundamental aumentar gradativamente os recursos aplicados sob a forma de empréstimo e assegurar que parcela da remuneração dos mesmos reverta em favor dos recursos próprios do Fundo. A correção monetária dos recursos depositados no Basa, acumulada em período recente, estaria apontando nessa direção. Entretanto, caberia encontrar a forma de consolidar essa situação.

Por seu turno a dedução para reinvestimento é um instrumento de capitalização geral bem menos potente do que o Finam, pois tem seus recursos restritos a um percentual dos lucros gerados nas próprias empresas. Em contrapartida, compete com a dedução para o Finam. Isto, porém, não impede sua utilização simultânea em projetos que tenham sido financiados pelo Finam para investimentos de ampliação e complementação de equipamentos.

Seu poder indutor para reaplicação dos lucros pode ser considerado razoável. No caso de uma empresa hipotética que apresentasse uma taxa de rentabilidade sobre o ativo permanente de 15%, com a metade deste ativo representado por máquinas e equipamentos, a dedução do IRPJ (40%) representaria 4,8% do valor total das máquinas e equipamentos, ou seja metade da taxa de depreciação anual, aproximadamente. Sua influência sobre a taxa de rentabilidade a elevaria para 17,4%, durante os anos em que o incentivo fosse utilizado.

A dedução para reinversão é notoriamente um instrumento que discrimina em favor da Amazônia Legal e do Nordeste frente ao Centro-Sul do país.

Ao que se supõe, este instrumento poderá ter um importante papel a jogar no processo de atualização tecnológica do parque industrial da ZFM. É discutível que tenha tido importância para o parque industrial atual, na versão existente até a entrada em vigor da atual legislação.

O prazo previsto para a continuidade de aplicação dos incentivos do Finam e da dedução para reinvestimento estende-se ao ano 2000, período suficiente para a consolidação da estrutura industrial da ZFM.

A relação entre os recursos fiscais aplicados e o valor do investimento incentivado tende a ser muito mais baixa no caso do Finam, entre 1/3 e 1/4, frente à dedução para reinvestimento, que é de dois para um, o que torna este último incentivo muito mais atraente para o empresário, quando se trata de projetos que envolvam poucos recursos.

Do ponto de vista do custo fiscal global é óbvio que o Finam representa um valor muito superior, pois trata-se de uma dedução em nível nacional, em comparação com a dedução para reinvestimento, que restringe-se às empresas em operação na ZFM.

- e) A isenção do IRPJ tem sido outro instrumento utilizado em favor da atividade industrial na ZFM. Este incentivo beneficia também o restante da Amazônia Legal e o Nordeste, constituindo assim um meio de discriminação em favor destas áreas em relação ao Centro-Sul do país. A isenção parcial de 50% tem sido concedida às empresas em operação, independentemente de quaisquer objetivos, enquanto que a isenção total vincula-se a projetos de investimentos aprovados pela Sudam.

Não pode haver outra justificativa para a isenção parcial que a de aumentar os recursos financeiros das empresas em operação na ZFM, o que parece muito pouco para um instrumento de política industrial.

No caso da isenção total, é possível admitir que tenha contribuído para atrair investidores de fora da região, na medida em que permite aumentar significativamente a rentabilidade sobre o ativo permanente e a lucratividade sobre o faturamento. Para uma empresa hipotética que apresentasse uma taxa de rentabilidade de 15%, a isenção total permitiria elevá-la para 21,4%. A mesma empresa teria a lucratividade aumentada de 5% para 7,1%.

Atuando isoladamente, a isenção total do IRPJ dificilmente induziria investimentos industriais significativos na ZFM. Associado a vários outros instrumentos que atuam na mesma direção, a conclusão certamente é outra.

O financiamento dos investimentos realizados nas empresas já em operação na ZFM deve ter utilizado os recursos da isenção como recursos próprios, servindo de contrapartida para recursos do Finam ou da dedução-reinvestimento. Isto teria evitado uma maior transferência de recursos financeiros das empresas do Centro-Sul para seus projetos na ZFM. Não seria de admirar, também, que parte dos recursos da isenção do IRPJ tenha sido transferida para investimentos extra-regionais. A obrigação de aplicar os recursos da isenção no aumento do capital social das empresas da ZFM pode não ter acontecido em muitos casos. A Sudam não dispõe de controle a respeito. De qualquer maneira, aumentar o capital social não acarreta necessariamente o uso dos recursos na ZFM.

Os prazos de duração deste incentivo vão até 1994, no caso da isenção parcial, e até 1993, na isenção total. Não há razões suficientes para justificar a permanência de qualquer dos dois tipos de isenção. Caberia, entretanto, aperfeiçoar os controles da Sudam para que as empresas que gozarão da isenção pelo número de anos que lhes restam (a isenção é concedida por dez anos) utilizem os recursos para reinvestir na ZFM. Também é válida a intenção da Sudam, refletida na legislação mais recente, de vincular a manutenção do incentivo à obediência a determinados padrões de desempenho empresarial e social.

O custo fiscal deste incentivo é relativamente alto, e é muito difícil justificá-lo, desde o ponto de vista de sua eficiência,

para promover investimentos, e de sua necessidade, para assegurar competitividade à indústria da ZFM.

- f) Cabe considerar que a isenção do IPI incidente sobre as importações de insumos tem favorecido a produção industrial na ZFM em comparação com o restante do país, inclusive em relação às demais áreas da Amazônia Legal e do Nordeste. Já não se pode dizer o mesmo da isenção sobre os bens de capital, pois este incentivo foi de uso generalizado até recentemente. No momento atual ele passa a ser exclusivo da Amazônia Legal e do Nordeste, discriminando, portanto, em favor da ZFM, frente ao Centro-Sul do país. No passado, a ZFM beneficiou-se de maior liberdade para importar bens de capital, devido ao uso do regime do similar nacional, de modo mais flexível do que no Centro-Sul.
- g) Por seu turno, as isenções do IPI e do ICMS sobre as exportações de produtos industriais para a ZFM devem ser examinadas separadamente, conforme refiram-se a insumos ou a bens finais.

No primeiro caso, a necessidade de as empresas respeitarem índices mínimos de nacionalização estabelecia os quantitativos a serem importados do Centro-Sul, o que eliminava a possibilidade de competição com insumos estrangeiros. Com o alto grau de oligopolização do mercado interno destes bens, o mais provável é que as isenções beneficiassem em maior medida as empresas produtoras dos insumos no Centro-Sul. Com a eliminação dos índices mínimos de nacionalização e maior facilidade para importar insumos, a situação deve mudar, e o valor das isenções, reverter em favor das empresas da ZFM. Para uma empresa que importasse 50 u.m. de insumos para produzir um produto pelo preço de 100 u.m., as isenções poderiam representar uma expressiva redução de custos, no caso de alíquotas do IPI de 10% e do ICMS de 70%. A isenção seria de 7,5 u.m., equivalente a 6,7% do preço final do produto na saída da ZFM. Trata-se, assim, de um incentivo que poderá discriminar em favor da indústria da ZFM com uma intensidade bastante elevada.

No caso dos bens finais, é mais provável que os incentivos beneficiem as empresas importadoras da ZFM, pois a competição com os produtos estrangeiros dificulta sua apropriação pelas empresas exportadoras do restante do país. O problema neste caso, é de outra natureza. Estas isenções podem servir para desestimular a produção local dos itens mais competitivos voltados para o mercado interno em favor das exportações do restante do país para a ZFM.

-
-
- h) Quanto aos incentivos do ICMS, no nível do governo do Amazonas, não é inteiramente evidente seu impacto diferenciador em favor da indústria da ZFM, tendo em vista a existência de estímulos semelhantes em outros estados do país. Cabe, entretanto, ter em conta os seguintes aspectos:
- 1) a restituição do ICMS não altera a discriminação existente contra a produção destinada ao mercado regional, em comparação com a destinada ao mercado nacional;
 - 2) os produtos destinados ao mercado do restante do país que utilizam insumos estrangeiros não têm alterado, pela restituição do ICMS, a discriminação contrária que a incidência do ICMS produz;
 - 3) a atribuição de prioridade mais alta às indústrias de base tecnológicas, criando uma discriminação significativa em favor de atividades que visam fortalecer tecnologicamente a indústria da ZFM, favorece a especialização do seu parque industrial;
 - 4) a restituição do ICMS discrimina favoravelmente a produção de bens intermediários ou que utilizem insumos regionais, favorecendo a integração regional da indústria; e
 - 5) as indústrias de bens de consumo não-duráveis recebem um tratamento menos favorável do que as demais indústrias, a menos que utilizem insumos regionais.

No caso dos incentivos administrativos pela Suframa, merece exame específico o critério de seletividade de "processo produtivo básico", introduzido no lugar dos índices mínimos de nacionalização. Este critério, ao estabelecer *a priori* as etapas do processo de produção a serem realizadas na ZFM, apresenta a vantagem de prestar-se para aumentar o grau de elaboração local das indústrias. Por outro lado, libera as empresas da obrigação de adquirir no país determinado percentual de seus insumos. Com relação a este último aspecto, pode ser importante seu papel no sentido de as empresas exportadoras de insumos do Centro-Sul colocarem seus produtos (insumos) na ZFM a preços mais competitivos, contribuindo assim para o aumento da eficiência econômica das empresas da ZFM.

A grande dificuldade associada ao uso deste critério corresponde aos problemas de controle a que dão origem. Não seria de admirar que empresas interessadas em importar insumos estrangeiros utilizem-se da complexidade inerente aos processos produtivos para burlar os controles da Suframa.

Finalmente, cabe não desconhecer que o uso generalizado de incentivos fiscais que caracterizou a política industrial do país até

recentemente, responde, ao menos em parte, pelo grau de extensão, intensidade e complexidade dos incentivos fiscais da área industrial da ZFM. Com a sensível redução, recentemente, dos incentivos fiscais em nível nacional, também diminui a necessidade de incentivos para a ZFM.

Como é fácil concluir examinando os dados da Tabela 3 a seguir, os incentivos fiscais da ZFM aplicados conjuntamente a uma mesma empresa industrial podem significar alteração radical nos seus índices de desempenho econômico e financeiro. Nos casos hipotéticos considerados, que refletiriam uma situação próxima à média, conforme a estrutura industrial atual da ZFM, o aumento da rentabilidade sobre o ativo permanente poderia crescer 42,9 pontos percentuais em relação a 15%, após a inclusão dos incentivos. Por sua vez, o aumento da margem de lucro sobre as vendas poderia crescer 17,3 pontos percentuais em relação a 5%.

TABELA 3

ZFM: Pontos Percentuais de Aumento nas Taxas de Rentabilidade de 15% e de Lucratividade de 5%, com a Utilização dos Incentivos Fiscais

Incentivos	Rentabilidade ^a	Lucratividade ^b
1 Isenção do IPI sobre as vendas	30,0	13,9
2 Isenção do II sobre insumos estrangeiros	3,9	1,3
3 Uso de Recursos do Finam (IRPJ)	2,6 ^d	—
4 Deduções de Reinvestimento (IRPJ)	2,4	—
5 Isenção total do IRPJ	6,4	2,1
6 Total	—	17,3
6.1 (1+2+3 ^c +5)	58,9	—
6.2 (1+2+3 ^d +5)	42,9	—

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ^a Lucro líquido/ativo permanente.

^b Lucro líquido/faturamento.

^c Projetos enquadrados na faixa A de prioridades.

^d Projetos enquadrados na faixa C de prioridades.

Existiria, assim, um certo nível de redundância nos incentivos fiscais concedidos à indústria da ZFM, mesmo à luz do novo contexto criado pela alteração da política aduaneira. Esse excesso de incentivos fiscais tem estado associado a um baixo nível de investimentos na infra-estrutura econômica, especialmente em energia e transporte fluvial, incluindo o porto de Manaus. Isto seguramente reflete-se na capacidade da região para atrair novos investimentos e na eficiência produtiva do parque industrial já instalado, o que acaba servindo de argumento para a concessão de elevados incentivos fiscais como forma de assegurar competitividade à produção.

O uso mais equilibrado dos recursos fiscais, que venha em favor de maiores investimentos na infra-estrutura econômica e tecnológica da ZFM, em detrimento da concessão excessiva de incentivos fiscais, com muita probabilidade será o caminho mais apropriado

para impulsionar o desenvolvimento industrial da ZFM nos próximos anos.

A existência de três sistemas de incentivos fiscais, dois do governo federal (Suframa e Sudam) e um do estadual, estruturados de modo relativamente autônomo, contribui seguramente para reduzir a eficácia e a eficiência dos incentivos fiscais à ZFM. Mesmo no âmbito exclusivamente federal ressalta a falta de convergência e complementaridade nas ações da Sudam e da Suframa. Falta uma hierarquização de objetivos partindo do mais geral para o particular, ou seja, seguindo a cadeia Sudam-Suframa-governo do estado do Amazonas.

O processo de planejamento que afeta a indústria da ZFM é notoriamente deficiente, em suas diferentes etapas, mormente nas de controle e de avaliação, sem as quais pouco pode-se realizar na etapa de formulação da política.

Tampouco resulta convincente a dependência da Sudam, do Basa e da Suframa, para financiar suas atividades, de quantias que se originam dos recursos que lhes cabe administrar. No primeiro caso, das taxas sobre as liberações dos recursos do Finam; no segundo, da taxa incidente sobre as importações isentas. Isto pode afetar a neutralidade administrativa desses órgãos e constituir obstáculo ao uso mais eficiente dos recursos dos incentivos fiscais.

IV. O SURTO INDUSTRIAL NA ZFM E OS INCENTIVOS FISCAIS

IV.1 A ZFM e o Desenvolvimento Regional

A Zona Franca de Manaus localiza-se na cidade de Manaus, capital do estado do Amazonas, o qual conforma, juntamente com os estados do Acre, Rondônia e Roraima, a chamada Amazônia Ocidental.

A Amazônia Ocidental ocupa uma vasta área de 2,2 milhões de km² que corresponde a nada menos que 25,8% do território nacional. Apresenta, entretanto, uma densidade demográfica baixíssima, da ordem de 1 h/km², ou 1/14 da média brasileira (ver Tabela 4).

Por seu turno, o estado do Amazonas representa mais da metade da área considerada, com sua população de 2 milhões de habitantes, 55% do total. Em relação ao Brasil, participa com apenas 1,3% da população (ver Tabela 5).

Esta vasta região, não obstante o imenso potencial de recursos naturais que vem revelando possuir, na medida em que ocorre sua ocupação e avançam os conhecimentos sobre seus solo, subsolo, rios, florestas, etc., esteve até meados dos anos 60 marginalizada do processo de industrialização da economia brasileira.

A criação da ZFM, do que resultaram a conformação de seu atual parque industrial e a expansão do comércio, representa o grande marco na inflexão desse processo. As repercussões daí resultantes ainda não foram suficientes para alterar significativamente o peso da região na economia do país. Mesmo assim, possibilitaram a conformação, em um ponto central, a cidade de Manaus, de um parque industrial moderno com alto grau de integração com a economia do restante do país. Este constitui um núcleo de amplas potencialidades dinâmicas para o avanço do processo de incorporação econômica da Amazônia Ocidental à economia brasileira.

TABELA 4

Área Terrestre e Densidade Demográfica

Estado/Região/País	Área Terrestre		Densidade Demográfica			
	km ² (Mil)	Participação percentual	Habitantes/km ²		Participação percentual	
			1970	1980	1970	1980
Amazonas	1.568	18,4	0,6	0,9	5,4	6,4
Amazônia Ocidental	2.195	25,8	0,6	1,0	5,4	7,0
Norte	3.852	45,2	1,0	1,6	9,1	11,3
Brasil	8.512	100,0	11,0	14,1	100,0	100,0

Fonte: IBGE.

TABELA 5

Evolução da População Presente

Áreas	Anos								Taxas Anuais de Crescimento (%)		
	1960		1970		1980		1989		1960/1970	1970/1980	1980/1989
	a	b	a	b	a	b	a	b			
Manaus	174	0,25	312	0,33	633	0,53	1.182*	0,81	6,0	7,3	7,1
Amazonas	708	1,00	955	1,00	1.430	1,20	1.948	1,31	3,0	4,1	3,5
Amazônia Ocidental	964	1,37	1.322	1,42	2.301	1,93	3.529	2,39	3,2	5,6	4,9
Norte	2.562	3,65	3.603	3,90	5.880	4,94	8.640	5,76	3,5	5,0	4,4
Brasil	70.070	100,00	93.139	100,00	119.003	100,00	147.404	100,00	2,9	2,5	2,4

Fonte: IBGE.

Nota: a = Valores absolutos em mil habitantes.

b = Valores relativos (%).

* Estimativa da Suframa.

Atualmente, a cidade de Manaus já superou a cifra de 1 milhão de habitantes, sendo o centro urbano de mais rápida expansão demográfica do país, com uma taxa de crescimento médio anual igual ao triplo da média do país.

A velocidade do processo de expansão econômica do estado do Amazonas a partir do surgimento da ZFM não pode ser considerado menos do que notável. Com efeito, entre 1970 e 1985, o PIB do Amazonas multiplicou-se por 4, em circunstâncias em que o PIB brasileiro, que durante a maior parte desse período evoluiu muito rapidamente, multiplicou-se por apenas 2,8 (ver Tabela 6). Com

isto, a participação do estado do Amazonas no PIB total do país passou, entre os anos extremos considerados, de 0,6% para 1,3% (ver Tabela 7). Em consequência, o produto por habitante do Amazonas, que alcançava em 1970 pouco mais da metade da média nacional, praticamente igualou-se ao do país em 1985.

A atividade industrial tem sido de longe 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 isto, a indústria de transformação, que no ano de 70 respondia por 11,9% do PIB do estado do Amazonas, alcançou em 1985 o surpreendente percentual de 48%. Situação sem similar nos demais estados da União. O emprego industrial também expandiu-se de forma muito rápida, ao passar de 10,6 mil pessoas ocupadas, em 1970, para 62,5 mil, em 1985 (ver Tabela 6).

Como resultado desse vigoroso surto industrial na ZFM, o VTI do estado 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%. Como é fácil concluir, a natureza da estrutura industrial que se conformou na ZFM, com a 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 (ver Tabela 8).

O baixo nível organizacional da mão-de-obra industrial da ZFM não permitiu, entretanto, que os salários médios acompanhassem a rápida expansão da produtividade da mão-de-obra, diminuindo sensivelmente o impacto potencial

TABELA 6
Indicadores da Atividade Industrial

Áreas	Cifras				Taxas Acumulativas Anuais de Crescimento (%)			Elasticidade das Taxas de Crescimento					
	1970	1975	1980	1985	70/75	75/80	80/85	70/75	75/80	80/85	70/75	75/80	80/85
Amazonas													
a) Número de estabelecimentos	587	749	1.104	1.188	5,00	8,07	1,48	1,85	1,90				
b) Pessoal ocupado em 31/12 (PO)	10.674	23.429	55.916	62.512	17,03	19,00	2,26	2,21	2,25				
c) Valor da transformação industrial (VTI) ¹	3,84	16,95	63,00	83,72	34,56	30,03	5,85	2,02	2,61	2,37	2,36	1,89	1,06
d) Valor da produção (VP) ¹	8,11	34,72	121,00	153,56	33,74	28,37	4,88	1,63	2,88	7,91	2,30	1,79	0,89
e) Salários (S)	0,63	2,09	4,84	7,52	27,21	18,28	9,24	2,04	2,45	1,88	1,85	1,15	1,68
f) S/VTI	0,16	0,12	0,08	0,09	-5,46	-9,03	3,20	1,71	2,51	1,34	-	-	-
g) VTI/VP	0,47	0,49	0,52	0,55	0,61	1,29	0,93	-	0,87	0,50	-	-	-
h) VTI/PO ²	0,04	0,07	0,11	0,13	14,98	9,26	3,52	1,72	3,28	1,22	-	-	-
i) VP/PO ²	0,76	1,48	2,16	2,46	14,28	7,87	2,57	1,18	6,00	2,53	-	-	-
j) VTI/PIB	0,12	0,26	0,47	0,48	17,34	12,21	0,32	4,60	2,87	1,32	-	-	-
l) PIB ²	32,35	64,15	134,00	175,24	14,67	15,87	5,51	1,14	2,29	2,48	1,00	1,00	1,00
Região Norte													
a) Número de estabelecimentos	3.117	-	7.709	7.991	-	-	0,72	-	-	-0,41	-	-	-
b) Pessoal ocupado em 31/12 (PO)	39.111	-	145.627	149.820	-	-	0,57	-	-	-1,45	-	-	-
c) Valor da transformação industrial (VTI) ¹	9,39	-	107,00	135,21	-	-	4,79	-	-	1,94	-	-	0,67
d) Valor da produção (VP) ¹	20,28	-	205,00	263,95	-	-	5,18	-	-	8,40	-	-	2,90
e) Salários (S)	2,19	5,19	11,76	16,61	18,88	17,78	7,14	-	-	1,45	-	-	-
f) S/VTI	0,23	-	0,11	0,12	-	-	2,24	-	-	0,94	-	-	-
g) VTI/VP	0,46	-	0,52	0,51	-	-	-0,37	-	-	-0,20	-	-	-
h) VTI/PO ²	0,24	-	0,73	0,90	-	-	4,20	-	-	1,46	-	-	-
i) VP/PO ²	0,52	-	1,41	1,76	-	-	4,59	-	-	4,53	-	-	-
j) VTI/PIB	0,09	-	0,27	0,25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
l) PIB ²	102,94	176,42	402,00	548,92	11,38	17,91	6,43	0,89	2,58	2,90	1,00	1,00	1,00

(Continua)

(Continuação)

Áreas	Cifras				Taxas Acumulativas Anuais de Crescimento (%)			Elasticidade das Taxas de Crescimento					
	1970	1975	1980	1985	70/75	75/80	80/85	70/75	75/80	80/85	70/75	75/80	80/85
Brasil													
a) Número de estabelecimentos	160.887	183.827	226.306	207.157	2,70	4,25	-1,75	1,00	1,00	1,00	-	-	-
b) Pessoal ocupado em 31/12(PO)	2.634.630	3.816.908	5.720.006	5.608.704	7,70	8,43	-0,39	1,00	1,00	1,00	-	-	-
c) Valor da transformação industrial(VTI) ¹	1.135,83	2.501,14	4.308,00	4.866,64	17,10	11,49	2,47	1,00	1,00	1,00	1,33	1,66	1,11
d) Valor da produção(VP) ¹	2.487,30	6.379,58	10.204,00	10.522,83	20,73	9,85	0,62	1,00	1,00	1,00	1,61	1,42	0,28
e) Salários (S)	262,61	491,51	704,57	895,93	13,36	7,47	4,92	1,00	1,00	1,00	1,04	1,08	2,22
f) S/V3TI	0,23	0,20	0,16	0,18	-3,20	-3,61	2,40	1,00	1,00	1,00	-	-	-
g) VTI/VP	0,46	0,39	0,42	0,46	-3,00	1,49	1,84	1,00	1,00	1,00	-	-	-
h) VTI/PO ¹	0,04	0,07	0,08	0,09	8,73	2,82	2,87	1,00	1,00	1,00	-	-	-
i) VP/PO ¹	0,09	0,17	0,18	0,19	12,10	1,31	1,01	1,00	1,00	1,00	-	-	-
j) VTI/PIB	0,24	0,29	0,36	0,36	3,77	4,26	0,24	1,00	1,00	1,00	-	-	-
l) PIB ²	4.708,82	8.616,98	12.049,00	13.446,74	12,85	6,93	2,22	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
IPA-OG	4,68	12,27	100,00	10.765,28	21,24	52,13	154,92	-	-	-	-	-	-
Deflator Implícito do PIB	3,40	10,60	100,00	10.571,00	25,5	56,6	154,0	-	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE e FGV.

Nota: a=Taxa de crescimento do estado ou região / taxa de crescimento do país.

b=Taxa de crescimento do VTI ou VP / taxa de crescimento do PIB relativo a cada local.

¹ Em Cr\$ mil de 1980, com base no IPA-OG da FGV.

² Em Cr\$ mil de 1980, com base no deflator implícito do PIB.

TABELA 7

Evolução do Produto Bruto Interno Total e por Habitante

Regiões/Estados	1970		1975		1980		1985	
	a	b	a	b	a	b	a	b
Produto interno bruto total								
Amazonas	1	0,6	7	0,8	134	1,1	18.525	1,3
Norte	3	1,9	19	2,0	402	3,3	58.026	4,1
Brasil	161	100,0	913	100,0	12.049	100,0	1.421.455	100,0
Produto interno bruto por habitante								
Amazonas	0,0010	58,8	0,0059	68,6	0,093	92,1	9.643	99,5
Norte	0,0008	47,0	0,0041	47,7	0,068	67,3	6.868	70,8
Brasil	0,0017	100,0	0,0086	100,0	0,101	100,0	9.695	100,0

Fonte: IBGE.

Nota: a = Valores absolutos em Cr\$ 1.000.

b = Valores relativos (%).

TABELA 8

Amazonas: Indicadores da Atividade Industrial

Área	Anos			
	1970	1975	1980	1985
Participação no total do país(%)				
Número de estabelecimentos	0,36	0,41	0,49	0,57
Pessoal ocupado em 31/12 (PO)	0,41	0,61	0,98	1,11
Valor da transformação industrial (VTI)	0,34	0,68	1,46	1,72
Valor da produção (VP)	0,34	0,54	1,19	1,46
Salários (S)	0,24	0,43	0,69	0,84
Índices (Brasil=100)				
S/VTI	70,58	62,71	46,93	48,82
VTI/VPVTI/VP	103,73	124,54	123,32	117,89
VTI/PO	83,51	110,41	149,60	154,35
VP/PO	805,10	886,58	1.213,04	1.309,30
VTI/PIB	49,24	91,04	131,50	132,00

Fonte: Tabela 7.

do surto industrial sobre a renda regional e, particularmente, sobre as condições de vida dos que dependiam direta ou indiretamente do emprego industrial. A massa de salários caiu de 16% para 8% do valor da transformação industrial entre 1970 e 1985 (ver Tabela 8).

O fenômeno anteriormente assinalado também se verificou em nível nacional, porém de modo bem menos intenso do que na ZFM, o que pode ser inferido a partir da observação de que a participação dos salários no VTI da ZFM em relação ao conjunto da

indústria do país baixou de 70,6%, em 1970, para 48,8%, em 1985 (ver Tabela 8).

Não cabe desconhecer, entretanto, que esse impacto concentrador do surto industrial sobre a distribuição funcional da renda no Amazonas deve ter contribuído para manter alta taxa de investimento na região e assegurar a continuidade do processo de industrialização. A partir de 1980, no entanto, a concentração da renda não teria tido nem de longe o mesmo efeito positivo da década anterior no tocante à expansão do investimento, o que reforça sua natural conotação negativa.

No que diz respeito às atividades comerciais, também não resta dúvida quanto ao vigor de sua expansão, influenciada pelos incentivos fiscais, particularmente pelo estímulo à importação de produtos estrangeiros. 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 (ver Tabela 9).

Por seu turno, as vendas a turistas em 1989, ano do melhor desempenho no último quinquênio, alcançaram cifra próxima a US\$ 198 milhões, representando 7% do valor das vendas comerciais no mesmo ano, portanto uma cifra pouco expressiva. Desde logo, o grosso destas vendas consistiu de mercadorias estrangeiras, as quais, no período 1988-1990, representaram percentuais superiores a 93% do total (ver Tabela 10). A evolução das vendas dos principais produtos constam das Tabelas A-1 e A-2 do Anexo Estatístico.

A vigorosa expansão industrial e comercial mostrada pelas cifras antes mencionadas evidencia de maneira insofismável a eficácia da política adotada no tocante às atividades econômicas urbanas. 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. Como será examinado mais adiante, a indústria tradicional de Manaus tem sido mais dependente da importação de insumos do restante do país do que a indústria mais moderna, o que reflete a debilidade da produção local de insumos agropecuários e minerais.

A ZFM tem mostrado uma crescente dependência comercial em relação ao estrangeiro, reflexo da baixa propensão a exportar demonstrada por sua indústria, particularmente seu segmento mais moderno. No ano de 1990, o saldo negativo da balança comercial

com o estrangeiro alcançou uma cifra próxima a US\$ 1,1 bilhão de dólares, superando a de 1987, ano de mais baixo nível, em 13,5% (ver Tabela 11).

Do ponto de vista das importações, a ZFM tem aumentado ligeiramente a dependência do estrangeiro em relação ao restante do país. Com efeito, entre 1987 e 1990, as importações do estrangeiro, como porcentagem das importações totais, passaram de 32% para 33,9%. A maior flexibilidade para importar introduzida pela política industrial recente deve aumentar essa proporção.

TABELA 9

Amazonas: Evolução das Atividades Industrial e Comercial

Anos	Vendas do Comércio		IPA-OG-PI Dez. 1990=100 (c)	Vendas do Comércio (Em Cr\$ de 1990) (d)	Vendas Industriais (Em Cr\$ Milhões) (e)	Vendas do Comércio/ Vendas Industriais (Em %) (f= a/e.100)	Índice Valor Comércio (Em Cr\$ de 1990) (g)	Índice Comércio (Em Us\$) (h)
	(Em Cr\$ Milhões)	(Em Us\$ Mil)						
	(a)	(b)						
1988	344,58	1.224.473,15	1,93	17.854,13	1.470,19	23,44	59,54	27,26
1989	7.737,21	2.571.239,52	27,48	28.155,78	22.573,75	34,28	93,89	57,23
1990	216.585,65	4.492.564,28	722,21	29.989,29	547.568,43	39,55	100,00	100,00
1991	721.039,59	1.806.021,43	3.400,17	21.205,99	2.407.116,31	29,95	70,71	40,20

Fonte: Dados Básicos da Sefaz-AM.

TABELA 10

Manaus: Evolução das Vendas a Turistas

Anos	Número de Dbas	Mercadorias Estrangeiras				Mercadorias Nacionais				Totais			
		Cr\$ Milhões Correntes	%	Cr\$ Milhões de 1990	Us\$ Mil	Cr\$ Milhões Correntes	%	Cr\$ Milhões de 1990	Us\$ Mil	Cr\$ Milhões Correntes	%	Cr\$ Milhões de 1990	Us\$ Mil
		1988	162.377	30,8	93,5	1.594	101.373	2,1	6,5	110,0	7.660,1	32,9	100,0
1989	246.619	550,6	93,2	2.004	184.620	40,3	6,8	146,7	13.027,7	590,9	100,0	2.150,3	197.648,1
1990	235.647	11.523,8	92,8	1.596	167.970	888,3	7,2	123,0	13.385,6	12.412,1	100,0	1.718,6	181.355,9
1991	146.544	33.538,9	93,9	986	88.330	2.189,6	6,1	64,4	5.077,3	35.728,5	100,0	1.050,8	93.407,3

Fonte: Sefaz - AM.

TABELA 11
Zona Franca de Manaus: Balança Comercial

(Em US\$ mil FOB)¹

Anos	Mercado Externo ²			Mercado Interno			Saldo da Balança Comercial (h=c+g)	
	Importação ³ (a)	Exportação (b)	Saldo Comercial (c=b-a)	Importação ³ (d)	Exportação (e)	Comércio Reexportável ⁴ (f)		Saldo Comercial (g=e+f-d)
1986	848.865	43.313	(805.552)	-	2.906.080	-	-	-
1987	737.794	57.823	(679.971)	1.570.898	3.228.120	109.983	1.767.205	1.087.234
1988	763.429	72.237	(691.192)	1.528.046	3.534.075	157.734	2.163.763	1.472.571
1989	1.110.611	67.803	(1.042.808)	1.992.320	5.805.423	229.476	4.042.579	2.999.771
1990	1.165.332	78.941	(1.086.391)	2.266.347	7.130.374	243.272	5.107.299	4.020.908

Fonte: Suframa/Receita Federal.

Nota: ¹ Referência em US\$ do mercado interno determinado pelo US\$ médio anual.

² Estado do Amazonas.

³ Inclusive trigo e petróleo. Excluídas mercadorias proibidas pelo Decreto-Lei 340/67.

⁴ Obtido a partir da utilização das quotas de importação pelo setor comercial, considerando que 50% seriam adquiridos por consumidores de outras localidades do país com uma agregação geral de 100%.

A forte propensão da indústria da ZFM a exportar para o restante do país tem possibilitado, em forma crescente, mais que compensar o déficit comercial com o estrangeiro, contribuindo para a geração de um superávit comercial total rapidamente ascendente. Com efeito, entre 1987 e 1990, o saldo comercial positivo com o restante do país multiplicou-se por nada menos que 2,8 vezes, originando um saldo comercial total em 1990 de US\$ 4 bilhões, quatro vezes o valor observado em 1987.

Não pode deixar de ser considerada a possibilidade de que a segurança e as condições vantajosas de rentabilidade encontradas pelas indústrias modernas da ZFM, ao longo dos anos, para a colocação de sua produção no mercado interno, tenham contribuído para uma atitude comodista frente a uma participação mais significativa no mercado internacional, certamente mais competitivo e menos generoso em matéria de lucratividade.

IV.2 A Formação da Estrutura Industrial da ZFM

Anteriormente à criação da ZFM e do início da implementação de sua política industrial, o estado do Amazonas achava-se em uma etapa muito incipiente em termos de atividade industrial. Muito embora contasse com 21 dos 22 gêneros em que o IBGE classifica a atividade industrial, a grande maioria dedicava-se à produção de bens mais simples voltados para os mercados estadual e regional. Nesse contexto, o VTI da indústria não representava mais do que 12% do PIB estadual, e o VTI por habitante, 1/3 da média nacional.

Os altos custos de transporte e a proteção frente às importações estrangeiras criaram uma "reserva de mercado" que permitiu o surgimento e a expansão dessas indústrias ao longo dos anos. Excetuam-se as indústrias da madeira, têxtil e borracha, que se voltavam basicamente para o mercado extra-regional.

As três indústrias referidas, juntamente com a indústria de produtos alimentares, conformavam o conjunto das indústrias de maior importância econômica do estado, contribuindo, em 1970, com cerca de 36% para a formação do VTI e 55% do emprego industrial (ver Tabela 12).

Como a atividade agropecuária do estado do Amazonas sempre revelou-se débil, a dinâmica da economia estadual anterior à existência da ZFM repousava significativamente na expansão da demanda externa dos produtos da indústria têxtil (sacos de juta), da indústria da madeira e de alguns produtos primários (madeira, juta, borracha), assim como nos aumentos de produtividade da indústria em seu conjunto. Como nenhuma destas duas fontes de dinamismo revelou-se vigorosa, a economia estadual expandiu-se

lentamente. Como resultado disto, o produto por habitante do Amazonas em 1970 representava apenas 58,8% da média nacional (ver Tabela 6).

O fato de a produtividade da mão-de-obra industrial (VTI/PO) no estado do Amazonas achar-se, no ano de 1970, cerca de 17% abaixo da média nacional (ver Tabela 8) serve para ilustrar o atraso relativo de sua atividade industrial.

TABELA 12
Amazonas: Evolução da Estrutura Industrial

Gêneros	1970				1975				1980			
	Número de Estabelecimentos	Valor da Produção (VP)	Valor da Transformação Industrial (VTI)	Pessoal Ocupado	Número de Estabelecimentos	Valor da Produção (VP)	Valor da Transformação Industrial (VTI)	Pessoal Ocupado	Número Estabelecimentos	Valor da Produção (VP)	Valor da Transformação Industrial (VTI)	Pessoal Ocupado
		(Em Cr\$ Mil)	(Em Cr\$ Mil)	(PO)		(Em Cr\$ Mil)	(Em Cr\$ Mil)	(PO)		(Em Cr\$ Mil)	(Em Cr\$ Mil)	(PO)
Indústrias Modernas	108	6,42	4,04	629	121	1.549,25	946,51	5.709	153	81.077,72	41.970,31	26.920
Mat. Elétrico e Comunicações*	3	1,10	0,70	75	19	1.397,90	853,50	4.078	43	64.525,47	32.150,81	18.230
Mat. de Transporte	93	5,32	3,34	554	76	151,35	93,01	1.370	53	9.520,25	5.411,22	4.625
Mat. Plásticas	0	0,00	0,00	0	4	(-)	(-)	(-)	13	1.208,64	726,91	1.260
Diversas	12	(-)	(-)	(-)	22	(-)	(-)	261	44	5.823,36	3.681,37	2.805
Indústrias Tradicionais	496	200,28	70,89	5.587	625	1.802,29	865,26	15.160	845	37.556,09	18.921,78	24.488
Extração de Minerais	19	0,17	0,14	60	0	0,00	0,00	0	10	565,75	555,52	156
Minerais Não-Metálicos	64	5,45	3,21	667	75	70,61	52,80	1.103	104	1.210,72	741,09	2.008
Metalurgia	14	20,31	3,36	207	39	231,06	65,57	468	85	5.844,65	2.290,49	2.471
Mecânica	18	(-)	(-)	(-)	25	72,85	45,79	635	28	4.071,69	2.330,90	2.055
Madeira	46	24,64	12,42	1.699	108	213,00	144,01	3.688	140	3.117,12	2.340,81	5.563
Mobiliário	39	3,44	1,94	256	57	14,26	6,37	263	98	1.101,29	694,09	1.643
Papel e Papelão	0	0,00	0,00	0	5	(-)	(-)	(-)	4	117,35	76,08	145
Borracha	6	38,74	7,88	249	12	(-)	(-)	(-)	9	1.069,03	354,59	402
Couros e Peles	4	7,52	5,23	185	1	(-)	(-)	(-)	3	119,31	36,29	171
Química	19	(-)	(-)	(-)	20	(-)	(-)	(-)	17	5.385,08	2.433,73	491
Farmacêuticos e Veterinários	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00	0	1	(-)	(-)	(-)
Perfumaria, Sabões e Velas	2	(-)	(-)	(-)	3	9,02	47,18	466	2	(-)	(-)	(-)
Têxtil	7	(-)	(-)	(-)	22	463,97	190,04	2.358	30	9.357,81	3.999,86	3.724
Vestuário e Calçados	11	3,93	1,80	141	18	137,39	53,69	878	20	332,98	229,85	527
Produtos Alimentares	210	86,24	28,07	1.628	203	438,37	154,72	3.248	245	3.521,84	1.702,95	2.869
Bebidas	15	(-)	(-)	(-)	11	108,27	73,34	1.425	10	1.353,69	895,52	1.362
Fumo	1	(-)	(-)	(-)	1	(-)	(-)	(-)	1	(-)	(-)	(-)
Editorial e Gráfica	21	9,84	6,84	495	25	43,51	31,76	628	38	387,78	240,01	901
Total	604	383,65	180,33	10.734	746	4.259,41	2.063,05	23.429	998	118.828,60	61.027,33	51.536

Fonte: Censo Industrial - Amazonas: 1970, 1975 e 1980.

OBS.: As marcações (-) representam valores indeterminados.

Nota: * Valores relativos a estabelecimentos com 5 ou mais pessoas.

O vigoroso e, até certo ponto, surpreendente surto industrial que tomou forma na ZFM a partir do final dos anos 60 deve-se fundamentalmente a duas ordens de fatores positivos que, atuando de modo convergente, possibilitaram que fossem superadas as desvantagens associadas à localização industrial em uma região carente de matérias-primas e muito distante dos principais centros econômicos do país e do exterior. Foram eles: a) a existência de um mercado nacional relativamente amplo e em rápida expansão de bens de consumo não duráveis, particularmente os eletroeletrônicos de entretenimento, em um quadro de escassez aguda de divisas que inviabilizava seu abastecimento por meio de importações; b) a ação governamental que, mediante fortes restrições às importações dos referidos bens, poderosos incentivos fiscais ao investimento industrial e as importações em geral na ZFM, atraiu capitais privados para sua produção na ZFM.

Atuaram na mesma direção dos fatores mencionados a existência de uma infra-estrutura urbana razoável e a criação de um distrito industrial, ambos na cidade de Manaus, completando, assim, o quadro das condições mínimas requeridas pelos investidores privados para localizarem novas indústrias na ZFM e ampliar e modernizar as já existentes.

A criação de indústrias novas para substituir importações do exterior e a transferência de parte do processo produtivo de indústrias já existentes no Centro-Sul do país deflagraram e deram continuidade a um surto de desenvolvimento industrial que foi, progressivamente, sendo reforçado pelos efeitos da concorrência sobre as empresas localizadas no Centro-Sul que passaram a se transferir para a ZFM.

Desde logo, cabe ter em conta a influência do caráter da indústria eletroeletrônica e de outras indústrias modernas que se instalaram na ZFM (motocicletas, relógios, brinquedos, produtos óticos, etc.) que as qualificam especialmente para esse papel pioneiro em regiões distantes e de incipiente desenvolvimento, quais sejam: o alto preço específico dos seus produtos frente aos custos de transporte; a facilidade de desdobramento dos seus processos produtivos; o baixo nível de exigência em termos de qualificação de mão-de-obra; e, fundamentalmente, a baixa dependência de insumos de produção local.

O vigor da expansão industrial da ZFM acha-se nitidamente associado ao desenvolvimento de suas indústrias modernas, que incluem em primeiro lugar, muito à frente das demais, o chamado

pólo eletroeletrônico, no qual destaca-se a produção de televisores e de videocassetes. Seguem-se, por ordem de importância decrescente, o pólo duas rodas e o pólo relojoeiro.

De acordo com o IBGE, a indústria de material elétrico e de comunicações, que em 1970 não representava sequer 0,4% do VTI e 0,7% do emprego industrial do Amazonas, em 1975 já gerava 41% do VTI e 17% do emprego industrial. Em 1980, as referidas cifras tinham crescido para 53% e 35%, respectivamente (ver Tabela 12).

A política industrial e comercial para a ZFM, especialmente os incentivos fiscais, por intermédio de seus efeitos estimulantes à formação de capital e de seu impacto redutor dos custos dos insumos industriais e dos preços dos bens em geral, constituiu-se em determinante básico do vigoroso surto industrial que conformou o atual parque industrial da ZFM.

O volume dos investimentos fixos em projetos implantados na ZFM, com incentivos fiscais, até 1992, alcançou uma cifra próxima a US\$ 2,3 bilhões, dando origem a 480 empresas que previram a criação de 118,6 mil empregos (ver Tabela 13).

Chama atenção a elevada concentração dos investimentos fixos nas indústrias modernas, particularmente nas que compõem o chamado pólo eletroeletrônico. Nada menos do que 45% das empresas, 70% dos empregos previstos e 78% dos investimentos fixos destinaram-se às indústrias modernas, sendo que as do pólo eletroeletrônico participaram com 28%, 52% e 56%, respectivamente (ver Tabela 14).

Cabe, assim, ter em conta haver sido pequena a influência direta da política industrial na atração de investimentos para as indústrias tradicionais e para localizações mais no interior da Amazônia. As indústrias tradicionais, embora contribuindo em 1980 com 31% do VTI e 47% do emprego industrial, receberam apenas 15,5% do investimento fixo dos projetos aprovados pela Suframa. Já o interior da Amazônia teve apenas US\$ 20 mil de investimentos fixos em projetos implantados. Tudo faz crer que, no caso das indústrias tradicionais e nos projetos localizados no interior da Amazônia, a realização de investimentos funcionou apenas como pretexto para a obtenção dos incentivos fiscais incidentes sobre a produção e a importação de insumos, daí o baixo nível do investimento fixo.

As indústrias tradicionais, muito embora perdendo importância relativa no setor industrial do Amazonas, de maneira alguma mostraram-se pouco dinâmicas no período. O impulso que as indústrias modernas deram ao mercado regional, seja por meio do efeito-renda derivado da realização do investimento, seja

mediante as repercussões pelo aumento do emprego e da renda ligada a sua operação, expandiram o mercado local para as indústrias tradicionais e aumentaram sua competitividade no mercado no restante do país. Em seu conjunto, o VTI destas indústrias multiplicou-se por 13 entre 1970 e 1980, ou seja, uma taxa de expansão anual de 29,2% ao ano (ver Tabela 15).

Um indicador importante das mudanças produzidas na estrutura industrial da ZFM é o da produtividade da mão-de-obra em comparação com a média do país. Com efeito, o VTI por pessoa ocupada na indústria da ZFM, em 1985, superava em 54% a média nacional, quando tinha sido de apenas 83% em 1970 (ver Tabela 8).

Tabela 13

Amazônia Ocidental: Indicadores das Empresas Implantadas com Incentivos Fiscais até Dezembro de 1992

Indústrias	Cifras Absolutas									Coeficientes			
	Manaus			Interior da Amazônia			Total			Absolutos		%	
	(a) Empresas	(b) Empreg.	(c) Inv. Fixo Em US\$ Mil	(d) Empresas	(e) Empreg.	(F) Inv. Fixo Em US\$ Mil	(g) SAS	(h) Empreg.	(i) Inv. Fixo Em US\$ Mil	(j=i/g)	(l=i/h)	(j)	(l)
Indústrias Modernas	217	82.621	1.766.316	-	-	-	217	82.621	1.766.316	8.140	21	221	118
Pólos:													
Eletroeletrônico	133	61.532	1.280.699	-	-	-	133	61.532	1.280.699	9.629	21	261	115
Relojoeiro	21	4.375	101.273	-	-	-	21	4.375	101.273	4.823	23	131	128
Duas Rodas	9	4.863	245.750	-	-	-	9	4.863	245.750	27.306	51	741	279
Termoplástico	29	6.261	47.153	-	-	-	29	6.261	47.153	1.626	8	44	
Ótico	11	1.211	12.253	-	-	-	11	1.211	12.253	1.114	10	30	56
Isqueiros/Canetas	7	2.392	52.843	-	-	-	7	2.392	52.843	7.549	22	205	122
Brinquedos	7	1.987	26.345	-	-	-	7	1.987	26.345	3.764	13	102	73
Indústrias Tradicionais	217	31.220	350.411	138	7.399	14.029	355	38.619	364.440	1.027	9	28	52
Pólos:													
Bebidas	9	3.660	75.167	3	732	3.660	12	4.392	78.827	6.569	18	178	99
Metalúrgico	36	5.595	40.125	6	150	1.092	42	5.745	41.217	981	7	27	40
Mecânica	22	2.645	47.297	2	355	493	24	3.000	47.790	1.991	16	54	88
Madeireiro	37	4.824	37.614	113	5.413	4.632	150	10.237	42.246	282	4	8	23
Papel e Papelão	7	902	23.021	-	-	-	7	902	23.021	3.289	26	89	141
Couros e Similares	3	268	1.159	1	25	2	4	293	1.161	290	4	8	22
Químico	20	2.445	15.173	-	-	-	20	2.445	15.173	759	6	21	34
Vestuário/Calçados	11	1.380	2.530	-	-	-	11	1.380	2.530	230	2	6	10
Prod. Alimentícios	30	2.495	31.135	6	277	3.753	36	2.772	34.888	969	13	26	70
Editorial e Gráfico	9	686	14.595	-	-	-	9	686	14.595	1.622	21	44	118
Têxtil	8	3.497	25.827	-	-	-	8	3.497	25.827	3.228	7	88	41
Mineral Não -Metálico	11	2.048	34.221	4	346	158	15	2.394	34.379	2.292	14	62	79
Mobiliário	14	775	2.548	3	101	239	17	876	2.787	164	3	4	18
Outras Indústrias	46	4.779	151.150	3	437	6.497	49	5.216	157.646	3.217	30	87	167
Total	480	118.620	2.267.877	141	7.836	20.526	621	126.456	2.288.402	3.685	18	100	100

Fonte: DIPP/SAP - Suframa.

TABELA 14

Amazônia Ocidental: Indicadores das Empresas Implantadas com Incentivos Fiscais até Dezembro de 1992

(Em Porcentagem)

Indústrias	Manaus			Interior da Amazônia			Total		
	(a) Empresas	(b) Empreg.	(c) Inv. Fixo	(d) Empresas	(e) Empreg.	(f) Inv. Fixo	(g) Empresas	(h) Empreg.	(i) Inv. Fixo
Indústrias Modernas	45	70	78	-	-	-	35	65	77
Pólos:									
Eletroeletrônico	28	52	56	-	-	-	21	49	56
Relojoeiro	4	4	4	-	-	-	3	3	4
Duas Rodas	2	4	11	-	-	-	1	4	11
Termoplástico	6	5	2	-	-	-	5	5	2
Ótico	2	1	1	-	-	-	2	1	1
Isqueiros/Canetas	1	2	2	-	-	-	1	2	2
Brinquedos	1	2	1	-	-	-	1	2	1
Indústrias Tradicionais	45	26	15	98	94	68	57	31	16
Pólos:									
Bebidas	2	3	3	2	9	18	2	3	3
Metalúrgico	8	5	2	4	2	5	7	5	2
Mecânica	5	2	2	1	5	2	4	2	2
Madeireiro	8	4	2	80	69	23	24	8	2
Papel e Papelão	1	1	1	0	0	0	1	1	1
Couros e Similares	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Químico	4	2	1	0	0	0	3	2	1
Vestuário/Calçados	2	1	0	0	0	0	2	1	0
Prod./Alimentícios	6	2	1	4	4	18	6	2	2
Editorial e Gráfico	2	1	1	0	0	0	1	1	1
Têxtil	2	3	1	0	0	0	1	3	1
Mineral Não-Metálico	2	2	2	3	4	1	2	2	2
Mobiliário	3	1	0	2	1	1	3	1	0
Outras Indústrias	10	4	7	2	6	32	8	4	7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: DIPP/SAP - Suframa.

TABELA 15

**Amazonas: Taxas Anuais de Crescimento do Valor da
Transformação Industrial, do Emprego e da Produtividade da Mão-
de-Obra
na Indústria de Transformação (1970-1980)**

Indústrias	Valor da Transformação Industrial	Emprego	Produtividade
Modernas	195,2	132,3	27,1
Tradicionais	103,1	81,0	12,2
Total	32,3	18,0	12,1

Fonte: Tabelas 6 e 12.

Obs.: A variação total real foi distribuída, de acordo com os percentuais de cada gênero, a preços correntes.

IV.3 Principais Características Estruturais da Indústria da ZFM

A indústria da ZFM, em sua conformação alcançada a partir de meados da década de 80, apresenta alguns traços estruturais cujo conhecimento torna-se fundamental para o entendimento de sua dinâmica e perspectivas.

Um primeiro aspecto que chama atenção na estrutura industrial da ZFM é sua alta concentração na produção de bens de consumo durável, usuários de tecnologias avançadas e em permanente processo de transformação, cuja expansão da demanda tende a mostrar-se muito elástica à renda. No último quinquênio as chamadas indústrias modernas já representavam mais 76% do PIB e 67% do emprego na indústria da ZFM, com o pólo eletroeletrônico representando sozinho mais de 50% e 42% destas variáveis (ver Tabela 16).

Dessas características derivam duas proposições de importância fundamental para a indústria da ZFM. Essa indústria, para manter-se viva, requer um esforço permanente de atualização tecnológica que, à falta de capacitação tecnológica interna, levará necessariamente a uma dependência crescente do estrangeiro em matéria de tecnologia e de insumos. Mas trata-se de uma indústria que possui um vigoroso potencial de expansão, em decorrência do caráter dinâmico da demanda de seus produtos.

O alto nível de concentração econômica é outro dos traços marcantes do segmento moderno do parque industrial da ZFM, com a predominância de umas poucas empresas na geração dos principais produtos. Isto confere acentuado caráter oligopólico ao

mercado desses produtos, cujo maior volume da produção, em vários casos, senão na totalidade, origina-se na ZFM.

Em qualquer dos 26 produtos produzidos na ZFM, as duas empresas mais importantes dão origem a mais de 55% das quantidades produzidas. Com as três empresas mais importantes, o percentual eleva-se para 78,6%. Finalmente, ao tomar-se as quatro mais importantes, o percentual chega a 87% (ver Tabela 17).

TABELA 16

Amazonas: Evolução da Composição do PIB * e do Emprego Industrial

Discriminação	PIB - Real (Em Cr\$ Mil de 1990)					Composição do PIB					Emprego					Composição do Emprego				
	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92
Indústrias Modernas	198.994	245.398	232.588	188.907	118.658	80,72	84,03	81,61	76,91	77,95	43.760	54.153	53.079	36.829	20.483	71,52	74,11	75,76	72,59	67,56
Eletroeletrônico	141.798	177.951	166.951	131.181	76.236	57,52	60,94	58,58	53,41	50,08	30.792	37.606	37.958	25.623	12.811	50,32	51,47	54,18	50,50	42,25
Relojoeiro	11.882	16.173	15.568	12.234	7.023	4,82	5,54	5,56	4,98	4,61	2.055	3.115	2.793	2.111	1.296	3,36	4,26	3,99	4,16	4,28
Duas Rodas	19.959	19.642	21.556	19.459	9.017	8,10	6,73	7,56	7,92	5,92	3.453	4.070	3.298	2.866	2.359	5,64	5,57	4,71	5,65	7,78
Termoplástico	12.501	10.537	9.111	7.086	5.499	5,07	3,61	3,20	2,89	3,61	2.886	3.386	3.159	2.497	1.487	4,72	4,63	4,51	4,92	4,90
Ótico	3.003	3.030	2.315	2.206	1.436	1,22	1,04	0,81	0,90	0,94	2.419	2.709	2.764	1.249	638	3,95	3,71	3,95	2,46	2,10
Briquedos	3.598	10.794	7.722	10.434	12.592	1,46	3,70	2,71	4,25	8,27	898	1.600	1.377	1.074	738	1,47	2,19	1,97	2,12	2,43
Isqueiros/Canetas e Art.	6.253	7.272	9.354	6.306	6.856	2,54	2,49	3,29	2,57	4,50	1.257	1.667	1.730	1.409	1.155	2,05	2,28	2,47	2,78	3,81
Indústrias Tradicionais	36.854	30.606	41.224	38.397	25.023	14,95	10,48	14,46	15,63	16,44	14.156	14.875	10.733	9.593	6.836	23,14	20,36	15,32	18,91	22,55
Bebidas	3.965	3.932	14.252	14.723	2.499	1,61	1,35	5,00	5,99	1,64	888	1.165	760	600	442	1,45	1,59	1,08	1,18	1,46
Metalúrgico	3.335	5.732	1.960	2.182	1.772	1,35	1,96	0,69	0,89	1,16	742	986	812	603	320	1,21	1,35	1,16	1,19	1,06
Mecânica	2.033	2.586	3.434	3.219	2.416	0,82	0,89	1,21	1,31	1,59	4.979	4.722	3.120	2.753	2.421	8,14	6,46	4,45	5,43	7,99
Madeireiro	3.649	3.073	2.286	1.930	1.315	1,48	1,05	0,80	0,79	0,86	326	606	556	474	411	0,53	0,83	0,79	0,93	1,36
Papel e Papelão	2.298	2.118	2.107	1.430	940	0,93	0,73	0,74	0,58	0,62	166	209	120	122	145	0,27	0,29	0,17	0,24	0,48
Couros e Similares	133	177	131	83	121	0,05	0,06	0,05	0,03	0,08	268	287	245	209	171	0,44	0,39	0,35	0,41	0,57
Químico	1.505	936	722	489	7.077	0,61	0,32	0,25	0,20	4,65	169	289	273	236	136	0,28	0,40	0,39	0,47	0,45
Vestuário e Calçados	95	213	526	209	51	0,04	0,07	0,18	0,09	0,03	1.136	1.048	985	981	491	1,86	1,43	1,41	1,93	1,62
Editorial e Gráfico	15	60	110	4.816	1.707	0,01	0,02	0,04	1,96	1,12	2.917	2.517	1.462	1.365	709	4,77	3,44	2,09	2,69	2,34
Têxtil	12.488	4.962	9.940	4.350	3.722	5,07	1,70	3,49	1,77	2,45	722	890	699	560	533	1,26	1,22	1,00	1,10	1,76
Mineral Não-Metálico	4.339	3.717	2.974	2.672	2.015	1,76	1,27	1,04	1,09	1,32	485	454	357	387	101	0,79	0,62	0,51	0,76	0,33
Mobiliário	1.202	1.036	714	616	126	0,49	0,35	0,25	0,25	0,08	115	170	59	42	7	0,19	0,23	0,08	0,08	0,02
Benéf. de Borracha	379	891	294	100	11	0,15	0,31	0,10	0,04	0,01	1.144	1.404	1.199	1.054	766	1,87	1,92	1,71	2,08	2,53
Outras Indústrias	9.937	16.530	13.300	18.426	8.910	4,03	5,66	4,67	7,50	5,85	3.271	4.041	6.249	4.312	3.000	5,35	5,53	8,92	8,50	9,90
Total Amazonas	246.532	292.021	285.010	245.615	152.215	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	61.187	73.069	70.061	50.734	30.320	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Suframa.

Nota: Trata-se de uma aproximação do valor agregado bruto a preços de mercado obtida pela diferença entre o valor do faturamento e o valor da participação dos insumos.

TABELA 17

ZFM: Concentração da Produção por Empresas nas Indústrias Modernas em 1992

Produtos	Número de Empresas	Participação Percentual no Valor da Produção por Segmento			
		da empresa mais importante	das 2 empresas mais importantes	das 3 empresas mais importantes	das 4 empresas mais importantes
Aparelhos de TV em cores	13	34,60	55,42	79,48	87,07
Aparelhos de TV preto e branco	3	74,31	98,59	100,00	-
Videocassete	8	58,75	81,29	90,51	97,42
Jogos de vídeo	5	67,91	91,74	96,64	99,96
Aparelho recep. comb.c/ tocafitas	12	45,84	63,99	81,65	89,91
Toca disco a laser e/ou outros	9	34,19	63,93	83,07	95,10
Rádios portáteis e outros	4	93,00	98,10	99,81	100,00
Aparelho recep. de gravação	13	54,53	68,87	78,64	87,83
Outros aparelhos receptores	7	91,48	95,12	96,89	99,65
Calculadora eletrônica	9	72,77	85,82	93,24	97,24
Caixa registradora eletrônica	3	96,23	99,08	100,00	-
Aparelhos telefônicos	2	73,78	100,00	-	-
Fornos de microondas	5	46,16	69,29	85,50	94,43
Motocicletas	3	92,08	99,31	100,00	-
Bicicletas	2	81,11	100,00	-	-
Isqueiros	2	88,04	100,00	-	-
Canetas e lapiseiras	6	87,65	94,93	97,57	99,92
Lâminas de barbear	2	85,14	100,00	-	-
Máq. automática de processamento	2	99,84	100,00	-	-
Máquina de escrever	4	58,47	89,52	99,51	100,00
Fita magnética não gravada	4	76,45	99,06	99,84	100,00
Fita magnética para gravação	7	60,69	92,41	96,75	97,61
Relógio de pulso	11	49,44	83,83	90,55	95,80
Outros relógios de pulso	6	52,27	72,90	82,10	91,00
Óculos	4	82,29	97,66	99,66	100,00
Lentes para óculos e outros	4	82,19	93,19	99,99	100,00

Fonte: Suframa.

Os sete segmentos produtivos em que se encontra o maior número de empresas são: aparelhos de televisão em cores (13); aparelho de recepção de gravação (13); aparelho de recepção combinado com tocafitas (12); relógio de pulso (11); calculadora eletrônica (9); e toca disco a laser e/ou outros (9). No outro extremo, com apenas duas empresas, incluem-se cinco segmentos: aparelhos telefônicos; bicicletas; isqueiros; lâminas de barbear; e máquina automática de processamento.

No nível dos dois maiores produtores, os três segmentos menos concentrados são: toca-disco, televisão em cores e fornos a microondas. Por sua vez, os mais concentrados são: caixas registradoras eletrônicas, outros aparelhos receptores, e rádios portáteis.

No nível dos quatro maiores produtores, os segmentos menos concentrados são: televisão em cores, aparelho receptor de

gravação e aparelho receptor com toca-fitas. Os mais concentrados são: óculos e lentes para óculos.

A consequência natural desse tipo de concentração, em condições de forte proteção frente à produção estrangeira, tende a ser a realização de altas margens de lucro pelas empresas, sempre que sua eficiência produtiva não se revele exageradamente abaixo dos padrões internacionais, como parece ter sido o caso nos principais segmentos produtivos até recentemente.

A grande maioria das empresas do segmento moderno da indústria da ZFM possui estreitas ligações com empresas ou grupos econômicos importantes localizados no Centro-Sul do país, alguns deles de capital estrangeiro com posições de destaque no cenário internacional. Além disso, as mais importantes empresas privadas nacionais localizadas na ZFM dispõem de vínculos com empresas estrangeiras importantes, particularmente sob a forma de *joint-ventures* que servem basicamente para o acesso à tecnologia estrangeira (ver Tabela 18).

As empresas mais importantes em nível internacional no campo da produção de bens eletroeletrônicos estão, de alguma maneira, representadas na ZFM. A Phillips holandesa, um dos três grandes da indústria eletrônica mundial, e a Sony japonesa controlam empresas da ZFM produtoras de televisores e de videocassetes. A Honda e a Yamaha, do Japão, controlam empresas que produzem motocicletas e ciclomotores. Também a Gillette (lâminas de barbear) e a Xerox (copiadoras e fac-símiles) possuem empresas na ZFM.

As empresas privadas nacionais, mediante *joint-ventures*, têm ligações com outros gigantes da eletroeletrônica em nível mundial, como a Toshiba, no caso da Semp Toshiba, e a Matsushita, no caso da Springer Panasonic. Além disso, existem ligações por meio de licenciamento de tecnologia, assistência técnica, etc.

TABELA 18

ZFM: Principais Empresas e suas Vinculações Nacionais e Estrangeiras

Discriminação	Produto	Grupo Privado Nacional Controlador	Posição no <i>Ranking</i> *	Empresa Estrangeira Associada	Grupo Estrangeiro Controlador	
					Denominação	Empresa no Brasil
1- Sharp do Brasil	Som e Imagem	Machline Sharp(SP)	85	Sharp(Japão)		
2- CCE	Som e Imagem	CCE(AM)	76			
3- Kodak	Som e Imagem				Kodak	Kodak(SP)
4- Philips da Amazônia	Som e Imagem				Philips(Holanda)	Philips(SP)
5- Philco da Amazônia	Som e Imagem	Itausa(SP)	2			
6- Semp Toshiba	Som e Imagem	Semp Toshiba(AM)	213	Toshiba(Japão)		
7- Gradiente	Som e Imagem	Gradiente(SP)	185			
8- Springer Panasonic	Som e Imagem	Springer(SP)	228	Matsushita(Japão)		
9- Robert Bosch	Som e Imagem					Robert Bosch(SP)
10- Basf Amazônia	Som e Imagem				Basf	BASF(SP)
11- Sony da Amazônia	Som e Imagem				Sony(Japao)	
12- CCE	Componentes Eletrônicos					
13- Philco Componentes	Componentes Eletrônicos	Itausa(SP)	2			
14- Itaucom	Componentes Eletrônicos	Itausa(SP)	2			
15- Semp Toshiba	Componentes Eletrônicos	Semp Toshiba(AM)	213	Toshiba(Japão)		
16- Ericsson Amazonas	Centrais Telefônicas	Monteiro Aranha(RJ)	52	Ericsson(Suécia)		
17- Caloi Norte	Bicicletas	Caloi(SP)	220			
18- Agrale	Motocicletas	Agrale(RS)	257			
19- Moto Honda Amazonas	Motocicletas				Honda(Japão)	
20- Yamaha Motor Amazonas	Motocicletas				Yamaha(Japão)	
21- Gillete da Amazônia	Lâminas de Barbear				Gillete(EUA)	
22- Seiko Industrial	Relógios				Seiko(Japão)	
23- Technos da Amazônia	Relógios	Technos(RJ)	250			
24- Xerox do Amazonas	Copiadoras				Xerox(EUA)	Xerox do Brasil(ES)

Fonte: Balanço Anual das 300 Maiores Empresas - Gazeta Mercantil.

Nota: * Posição entre os 300 maiores grupos brasileiros segundo o patrimônio líquido.

Este aspecto estrutural chama atenção para duas ordens de questões relevantes. Em primeiro lugar, a indústria da ZFM nada mais é do que um prolongamento do capital industrial nacional ou estrangeiro, localizado no Centro-Sul do país, vinculando-se, assim, a interesses poderosos em nível nacional. Isto confere um grande poder político à indústria da ZFM para defender seus interesses junto ao governo federal, atribuindo-lhe muito maior solidez do que é possível supor à primeira vista. Os interesses locais e, em nível federal, nas áreas estratégico-militar e tecnocrática acham-se, portanto, associados a fortes interesses empresariais. Com o passar do tempo, estes últimos cada vez mais são liderados pelos primeiros, diferentemente do ocorrido inicialmente.

Em segundo lugar, um dos aspectos críticos da indústria da ZFM tem a ver com o acesso à tecnologia internacional. A grande rapidez com que avança a tecnologia eletroeletrônica no plano internacional significa um desafio permanente para a manutenção da competitividade das empresas, mormente em um mundo em que são crescentes os esforços para monopolizar os conhecimentos técnicos. Entretanto, a indústria da ZFM, à primeira vista, desfrutaria de condições favoráveis, face às suas ligações com os principais produtores mundiais de tecnologia. A prática, até recentemente, entretanto, não parece confirmar essas condições, pois é reconhecida a inferioridade tecnológica da indústria da ZFM frente aos padrões internacionais. Há sinais de mudanças, nos últimos dois anos, posteriormente à reforma aduaneira de 1990, que diminuiu a proteção frente aos produtores estrangeiros. É válido suspeitar que as carências da política industrial do país respondem, ao menos em parte, pela situação. Fica pendente, assim, a questão dos possíveis obstáculos à absorção tecnológica dependente da estratégia das empresas internacionais que, talvez, somente poderão ser adequadamente sobrepassados a partir de vigorosa capacitação tecnológica do país.

A indústria da ZFM é altamente dependente dos mercados extra-regionais, seja para a colocação de suas vendas, seja para a aquisição de insumos, o que confere a fatores externos à região papel decisivo na explicação de seu desempenho.

As vendas para fora da região alcançam mais de 3/4 do total, com a quase totalidade destas destinando-se ao restante do país.

Por razões óbvias, as indústrias modernas são as que apresentam maiores coeficientes de exportação, ainda que fundamentalmente referidos ao mercado do restante do país. Em 1992, as exportações para o estrangeiro corresponderam apenas a 2,6% das vendas, percentual muito superior ao observado nos últimos cinco anos. Neste aspecto, merecem algum destaque os produtos dos pólos

duas rodas (motocicletas) e isqueiros-canetas, que chegaram a exportar, em 1992, cerca de 15,7% e 11,4% de suas vendas totais, respectivamente (ver Tabela 19).

De certo modo, surpreendentemente, as indústrias tradicionais também conseguiram exportar para fora do estado. Na maioria destas indústrias, os coeficientes de exportação são também elevados, ainda que mais baixos do que os das indústrias modernas. Entre 1988 e 1992, as indústrias tradicionais em

TABELA 19
Amazonas: Destino das Vendas Industriais

(Em Porcentagem)

Pólos Industriais	Participação do Mercado Regional					Participação do Restante do País					Participação do Mercado Exterior				
	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992
Indústrias Modernas															
Eletroeletrônico	24,74	21,63	21,72	23,49	15,99	75,03	78,26	78,15	76,26	83,49	0,21	0,09	0,12	0,24	0,50
Relojoeiro	5,79	6,34	8,50	7,23	7,84	94,12	93,62	91,47	92,69	91,85	0,07	0,02	0,01	0,07	0,29
Duas Rodas	15,30	9,17	12,91	13,09	14,04	82,40	88,03	84,37	81,54	70,27	2,28	2,78	2,70	5,36	15,67
Termoplástico	51,29	71,71	82,36	75,70	89,69	48,70	28,28	17,52	24,29	10,30	0,00	0,00	0,11	0,00	0,00
Ótico	9,40	5,49	15,62	10,92	11,64	88,98	91,24	75,42	81,76	83,25	1,61	3,25	8,94	7,31	5,09
Isqueiros/Canetas e Art.	1,79	3,15	2,38	1,60	1,20	89,42	90,53	91,50	87,54	87,34	8,78	6,31	6,11	10,84	11,44
Brinquedos	13,30	7,48	6,78	9,12	8,84	85,26	92,45	93,15	90,31	89,84	1,43	0,05	0,06	0,55	1,30
Indústrias Tradicionais															
Bebidas	79,75	80,85	43,01	28,10	78,25	20,24	19,14	56,98	71,89	21,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Metalúrgico	11,46	13,96	23,73	29,76	28,85	82,92	85,90	75,72	69,50	70,16	5,60	0,12	0,53	0,73	0,98
Mecânica	33,21	25,35	18,75	9,87	7,57	66,69	74,64	81,22	89,08	92,13	0,09	0,00	0,02	1,03	0,28
Madeireiro	17,65	25,58	31,12	22,53	11,72	57,74	59,49	39,54	47,27	29,00	24,60	14,92	29,33	30,19	59,26
Papel e Papelão	35,79	58,61	62,60	55,62	43,34	64,20	41,34	37,37	44,35	56,54	0,00	0,03	0,01	0,02	0,11
Couros e Similares	15,41	10,98	13,05	12,94	5,43	84,58	84,27	86,94	87,05	94,56	0,00	4,74	0,00	0,00	0,00
Químico	43,66	53,24	64,99	57,75	8,01	56,28	46,75	35,00	42,10	91,98	0,05	0,00	0,00	0,14	0,00
Vestuário e Calçados	53,83	39,77	28,90	65,27	27,20	46,16	60,22	71,09	34,72	72,79	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Produtos Alimentícios	59,95	64,76	65,51	58,98	43,10	20,00	29,18	22,27	33,45	56,89	20,04	6,04	12,21	7,56	0,00
Editorial e Gráfico	100,00	73,96	69,90	1,73	2,12	0,00	26,03	30,09	98,26	97,87	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Têxtil	1,53	2,95	1,36	1,35	0,66	98,26	97,04	98,52	98,64	99,33	0,19	0,00	0,10	0,00	0,00
Mineral Não-Metálico	61,90	56,23	78,16	87,26	87,64	36,35	43,76	21,83	12,73	12,35	1,73	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliário	95,78	96,30	93,48	94,38	78,70	4,21	3,00	5,61	5,51	21,29	0,00	0,69	0,90	0,10	0,00
Outras Indústrias															
Benef. de Borracha	9,38	17,67	10,89	89,62	100,00	90,61	82,32	89,10	10,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Empresas sem Subsetor	56,40	48,12	13,57	30,49	23,89	43,26	51,78	86,41	69,47	76,01	0,33	0,08	0,00	0,02	0,08
Diversos	5,55	10,17	10,19	6,63	12,60	93,72	89,64	89,51	92,12	84,93	0,72	0,17	0,29	1,23	2,45
Total Amazonas	24,81	21,94	21,69	22,46	17,79	74,12	77,42	77,53	76,39	79,63	1,05	0,63	0,76	1,14	2,56

Fonte: Suframa.

conjunto destinaram entre 60 e 70% de suas vendas ao restante do país. A indústria da madeira é a única que se destaca na exportação para o estrangeiro. A relativamente alta e difundida propensão a exportar da indústria tradicional do Amazonas é indicativa de certo grau de competitividade de sua produção.

As estatísticas sobre a origem dos insumos mostram que a indústria da ZFM atende a pouco mais de 35% de suas necessidades no mercado regional. Cerca de 35% provêm do restante do país, e os 30% restantes, do estrangeiro. Ao contrário, do que se poderia supor, as indústrias modernas acham-se mais integradas na região do que as indústrias tradicionais. Com efeito, as primeiras abastecem-se de cerca de 38% de seus insumos no mercado regional, em comparação com apenas 14% no caso das indústrias tradicionais. A única exceção é a indústria de produtos alimentares, que depende em mais de 85% de insumos de origem regional. Cabe, entretanto, olhar estas cifras com cautela, dado que os insumos de origem regional utilizam em sua produção componentes importados.

Os incentivos fiscais certamente influenciaram o observado. No caso das indústrias modernas, o mercado dos insumos, por ser mais oligopolizado, impediu, em alguma medida, a transferência para o produtor regional, via preços, das isenções do IPI e do ICMS sobre as exportações dos insumos provenientes do Centro-Sul, tornando mais competitiva a produção local. Já não ocorreu o mesmo com os insumos das indústrias tradicionais, cujo mercado é bem mais competitivo, com as isenções desestimulando sua produção local. Atuaram na mesma direção as condições naturais pouco favoráveis do estado do Amazonas para a produção de matérias-primas industriais de origem agropecuária (ver Tabela 20).

As indústrias modernas são bem mais dependentes de insumos estrangeiros do que as tradicionais, o que é natural devido a seu mais elevado nível tecnológico. Em 1988-1992, as indústrias modernas nunca importaram menos de 20% de seus insumos, em comparação com 12% das indústrias tradicionais.

Outra peculiaridade da indústria do Amazonas são as elevadas margens de lucro bruto operacional⁸⁰ sobre o faturamento, em comparação com a indústria do país em conjunto. Para tanto, contribuem, em primeiro lugar, o valor da massa salarial e, em segundo, o valor dos insumos, mediante suas baixas participações no valor da produção. Em 1985, a relação lucro operacional/valor da produção na indústria do Amazonas atingiu 49%, frente a 37% no país em conjunto, ou seja, 12 pontos percentuais mais alta. Saliente-se que desde 1970 já existia uma diferença positiva em

⁸⁰ As cifras utilizadas superestimam o lucro, pois os custos referem-se basicamente aos principais insumos e a mão-de-obra.

favor do Amazonas, de 4,5% pontos percentuais, que aumentou na década de 80 (ver Tabela 21). Estudo realizado pela Suframa, com base e dados de balanços e contas de resultado de 47 empresas do segmento moderno da indústria da ZFM, confirma a alta lucratividade mencionada, ao calcular para o ano de 1990 uma taxa média de 47%. No pólo eletroeletrônico a taxa foi de 42%.⁸¹

⁸¹ *Suframa (julho de 1991).*

TABELA 20

Amazonas: Evolução da Relação Insumos/Faturamento

Pólos Industriais	Insumos do Resto do País					Insumos Regionais					Insumos do Exterior					Insumos Totais				
	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992
Indústrias Modernas	0,24	0,21	0,21	0,20	0,18	0,22	0,19	0,18	0,19	0,17	0,10	0,10	0,10	0,14	0,17	0,57	0,51	0,49	0,52	0,52
Eletroeletrônico	0,26	0,22	0,22	0,21	0,19	0,25	0,21	0,20	0,20	0,17	0,09	0,09	0,10	0,15	0,19	0,60	0,52	0,51	0,56	0,56
Relojeiro	0,05	0,06	0,05	0,05	0,03	0,05	0,04	0,07	0,10	0,13	0,30	0,28	0,24	0,22	0,22	0,40	0,38	0,37	0,37	0,38
Duas Rodas	0,28	0,30	0,26	0,21	0,28	0,15	0,16	0,15	0,14	0,20	0,12	0,14	0,08	0,08	0,11	0,55	0,60	0,49	0,44	0,59
Termoplástico	0,13	0,15	0,11	0,14	0,12	0,07	0,10	0,10	0,07	0,04	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,22	0,26	0,24	0,24	0,18
Ótico	0,08	0,10	0,10	0,17	0,12	0,03	0,05	0,09	0,08	0,11	0,19	0,14	0,15	0,11	0,19	0,30	0,29	0,34	0,37	0,43
Isqueiros/Canetas	0,20	0,24	0,17	0,26	0,11	0,14	0,18	0,16	0,16	0,28	0,12	0,05	0,05	0,07	0,04	0,46	0,47	0,38	0,49	0,43
Brinquedos	0,10	0,13	0,09	0,05	0,06	0,04	0,15	0,22	0,25	0,08	0,09	0,06	0,06	0,16	0,19	0,24	0,34	0,37	0,46	0,33
Indústrias Tradicionais	0,20	0,28	0,21	0,18	0,16	0,08	0,09	0,07	0,07	0,08	0,07	0,06	0,04	0,06	0,03	0,35	0,43	0,31	0,32	0,26
Bebidas	0,16	0,15	0,10	0,09	0,10	0,05	0,06	0,04	0,04	0,08	0,05	0,06	0,01	0,02	0,03	0,26	0,27	0,15	0,15	0,22
Metalúrgico	0,40	0,53	0,65	0,61	0,59	0,02	0,01	0,02	0,01	0,03	0,26	0,04	0,04	0,01	0,01	0,68	0,58	0,71	0,64	0,63
Mecânica	0,31	0,31	0,23	0,27	0,16	0,09	0,07	0,05	0,04	0,02	0,12	0,19	0,17	0,21	0,15	0,52	0,57	0,45	0,53	0,34
Madeireiro	0,04	0,03	0,03	0,04	0,08	0,22	0,28	0,19	0,19	0,20	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,27	0,33	0,23	0,23	0,28
Papel e Papelão	0,24	0,30	0,24	0,23	0,12	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,00	0,03	0,03	0,08	0,28	0,31	0,28	0,27	0,21
Couros e Similares	0,23	0,15	0,09	0,13	0,18	0,19	0,16	0,16	0,07	0,07	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,42	0,31	0,25	0,22	0,25
Químico	0,30	0,32	0,41	0,41	0,04	0,07	0,05	0,05	0,04	0,01	0,10	0,19	0,05	0,14	0,01	0,46	0,56	0,50	0,59	0,06
Vestuário e Calçados	0,12	0,10	0,12	0,10	0,10	0,25	0,13	0,06	0,22	0,22	0,12	0,29	0,19	0,15	0,41	0,49	0,53	0,37	0,46	0,73
Produtos Alimentícios	0,14	0,08	0,06	0,07	0,04	0,46	0,52	0,41	0,45	0,46	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,60	0,60	0,48	0,52	0,49
Editorial e Gráfico	0,04	0,18	0,02	0,01	0,02	0,53	0,24	0,18	0,00	0,01	0,00	0,21	0,00	0,23	0,03	0,57	0,63	0,19	0,24	0,05
Têxtil	0,12	0,14	0,09	0,17	0,09	0,02	0,04	0,01	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,18	0,10	0,20	0,10
Mineral Não-Metálico	0,07	0,09	0,08	0,09	0,15	0,03	0,05	0,13	0,21	0,17	0,01	0,03	0,02	0,01	0,01	0,11	0,17	0,22	0,31	0,32
Mobiliário	0,35	0,46	0,34	0,36	0,31	0,12	0,02	0,03	0,04	0,07	0,00	0,01	0,02	0,02	0,04	0,47	0,49	0,39	0,41	0,41
Outras Indústrias	0,51	0,28	0,20	0,10	0,16	0,05	0,13	0,36	0,29	0,30	0,06	0,09	0,07	0,09	0,12	0,62	0,51	0,63	0,47	0,58
Total Amazonas	0,25	0,22	0,20	0,19	0,17	0,20	0,18	0,18	0,18	0,17	0,10	0,10	0,09	0,13	0,15	0,55	0,50	0,48	0,50	0,49

Fonte: Tabela A-5 no Anexo Estatístico.

TABELA 21
Amazonas: Taxa de Lucratividade

	Amazonas				Brasil			
	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
1- Valor da Produção (Cr\$ mil)	8,11	34,72	121,00	153,56	2.487,30	6.379,58	10.204,00	10.522,83
2- Insumos (Cr\$ mil)	4,27	17,77	58,00	69,84	1.351,47	3.878,44	5.896,00	5.656,19
3- Salários (Cr\$ mil)	0,63	2,09	4,84	7,52	262,61	491,51	704,57	895,93
4- Margem Bruta Operacional [1-(2+3)]	3,22	14,86	58,16	76,20	873,22	2.009,63	3.603,43	3.970,71
5- Taxa de Lucratividade (4/1.100)	39,64	42,81	48,07	49,62	35,11	31,50	35,31	37,73

Fonte: Tabela 6.

A baixa participação dos salários no VTI nas indústrias do Amazonas explica-se, em alguma medida, pelos mais baixos salários médios. Em 1985, estes salários representavam 75,4% da média nacional, frente a 59% em 1970, revelando um importante avanço relativo no período (ver Tabela 22). Entretanto, é no alto nível da produtividade da mão-de-obra que reside a principal explicação. Em 1970, a produtividade da mão-de-obra na indústria do Amazonas era igual a apenas 84% da média nacional. Mostrou-se, porém rapidamente crescente nos anos subseqüentes, a ponto de chegar a superar em 54% a média nacional no ano de 1985. Para este crescimento acentuado da produtividade da mão-de-obra na indústria do Amazonas seguramente contribuiu a mudança na composição da produção em favor das indústrias modernas, cuja produtividade é mais alta do que a média. Em 1988 e 1992, a produtividade da mão-de-obra nas indústrias modernas do Amazonas superou a média do estado em 6 e 14%, respectivamente (ver Tabela 23).

TABELA 22
Amazonas: Participação dos Salários no VTI

Regiões	Em Cr\$ 1980		
	VTI/PO (a)	Salários/PO (b)	(c=b/a)
Amazonas			
1970	36,00	0,0588	0,0016
1975	72,35	0,0892	0,0012
1980	112,67	0,0865	0,0008
1985	133,93	0,1204	0,0009
Brasil			
1970	43,11		0,0023
1975	65,53		0,0020
1980	75,31		0,0016
1985	86,77		0,0018

Fonte: Tabela 6.

TABELA 23

Amazonas: Produtividade da Mão-de-Obra na Indústria de Transformação

Discriminação	Produtividade (Em Cr\$ Mil)*					Índices de Desvio da Média				
	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92
Indústrias Modernas	45	45	44	52	58	110,3	113,3	108,5	106,5	114,6
Eletroeletrônico	45	48	44	52	61	111,5	120,1	108,2	106,6	121,1
Relojoeiro	55	55	56	59	51	136,5	137,8	136,8	120,9	101,9
Duas Rodas	60	46	71	69	39	147,8	114,4	175,1	142,7	78,2
Termoplástico	38	30	30	32	41	94,6	76,1	73,3	65,1	82,2
Ótico	12	12	9	18	23	30,8	30,3	20,9	37,1	46,0
Brinquedos	35	50	49	77	120	86,8	124,7	119,8	159,9	238,9
Isqueiros/Canetas e Art.	57	44	56	50	66	140,2	110,9	138,0	102,6	130,6
Indústrias Tradicionais	29	21	35	39	38	70,8	52,1	85,3	81,5	76,1
Bebidas	47	34	145	238	54	117,1	84,4	356,9	492,5	106,6
Metalúrgico	47	59	28	35	58	115,8	147,1	68,0	71,4	115,1
Mecânica	4	6	11	12	10	10,2	14,7	27,5	24,2	19,9
Madeireiro	120	58	41	42	33	295,1	145,1	101,0	86,8	64,8
Papel e Papelão	118	108	186	125	67	292,1	269,3	457,3	258,2	134,1
Couros e Similares	5	8	6	4	6	13,6	19,3	14,7	8,3	12,2
Químico	93	35	27	22	622	228,5	87,2	67,6	44,6	1239,9
Vestuário e Calçados	1	2	5	2	1	2,5	5,7	12,4	4,7	2,2
Produtos Alimentícios	312	99	201	75	70	771,2	248,6	493,6	154,5	140,2
Editorial e Gráfico	0	0	1	32	28	0,1	0,5	2,4	65,4	55,5
Têxtil	200	44	124	84	58	494,2	110,2	305,6	174,1	116,4
Mineral Não Metálico	94	90	80	67	198	231,9	224,3	196,8	138,5	393,5
Mobiliário	110	67	131	143	210	271,3	166,7	321,0	295,1	418,6
Benef. de Borracha	3	6	3	1	0	7,5	13,9	7,6	2,5	0,6

IV.4 A Evolução Recente

Após o vigoroso surto dos anos 70, o crescimento industrial do estado do Amazonas sofreu forte desaceleração durante os anos 80, refletindo parcialmente tanto a atenuação das mudanças na estrutura da produção quanto a crise econômica que se instalou no país. Ao final da década, nos anos 1988-1990, a produção voltou a expandir-se rapidamente, porém com desempenho bem inferior ao da década de 70.

Em 1988 e 1990, o número total de empresas em operação incentivadas pela Suframa cresceu significativamente, porém com maior intensidade no caso das indústrias modernas, cujo número passou de 130 para 152, ou seja, 16% no biênio (ver Tabela 24).

A forte expansão da demanda doméstica, estimulada pela proximidade da Copa do Mundo no caso dos televisores, e a "onda" de aquisição de aparelhos de videocassete, ao lado da melhoria das condições de crédito para o consumo, determinaram uma expansão do produto das indústrias modernas de 16,9% no biênio. As indústrias tradicionais, ainda que de forma menos intensa, também cresceram rapidamente. No conjunto da indústria, o produto cresceu 15,6% no biênio (ver Tabela 25).

Destaca-se nesse biênio o comportamento dispar dos segmentos moderno e tradicional com relação ao emprego. O crescimento essencialmente "extensivo" do primeiro acarretou uma expansão do emprego em ritmo superior ao do produto. A implantação de novas empresas para produção de bens similares aos já fabricados na ZFM certamente contribuiu para essa situação. Na indústria tradicional, o ritmo de absorção de mão-de-obra ficou abaixo do crescimento do produto. No conjunto da indústria, a expansão revelou-se muito favorável ao emprego, com a produtividade da mão-de-obra mantendo-se praticamente inalterada (ver Tabela 25).

Chama atenção a vigorosa expansão das vendas de videocassetes, aparelhos de som "3 em 1" e televisores, produtos altamente representativos do segmento das indústrias modernas da ZFM, que alcançaram taxas de 81%, 17% e 10%, no biênio, respectivamente. Isto, em um quadro de crise da economia nacional (ver Tabela 26).

Nesse contexto, a indústria da ZFM chega ao ano de 1990 dando origem a um produto industrial próximo a US\$ 4,4 bilhões e ocupando cerca de 70 mil pessoas (ver Tabelas 27 e 16).

O biênio 1991-1992 assiste a uma intensa e generalizada queda no nível da atividade industrial na ZFM, sob o impacto de forte retração das quantidades demandadas e das mudanças efetivadas e previstas no campo da redução da proteção aduaneira. Como resultado, em 1992 o produto e o emprego industriais na ZFM caíram para pouco mais de 50% e 43%, respectivamente, dos níveis observados em 1990 (ver Tabela 16).

TABELA 24

Amazonas: Evolução do Número de Empresas e de sua Relação com o PIB e Emprego

Discriminação	Número de Empresas					PIB Real (Em Cr\$ Mil de 1990)/Empresas					Emprego/Empresas				
	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92
Indústrias Modernas	130	138	152	139	116	1.531	1.778	1.530	1.359	1.024	336,6	392,4	349,2	265,0	176,7
Eletr eletrônico	72	80	89	83	66	1.969	2.224	1.876	1.580	1.162	427,7	470,1	426,5	308,7	195,2
Relojoeiro	16	16	16	15	13	743	1.011	973	816	540	128,4	194,7	174,6	140,7	99,7
Duas Rodas	7	7	6	6	6	2.851	2.806	3.593	3.243	1.503	493,3	581,4	549,7	477,7	393,2
Termoplástico	15	15	18	15	13	833	702	506	472	423	192,4	225,7	175,5	166,5	114,4
Ótico	9	9	9	8	9	334	337	257	276	160	268,8	301,0	307,1	156,1	70,9
Brinquedos	6	6	8	6	4	600	1.799	965	1.739	2.938	149,7	266,7	172,1	179,0	172,2
Isqueiros/Canetas e Art.	5	5	6	6	5	1.251	1.454	1.561	1.051	1.371	251,4	333,4	288,3	234,8	230,9
Indústrias Tradicionais	120	129	130	118	87	307	237	317	325	289	118,0	115,3	82,6	81,3	78,9
Bebidas	5	5	6	4	2	793	786	2.375	3.681	1.041	177,6	233,0	126,7	150,0	184,3
Metalúrgico	19	20	20	19	15	176	287	98	115	118	39,1	49,3	40,6	31,7	21,3
Mecânica	13	15	16	15	10	156	172	215	215	242	383,0	314,8	195,0	183,5	242,1
Madeireiro	21	21	20	18	13	174	146	114	107	99	15,5	28,9	27,8	26,3	31,0
Papel e Papelão	3	4	4	4	4	766	530	527	357	235	55,3	52,3	30,0	30,5	36,3
Couros e Similares	2	2	2	2	1	66	89	65	42	121	134,0	143,5	122,5	104,5	171,4
Químico	8	9	9	9	8	188	104	80	54	885	21,1	32,1	30,3	26,2	17,0
Vestuário e Calçados	7	7	8	7	5	14	30	66	30	10	162,3	149,7	123,1	140,1	98,3
Produtos Alimentícios	17	19	20	17	9	83	62	89	93	139	2,9	6,7	4,3	12,2	20,1
Editorial e Gráfico	2	4	4	4	4	7	15	28	1.204	427	1.458,5	629,2	365,5	341,2	177,3
Têxtil	8	8	7	7	6	1.561	620	1.420	621	620	96,5	111,2	99,9	80,0	88,8
Mineral Não-Metálico	6	6	6	5	5	723	620	496	534	403	80,8	75,7	59,5	77,4	20,3
Mobiliário	7	7	6	5	2	172	148	119	123	63	16,4	24,3	9,8	8,4	3,3
Benef. de Borracha	2	2	2	2	2	190	446	147	50	5	572,0	702,0	599,5	527,0	382,9
Outras Indústrias	24	33	36	36	37	414	501	369	512	241	136,3	122,5	173,6	119,8	81,2
Total Amazonas	274	300	318	293	240	900	973	896	838	636	223,3	243,6	220,3	173,2	126,6

Fonte: Suframa.

TABELA 25

Amazonas: Índices de Evolução do PIB Real, do Emprego e da Produtividade da Mão-de-Obra Industrial

Discriminação	PIB Valor Real					Emprego					Produtividade				
	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92
Indústrias Modernas	100,0	123,3	116,9	94,9	59,6	100,0	123,7	121,3	84,2	46,8	100,0	99,7	96,4	112,8	127,4
Eletroeletrônico	100,0	125,5	117,7	92,5	53,8	100,0	122,1	123,3	83,2	41,6	100,0	102,8	95,5	111,2	129,2
Relojoeiro	100,0	136,1	131,0	103,0	59,1	100,0	151,6	135,9	102,7	63,1	100,0	89,8	96,4	100,2	93,7
Duas Rodas	100,0	98,4	108,0	97,5	45,2	100,0	117,9	95,5	83,0	68,3	100,0	83,5	113	117,5	66,1
Termoplástico	100,0	84,3	72,9	56,7	44,0	100,0	117,3	109,5	86,5	51,5	100,0	71,8	66,6	65,5	85,4
Ótico	100,0	100,9	77,1	73,4	47,8	100,0	112,0	114,3	51,6	26,4	100,0	90,1	67,5	142,2	181,3
Brinquedos	100,0	300,0	214,6	290,0	350,0	100,0	178,2	153,3	119,6	82,2	100,0	168,4	140,0	242,5	425,9
Isqueiros/Canetas e Art.	100,0	116,3	149,7	100,8	109,6	100,0	132,6	137,6	112,1	91,9	100,0	87,7	108,8	90,0	119,4
Indústrias Tradicionais	100,0	83,0	111,9	104,2	67,9	100,0	105,1	75,8	67,8	48,3	100,0	79,0	147,5	153,7	140,6
Bebidas	100,0	99,2	359,4	371,3	63,0	100,0	131,2	85,6	67,6	49,8	100,0	75,6	420,0	549,6	126,6
Metalúrgico	100,0	171,9	58,8	65,4	53,1	100,0	132,9	109,4	81,3	43,1	100,0	129,3	53,7	80,5	123,2
Mecânica	100,0	127,2	169,0	158,4	118,8	100,0	94,8	62,7	55,3	48,6	100,0	134,1	269,6	286,4	244,4
Madeireiro	100,0	84,2	62,7	52,9	36,0	100,0	185,9	170,6	145,4	126,2	100,0	45,3	36,7	36,4	28,6
Papel e Papelão	100,0	92,2	91,7	62,2	40,9	100,0	125,9	72,3	73,5	87,6	100,0	73,2	126,9	84,7	46,7
Couros e Similares	100,0	133,3	98,3	62,5	91,5	100,0	107,1	91,4	78,0	64,0	100,0	124,4	107,5	80,2	143,0
Químico	100,0	62,2	48,0	32,5	470,3	100,0	171,0	161,5	139,6	80,5	100,0	36,4	29,7	23,3	584,1
Vestuário e Calçados	100,0	224,7	553,7	220,3	53,3	100,0	92,3	86,7	86,4	43,3	100,0	243,6	638,6	255,1	123,2
Produtos Alimentícios	100,0	82,5	125,1	111,2	88,1	100,0	261,2	175,5	422,4	369,1	100,0	31,6	71,3	26,3	23,9
Editorial e Gráfico	100,0	406,4	741,3	32.359,3	11.469,8	100,0	86,3	50,1	46,8	24,3	100,0	471,0	1.479,0	69.151,6	47.181,8
Têxtil	100,0	39,7	79,6	34,8	29,8	100,0	115,3	90,5	72,5	69,0	100,0	34,5	87,9	48,0	43,2
Mineral Não-Metálico	100,0	85,7	68,5	61,6	46,4	100,0	93,6	73,6	79,8	20,9	100,0	91,5	93,1	77,2	222,0
Mobiliário	100,0	86,2	59,4	51,3	10,5	100,0	147,8	51,3	36,5	5,8	100,0	58,3	115,8	140,4	179,7
Benef. de Borracha	100,0	235,1	77,5	26,4	2,9	100,0	122,7	104,8	92,1	66,9	100,0	191,6	73,9	28,6	4,3
Outras Indústrias	100,0	166,3	133,8	185,4	89,7	100,0	123,5	191,0	131,8	91,7	100,0	134,6	70,1	140,7	97,8
Total Amazonas	100,0	118,5	115,6	99,6	61,7	100,0	119,4	114,5	82,9	49,6	100,0	99,2	101,0	120,2	124,6

Fonte: Tabela 16.

TABELA 26

ZFM: Quantidades Produzidas dos Principais Produtos da Indústria Moderna

Produtos Selecionados	1988	1989	1990	1991	1992
Aparelhos de TV	2.863.681	2.460.808	3.111.500	3.149.210	2.312.733
Vídeocassete	323.961	500.188	587.755	661.098	551.082
Motocicletas	224.933	232.190	129.927	117.093	213.458
Aparelho 3 em 1	747.277	877.960	1.126.877	1.162.880	600.874
Aparelhos de Fotocópia	12.870	39.880	18.139	23.732	42.246
Rádio Gravador	971.539	1.104.060	791.964	519.353	121.756
Rádio Tocafitas	474.126	458.943	402.270	319.814	252.519
Videogame	128.414	228.292	266.966	408.586	196.976
Forno de Microondas	111.714	149.904	233.592	161.252	176.630
Rádio Relógio	646.576	546.918	417.430	176.141	32.101
Caixas Registradoras	13.700	15.242	17.457	15.648	11.919
Calculadora de Mesa	228.251	353.549	286.323	203.895	187.846
Telefone	397.544	413.044	544.200	404.447	228.801
Máquinas de Escrever	36.400	51.409	61.446	56.756	39.462
Calculadora Portátil	860.831	1.090.861	1.339.545	1.020.215	248.668
Amplificadores Elétricos	19.869	22.013	47.608	32.246	20.049
Fac-Símile	692	4.181	5.711	16.347	14.325
Cartuchos p/Jogos de Vídeo	799.602	1.183.697	1.157.460	1.225.765	311.373
Bicicletas	60.347	92.338	88.102	90.919	133.184
Aparelhos de Barbear	302.702.380	347.202.268	373.400.244	606.743.272	3.431.647.986
Isqueiros	62.682.512	64.419.410	92.373.042	103.376.127	84.043.336
Total	374.307.219	421.447.155	476.407.558	719.884.796	3.521.387.324

Fonte: Suframa.

TABELA 27
Amazonas: Evolução do Produto Industrial

Pólos Industriais	Produto Industrial (Em Us\$ Milhões)*					Composição Percentual				
	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992
Indústrias Modernas	1.819,79	2.860,34	3.607,56	2.333,54	1.612,35	78,88	83,98	82,22	77,28	77,40
Eletroeletrônico	1.294,70	2.105,73	2.572,75	1.625,62	1.065,83	56,12	61,83	58,64	53,83	51,16
Relojoeiro	105,74	200,03	239,25	151,86	90,81	4,58	5,87	5,45	5,03	4,36
Duas Rodas	192,46	216,95	361,60	243,43	126,79	8,34	6,37	8,24	8,06	6,09
Termoplástico	102,98	120,13	144,96	96,83	83,98	4,46	3,53	3,30	3,21	4,03
Ótico	28,10	38,30	36,19	27,56	20,16	1,22	1,12	0,82	0,91	0,97
Isqueiros/Canetas	66,43	86,20	149,51	86,06	103,65	2,88	2,53	3,41	2,85	4,98
Brinquedos	29,39	93,01	103,30	102,19	121,13	1,27	2,73	2,35	3,38	5,81
Indústrias Tradicionais	374,71	351,96	567,51	463,90	357,05	16,24	10,33	12,93	15,36	17,14
Bebidas	39,22	45,83	169,85	175,90	32,39	1,70	1,35	3,87	5,82	1,55
Metalúrgico	32,41	67,62	34,59	25,62	25,30	1,40	1,99	0,79	0,85	1,21
Mecânica	19,13	32,42	53,71	39,62	33,08	0,83	0,95	1,22	1,31	1,59
Madeireiro	36,28	40,97	35,15	24,49	18,31	1,57	1,20	0,80	0,81	0,88
Papel e Papelão	18,28	26,23	34,37	18,75	13,40	0,79	0,77	0,78	0,62	0,64
Couros e Similares	1,37	2,58	2,26	1,04	1,43	0,06	0,08	0,05	0,03	0,07
Químico	14,56	11,74	11,55	6,27	115,94	0,63	0,34	0,26	0,21	5,57
Vestuário e Calçados	1,06	2,76	7,65	2,74	0,74	0,05	0,08	0,17	0,09	0,04
Produtos Alimentícios	14,25	14,83	26,58	19,03	17,42	0,62	0,44	0,61	0,63	0,84
Editorial e Gráfico	0,15	0,57	2,17	53,14	27,05	0,01	0,02	0,05	1,76	1,30
Têxtil	143,84	45,72	133,77	58,02	42,63	6,23	1,34	3,05	1,92	2,05
Mineral Não-Metálico	42,41	47,47	43,99	31,89	27,44	1,84	1,39	1,00	1,06	1,32
Mobiliário	11,76	13,21	11,86	7,38	1,93	0,51	0,39	0,27	0,24	0,09
Outras Indústrias	112,49	193,50	212,54	222,31	113,79	4,88	5,68	4,84	7,36	5,46
Total Amazonas	2.307,00	3.405,81	4.387,61	3.019,75	2.083,19	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Suframa.

Nota: * Valor médio mensal.

Pelo menos até o ano de 1991, a entrada de produtos estrangeiros não teria afetado significativamente as quantidades demandadas de produtos do segmento moderno da indústria da ZFM. As importações destes produtos em 1991 representaram apenas US\$ 173 milhões, ou seja, 3,5% do valor do faturamento dos produtos similares produzidos na ZFM. Por outro lado, quando comparadas com as cifras dos anos de 1990 e 1989, as importações de 1991 as superaram apenas em 1,7% e 15%, respectivamente (ver Tabela 28).

Resta, portanto, atribuir a retração da produção na ZFM de Manaus, em maior medida, a outros fatores, entre os quais deve haver cumprido papel importante a redução das quantidades demandadas internamente, seja em virtude de antecipação das compras nos dois anos anteriores, seja por sua postergação na expectativa de aquisição futura de produtos importados ou nacionais em condições mais favoráveis de preço e qualidade. Além disso, a redução do preço dos produtos da ZFM, sob a pressão da maior concorrência dos produtos estrangeiros, deve também ter contribuído para a queda do seu nível da atividade. Há evidência de quedas nos preços em dólar de televisores e videocassetes que chegam a 30%.

Nesse contexto, a indústria da ZFM enveredou por um rápido e amplo processo de reestruturação nos planos organizacional, administrativo e produtivo, com vistas à redução de custos e ao aumento da competitividade, compreendendo várias estratégias.

Em primeiro lugar, muitas empresas reestruturaram suas linhas de produção, afastando-se dos produtos mais sensíveis à competição internacional e concentrando-se nos menos vulneráveis. Dessa maneira, os rádios-relógios, rádios portáteis e calculadoras de bolso deixaram de ser produzidos por várias grandes empresas do pólo eletroeletrônico, que passaram a concentrar suas atividades em televisores, videocassetes e aparelhos de som. Os artigos de baixo preço unitário foram, assim, os mais afetados pela competição externa efetiva ou potencial (ver Tabela 26).

Em segundo lugar, o número de empresas reduziu-se com o simples fechamento de algumas, mas principalmente com movimentos de incorporação das produtoras de insumos pelas montadoras, entre empresas do mesmo grupo. As empresas do segmento moderno em operação no ano de 1992 eram 116, frente a 139 em 1991 e 152 em 1990. Desde logo, a redução do número de empresas também afetou o segmento tradicional da indústria da ZFM.

Pesquisa realizada junto a vinte empresas do segmento moderno mostrou que mais da metade dessas empresas optou por aceitar a participação de empresas estrangeiras na constituição de *joint-*

ventures com vistas ao acesso a tecnologia estrangeira e, em menor medida, a investimentos.

Em terceiro lugar, a referida pesquisa mostra que, no plano da racionalização de seus processos produtivos, os fatores mais freqüentes foram o uso mais eficiente da mão-de-obra e dos insumos, seguido de perto por introdução de inovações tecnológicas, aperfeiçoamento do controle de qualidade e utilização de insumos estrangeiros.

TABELA 28

Brasil: Importações do Estrangeiro de Produtos Industriais com Produção na ZFM

Código	Produtos	1989			1990			1991			Variação do Valor (%)	
		Valor(US\$)	%	Preço	Valor(US\$)	%	Preço	Valor(US\$)	%	Preço	1990/1989	1991/1990
8469	Máquinas de escrever	125.358	0,08	14,29	2.635.062	1,72	34,84	4.883.999	3,03	27,41	110,3	85,3
8474	Máquinas de calcular e registradoras	406.304	0,25	36,15	889.636	0,58	52,99	1.083.985	0,67	26,73	118,9	21,8
85101	Aparelhos de barbear	219.003	0,14	45,12	1.082.912	0,71	80,69	52.819	0,03	55,19	394,1	-91,5
85165	Fornos de microondas	351.208	0,22	9,48	1.242.336	0,81	7,61	13.876.939	8,62	6,80	251,2	917
8518	Amplificadores elétricos de som	894.166	0,56	58,86	1.155.631	0,75	50,73	1.131.777	0,70	44,20	29,2	-2
851991	Aparelhos de reprodução de som de cassete s/disp. gravação de som	123.990	0,08	76,92	720.321	0,47	36,23	430.214	0,27	17,92	480,9	-40,3
8521	Videocassete	87.734.279	54,48	57,13	70.321.913	45,79	68,27	41.667.196	25,89	55,05	-19,9	-40,8
8523	Fitas e discos magnéticos não gravados	14.633.507	9,09	9,92	18.988.440	12,37	10,91	23.737.528	14,75	9,68	29,7	25
8525	Fac-símile	9.913.921	6,16	885,65	2.013.526	1,31	90,51	259.234	0,16	89,76	-79,7	-87,1
8527	Ap. receptores de radiofusão	25.659.229	15,93	39,22	19.177.398	12,49	18,06	36.055.168	22,40	15,67	-25,3	88
8528	Outros aparelhos receptores de TV em cores	9.745.650	6,05	19,57	23.680.576	15,42	24,24	15.044.139	9,35	16,81	-143	-36,5
8711	Motocicletas	720.512	0,45	23,02	6.489.731	4,23	23,19	8.379.590	5,21	19,71	800,7	29,1
90011	Câmaras para filmes	3.538.674	2,20	1,331,83	252.267	0,16	228,92	491.157	0,31	492,63	-28,7	94,7
9009	Aparelho de fotocópia	3.358.027	2,09	26,80	3	0,00	0,00	5.753.868	3,57	24,82	-	-
9101	Relógios de pulso, bolso c/metais preciosos	25.574	0,02	1,826,71	126.716	0,08	1.604,00	128.397	0,08	690,31	395,5	13,3
9102	Outros relógios de pulso e bolso	1.608.480	1,00	941,73	2.484.910	1,62	348,22	4.092.689	2,54	129,41	54,5	64,7
9105	Relógios de parede ou pêndulos	132.962	0,08	15,16	0	0,00	0,00	125.549	0,08	7,93	-	-
9106	Relógios datadores	346.692	0,22	42,29	69.702	0,05	183,91	81.609	0,05	174,38	-79,9	17,1
9501	Brinquedos de roda para serem montados por crianças	179.473	0,11	54,65	29.351	0,02	6,91	128.664	0,08	3,41	-83,6	338,4
9504	Jogos de vídeo	160.078	0,10	6,39	536.991	0,35	10,03	948.255	0,59	11,49	235,4	76,6
9608	Canetas e lapiseiras	1.077.527	0,67	14,37	1.530.725	1,00	25,71	2.157.830	1,34	20,96	42,1	40,9
96131	Isqueiros	76.989	0,05	5,68	131.618	0,09	10,82	452.896	0,28	10,88	71	244,1
	Total	161.031.603	100,00	35,41	153.569.765	100,00	26,70	160.963.502	100,00	16,61	-4,6	4,8

Fonte: Decex (Sistema Alice).

As cifras disponíveis mostram importante redução do número de trabalhadores por empresa. Em 1990, a cifra média era de 349 nas indústrias modernas, reduzida para 265 em 1991 e apenas 177 em 1992. Essa redução deu-se, entretanto, com significativos aumentos da produtividade, refletindo o processo de racionalização seguido. Com efeito, o produto por pessoa ocupada nas indústrias modernas cresceu 11,6% em 1991, em relação ao ano anterior, e mais 12,9% em 1992. As indústrias tradicionais, ainda que em menor medida, também foram bastante afetadas por um aumento da produtividade da mão-de-obra (ver Tabela 25).

Em quarto lugar, alterou-se a distribuição geográfica das vendas em favor das exportações para o estrangeiro, que alcançaram US\$ 105 milhões em 1992, dos quais mais de 80% provenientes do segmento moderno. Muito embora se trate de um percentual muito baixo das vendas totais, cerca de 2,6%, o ritmo de expansão apresentado foi muito rápido, 65% no biênio. Os destaques neste aspecto correspondem, em primeiro lugar, ao pólo duas rodas, que teve suas exportações multiplicadas por 2,5 entre 1992 e 1990. Em segundo lugar, situa-se o pólo isqueiros/canetas e artigos diversos. Ambos os segmentos já vinham se destacando na exportação antes de 1990 (ver Tabela 19).

Em quinto lugar, com relação à dependência de insumos estrangeiros, observou-se um sensível aumento nos coeficientes de importação das indústrias modernas, que passaram de 10% do faturamento em 1990 para 17% em 1992. No conjunto da indústria também foi significativa a variação positiva dos coeficientes, apesar do declínio observado nas indústrias tradicionais (ver Tabela 20).

Finalmente, vale ter em conta que o aumento do coeficiente de insumos estrangeiros em ambos os segmentos da indústria deu-se basicamente em detrimento dos insumos provenientes do restante do país, cuja participação no valor do faturamento baixou de 20% em 1990 para 17% em 1992. Isto poderia ser interpretado como uma demonstração da competitividade da produção de insumos na ZFM (ver Tabela 20).

Qual teria sido o impacto das mudanças assinaladas sobre a lucratividade da indústria da ZFM? Pesquisa qualitativa realizada junto a 20 empresas do segmento moderno revela que as margens de lucro não foram afetadas significativamente. Os dados mais gerais sobre a relação entre as margens operacionais brutas e o faturamento confirmam tal resultado. Nos anos de 1991 e 1992, essa relação foi de 41,3% e 42,4%, para o conjunto da indústria, cifras da mesma ordem de grandeza dos anos 1989 e 1990, tendo ocorrido uma ligeira redução nas indústrias modernas e uma ligeira elevação nas tradicionais (ver Tabelas 29 e 30).

Ao que tudo indica, a redução da participação dos salários nos custos de produção foi o fator principal de ajuste às novas circunstâncias, o que possibilitou manter as taxas de lucratividade, em condições de preços cadentes. No conjunto da indústria, a participação dos salários, que havia chegado a representar 10,6% do valor do faturamento em 1990, reduziu-se para 9,2% e 8,2% em 1991 e 1992, respectivamente. Já no segmento moderno, a queda foi mais intensa do que no segmento tradicional (ver Tabela 29).

TABELA 29
Amazonas: Taxa de Lucratividade

(em porcentagem)

Discriminação	Insumos/Faturamento					Salários/Faturamento					Margem Bruta Operacional/Faturamento				
	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92
Indústrias Modernas	56,7	50,5	48,6	52,2	52,1	6,8	7,2	10,0	9,0	7,8	36,5	42,2	41,3	38,8	40,2
Eletroeletrônico	60,4	52,0	51,3	55,8	55,7	6,2	6,5	9,2	8,2	6,5	33,4	41,4	39,5	36,0	37,7
Relojoeiro	39,6	37,8	36,7	37,2	37,7	7,1	7,0	10,3	8,7	9,0	53,3	55,3	52,9	54,0	53,3
Duas Rodas	55,1	60,4	49,1	43,8	59,3	6,2	7,3	9,4	9,6	10,6	38,7	32,3	41,5	46,6	30,1
Termoplástico	21,5	26,1	24,4	23,9	18,3	15,0	19,4	25,1	21,9	18,9	63,4	54,4	50,6	54,2	62,8
Ótico	29,9	29,4	33,7	36,6	42,7	13,1	14,4	21,6	15,1	16,8	57,0	56,2	44,8	48,3	40,5
Brinquedos	23,9	34,0	36,9	45,6	33,0	10,8	7,7	11,2	8,8	8,5	65,3	58,3	51,9	45,7	58,4
Isqueiros/Canetas e Art. D	46,3	46,9	37,8	49,1	42,7	11,3	11,8	13,5	12,8	9,2	42,4	41,3	48,8	38,1	48,0
Indústrias Tradicionais	35,1	42,5	31,5	31,9	26,1	9,9	13,7	12,9	11,5	10,9	55,0	43,9	55,6	56,6	63,0
Bebidas	25,5	26,5	15,1	14,7	21,7	28,7	29,3	14,1	9,8	24,7	45,8	44,2	70,8	75,5	53,7
Metalúrgico	67,9	58,4	70,9	64,0	62,8	4,3	6,7	8,2	8,0	6,1	27,7	34,8	20,8	28,0	31,1
Mecânica	52,4	57,3	45,1	52,5	34,0	10,1	10,8	11,0	11,2	8,4	37,5	31,9	44,0	36,2	57,7
Madeireiro	27,5	32,6	22,8	23,1	28,1	20,6	28,6	33,3	32,9	35,3	51,9	38,8	43,9	44,0	36,6
Papel e Papelão	27,7	30,6	27,5	27,5	21,3	7,5	10,4	14,0	18,1	19,2	64,8	59,0	58,5	54,4	59,4
Couros e Similares	41,7	31,1	25,3	22,3	25,3	22,5	17,7	25,7	27,6	18,6	35,7	51,2	49,0	50,2	56,1
Químico	45,8	55,6	50,5	59,5	5,6	6,9	9,2	13,5	13,6	2,6	47,3	35,2	36,1	27,0	91,8
Vestuário e Calçados	49,0	53,1	36,9	46,4	72,9	18,8	14,7	13,8	20,9	14,0	32,1	32,2	49,2	32,7	13,1
Produtos Alimentícios	60,1	60,3	48,0	52,0	49,2	9,3	11,5	12,6	13,0	11,7	30,6	28,2	39,4	35,0	39,0
Editorial e Gráfico	57,2	62,6	19,3	24,3	5,3	64,7	33,7	19,2	6,2	10,3	-	3,7	61,5	69,5	84,4
Têxtil	14,7	17,9	10,4	19,8	9,8	6,2	16,2	8,2	8,9	8,0	79,1	65,9	81,3	71,2	82,1
Mineral Não-Metálico	10,8	17,0	22,2	30,6	32,3	7,0	10,5	15,6	14,7	15,9	82,2	72,5	62,2	54,6	51,8
Mobiliário	47,1	49,1	38,6	41,5	41,4	8,1	10,0	20,2	15,3	16,3	44,8	41,0	41,3	43,3	42,2
Benef. de Borracha	53,5	36,6	36,2	34,3	0,0	3,5	4,2	2,4	6,3	8,6	43,0	59,3	61,4	59,4	91,4
Outras Indústrias	62,4	51,0	63,6	47,1	58,0	12,1	11,8	13,8	8,2	8,4	25,5	37,1	22,6	44,8	33,5
Total Amazonas	54,6	49,8	47,9	49,5	49,4	7,4	8,1	10,6	9,2	8,2	38,0	42,1	41,5	41,3	42,4

Fonte: Suframa.

TABELA 30

Amazonas: Margem Bruta Operacional da Indústria de Transformação

(Em Cr\$ de 1990)

Descrição	Valor dos Salários					Valor dos Insumos					Valor do Faturamento					Margem Bruta Operacional				
	(A)					(B)					(C)					D=C-(A+B)				
	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92
Indústrias Modernas	305	359	457	356	191	2.558	2.504	2.220	2.074	1.281	4.510	4.957	4.563	3.972	2.459	1.647	2.094	1.887	1.542	987
Eletroeletrônico	217	246	316	246	115	2.115	1.960	1.762	1.672	981	3.504	3.765	3.434	2.994	1.760	1.172	1.560	1.355	1.077	664
Relojoeiro	13	19	25	17	10	74	104	90	73	40	188	276	246	197	106	100	152	130	106	57
Duas Rodas	29	34	43	34	24	254	284	227	154	135	460	470	462	352	228	178	152	192	164	69
Termoplástico	21	27	31	23	14	30	36	30	25	14	141	139	124	103	75	89	76	63	56	47
Ótico	6	7	8	5	4	13	14	12	13	11	43	47	35	35	26	24	26	16	17	10
Brinquedos	4	9	12	13	11	10	41	39	70	44	41	121	106	153	132	27	70	55	70	77
Isqueiros/Canetas e Art.	15	16	21	18	12	61	65	59	68	57	133	139	156	138	132	56	58	76	52	64
Indústrias Tradicionais	62	74	70	64	38	219	229	171	177	92	624	538	543	556	353	343	236	302	315	223
Bebidas	16	16	18	16	7	14	14	20	25	7	56	53	130	168	30	26	24	92	127	16
Metalúrgico	5	9	6	5	3	74	81	55	37	31	108	139	77	58	50	30	49	16	16	15
Mecânica	4	7	7	8	3	23	37	29	36	12	43	65	64	68	37	16	21	28	25	21
Madeireiro	11	15	10	9	7	15	17	7	6	5	54	52	30	26	19	28	20	13	11	7
Papel e Papelão	2	3	4	4	2	7	10	8	6	3	27	32	31	21	12	18	19	18	11	7
Couros e Similares	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	3	3	2	1	1	1	2	1	1	1
Químico	2	2	2	2	2	13	13	8	7	5	29	23	15	13	90	14	8	5	3	82
Vestuário e Calçados	0	1	1	1	0	1	3	3	2	1	2	5	8	4	2	1	2	4	1	0
Produtos Alimentícios	4	4	4	4	3	23	19	16	17	12	38	32	33	32	25	12	9	13	11	10
Editorial e Gráfico	0	0	0	4	2	0	1	0	14	1	0	1	2	57	21	0	0	1	40	18
Têxtil	11	8	8	5	3	27	9	10	12	3	181	48	97	59	35	143	31	79	42	28
Mineral Não-Metálico	4	5	6	6	5	6	8	8	11	10	51	49	37	37	30	42	36	23	20	15
Mobiliário	2	2	3	2	0	11	11	5	4	1	24	22	13	10	2	11	9	5	4	1
Benef. de Borracha	0	1	0	0	0	4	5	2	1	0	7	12	6	2	0	3	7	4	1	0
Outras Indústrias	38	38	51	28	17	194	165	235	160	115	311	323	369	339	198	79	120	84	152	66
Total	405	471	578	447	246	2.971	2.898	2.626	2.411	1.488	5.445	5.818	5.476	4.868	3.010	2.069	2.450	2.272	2.009	1.276

Fonte: Suframa.

Para que isso ocorresse, o produto por trabalhador cresceu significativamente, 18,9% em 1991 e mais 3,7% em 1992, em circunstâncias em que o salário médio real cresceu 7,3% em 1991 e declinou 9,2% em 1992. Em nenhum dos dois segmentos da indústria o salário médio real acompanhou a variação da produtividade da mão-de-obra (ver Tabela 31).

O ano de 1993, conforme dados preliminares, assistiu à recuperação do nível de atividade da produção da ZFM, em uma indicação de que o processo de reestruturação industrial, ainda em curso, já repercutiu favoravelmente sobre a competitividade do parque industrial, permitindo aproveitar os estímulos provenientes da expansão da demanda doméstica.

IV.5 Eficiência Econômica e Competitividade do Segmento Moderno da Indústria da ZFM

Referenciada aos padrões médios internacionais de preços e qualidade, uma parcela importante dos produtores do segmento moderno da indústria da ZFM, mesmo com os vigorosos incentivos fiscais a que fazem jus, não é competitiva. Isto decorre parcialmente tanto de fatores vinculados à localização na ZFM quanto de fatores de caráter nacional. Estes últimos afetariam a competitividade dessa indústria, mesmo na melhor localização alternativa no restante do país.

Pesquisa realizada pela Suframa, que abarcou parcela substancial do universo das indústrias modernas da ZFM, compreendendo 137 produtos distribuídos nos sete pólos industriais que as englobam, possibilita uma visão quantitativa do seu grau de eficiência econômica e de sua competitividade, a partir da análise dos dados de custos unitários de produção, preços CIF dos produtos estrangeiros similares e incidência do II, do IPI e do ICMS sobre os produtos estrangeiros.

Uma primeira constatação é que, em média, é baixo o grau de competitividade do segmento de indústrias modernas da ZFM em relação ao padrão internacional em custos e preços. Como efeito, o preço médio dos produtos estrangeiros era, em 1991, da ordem de apenas 82% dos custos unitários da produção da ZFM (ver Tabela 32).

A situação, entretanto, era muito variável entre os diferentes pólos, com o pólo relojoeiro ocupando a posição mais favorável, com a citada relação igualando 1,21. Seguiam-se, por ordem de importância decrescente, o pólo ótico, com 1,08, e o das duas rodas, com 0,98. Por sua vez, o pólo eletroeletrônico, que ocupa de longe o primeiro lugar na geração do produto industrial da ZFM, ficava na posição mais desfavorável, com os preços CIF dos produtos estrangeiros representando, em média, apenas 65% dos custos unitários de produção.

TABELA 31

Amazonas: Produtividade da Mão-de-Obra e Salários Médios na Indústria de Transformação da ZFM

Discriminação	VAB/PO* (Cr\$ Mil de 1990)					Massa Salarial/PO (Cr\$ Mil de 1990)					Massa Salarial/VAB(%)				
	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92	88	89	90	91	92
Indústrias Modernas	44,6	45,3	44,1	51,5	57,5	7,0	6,6	8,6	9,7	9,3	15,6	14,6	19,5	18,7	16,2
Eletr eletrônico	45,1	48,0	44,0	51,6	60,8	7,1	6,5	8,3	9,6	9,0	15,6	13,6	18,9	18,6	14,8
Relojoeiro	55,2	55,1	55,6	58,5	51,2	6,5	6,2	9,1	8,1	7,4	11,7	11,2	16,3	13,9	14,5
Duas Rodas	59,8	45,7	71,2	69,1	39,3	8,3	8,4	13,2	11,8	10,2	13,8	18,3	18,5	17,1	26,0
Termoplástico	38,3	30,4	29,8	31,5	41,3	7,3	8,0	9,9	9,1	9,5	19,1	26,3	33,2	28,8	23,1
Ótico	12,5	12,1	8,5	17,9	23,1	2,3	2,5	2,8	4,3	6,8	18,7	20,5	32,5	23,8	29,3
Brinquedos	35,1	49,8	48,7	77,4	120,0	5,0	5,8	8,6	12,5	15,3	14,2	11,7	17,7	16,1	12,8
Isqueiros/Canetas e Art.	56,7	44,3	56,1	49,7	65,6	11,9	9,8	12,2	12,5	10,6	21,0	22,2	21,7	25,1	16,1
Indústrias Tradicionais	28,6	20,8	34,7	39,5	38,2	4,4	4,9	6,5	6,7	5,6	15,3	23,8	18,9	16,9	14,7
Bebidas	47,4	33,7	145,2	238,4	53,5	18,2	13,4	24,0	27,3	16,9	38,5	39,8	16,6	11,5	31,5
Metalúrgico	46,9	58,8	27,7	34,6	57,8	6,3	9,5	7,8	7,6	9,4	13,5	16,2	28,3	22,1	16,3
Mecânica	4,1	5,9	11,2	11,7	10,0	0,9	1,5	2,2	2,8	1,3	21,2	25,3	20,0	23,7	12,7
Madeireiro	119,4	58,0	41,1	42,0	32,5	34,0	24,6	17,7	18,0	16,0	28,5	42,4	43,2	42,8	49,1
Papel e Papelão	118,1	107,6	186,0	125,0	67,3	12,3	16,2	35,8	31,2	16,5	10,4	15,0	19,2	25,0	24,5
Couros e Similares	5,5	7,7	6,0	4,0	6,1	2,1	2,0	2,1	1,4	1,5	38,7	25,6	34,4	35,5	24,9
Químico	92,4	34,8	27,5	21,6	622,5	11,8	7,2	7,5	7,2	17,2	12,7	20,8	27,2	33,5	2,8
Vestuário e Calçados	1,0	2,3	5,0	2,3	1,1	0,4	0,7	1,1	0,9	0,6	36,9	31,3	21,9	39,0	51,6
Produtos Alimentícios	311,9	99,3	200,8	74,8	70,4	72,4	28,8	48,5	20,3	16,3	23,2	29,0	24,2	27,1	23,1
Editorial e Gráfico	0,1	0,2	1,0	31,7	27,9	0,1	0,2	0,2	2,6	3,0	151,1	90,1	23,8	8,2	10,9
Têxtil	199,8	44,0	124,3	84,3	58,4	14,5	8,7	11,4	9,4	5,2	7,2	19,8	9,2	11,1	8,9
Mineral Não-Metálico	93,8	89,6	80,0	67,0	197,6	7,4	11,3	16,0	14,2	46,5	7,8	12,6	20,0	21,2	23,5
Mobiliário	109,7	66,6	130,6	142,9	210,1	16,7	13,0	42,9	37,3	58,6	15,2	19,6	32,8	26,1	27,9
Benef. de Borracha	3,0	5,6	3,1	1,2	0,3	0,2	0,4	0,1	0,1	0,0	7,5	6,6	3,7	9,5	8,6
Outras Indústrias	35,8	39,1	21,5	41,6	27,6	11,6	9,4	8,1	6,4	5,6	32,3	24,1	37,9	15,4	20,1
Total Amazonas	40,4	40,0	40,7	48,4	50,2	6,6	6,4	8,2	8,8	8,1	16,4	16,1	20,3	18,2	16,1

Fonte: Suframa.

Nota: * VAB = Valor Agregado Bruto; PO = Número de Pessoas Ocupadas.

TABELA 32

ZFM: Margem Média de Proteção do II, do IPI e do ICMS em Relação aos Custos de Produção

Pólos	Preço CIF Importado/Custo de Produção	Preço CIF Importado II+IPI+ICMS/Custo de Produção		II/Custo de Produção		IPI/Custo de Produção		ICMS/Custo de Produção		II+IPI+ICMS/Custo de Produção	
		1991	1993	1991	1993	1991	1993	1991	1993	1991	1993
Eletroeletrônico	0,65	1,25	1,15	0,30	0,16	0,08	0,17	0,12	0,18	0,61	0,51
Duas Rodas	0,98	2,07	2,03	0,59	0,30	0,16	0,38	0,18	0,31	1,17	0,99
Relojoeiro	1,21	2,66	2,09	0,73	0,24	0,15	0,32	0,22	0,32	1,35	0,88
Ótico	1,08	2,66	1,68	0,27	0,18	0,12	0,16	0,20	0,26	0,69	0,6
Aparelhos de Barbear	0,85	1,24	1,47	0,36	0,17	0,12	0,23	0,15	0,22	0,78	0,62
Brinquedos	0,62	2,39	1,09	0,50	0,13	0,14	0,17	0,11	0,17	1,00	0,47
Jóias	0,85	1,28	1,47	0,34	0,17	0,19	0,22	0,15	0,22	0,86	0,62
Total*	0,82	1,79	1,64	0,41	0,19	0,11	0,22	0,15	0,25	0,83	0,66

Fonte: Tabelas n^{os} A-7 e A-8 do Anexo Estatístico.

Nota: * A média dos valores para 1993 sofreu ligeira alteração para mais em virtude da inclusão de mais um item no pólo duas rodas, o que alterou o Preço CIF importado/Custo de Produção para 1,05 e a média destes preços para 0,98.

Desde logo, cabem algumas ressalvas que relativizam os resultados apresentados, em favor da competitividade dos produtos da ZFM. Primeiro, os custos de produção na ZFM podem estar superestimados, pois convinha às empresas informantes justificar por esse meio a manutenção dos níveis de proteção propiciados pela política de incentivos fiscais. Segundo, os dados referem-se a período anterior ao processo de reestruturação e racionalização das empresas, deflagrado com a redução da proteção aduaneira. Terceiro, não há indicações de que tenha piorado ao longo dos anos a posição competitiva da indústria da ZFM. Ao contrário, os dados de crescimento da produtividade da mão-de-obra e o dinamismo do investimento industrial na região, a partir de 1988, apontariam na direção de uma situação crescentemente favorável.

O prosseguimento da análise mostra que apenas 12 dos 137 produtos (8,5%) apresentavam um grau de competitividade satisfatório, ou seja, os preços CIF do produto importado eram iguais ou maiores do que 30% dos custos de produção. Neste caso havia produtos cujo diferencial atingia percentuais muito mais elevados, como é o caso do forno de microondas (90%), da moto XT 600 (70%), do relógio de pulso (223%) e do filme fotográfico (182%) (ver Tabela 33). As Tabelas A-7 e A-8, no Anexo Estatístico, mostram a situação no nível dos produtos específicos.

TABELA 33

ZFM: Classificação dos Pólos Industriais Modernos segundo Nível de Eficiência dos Produtores*

Discriminação	Eficiente	Ligeiramente não Eficiente	Fortemente não Eficiente	Ineficiente	Total
	N>1,3	1,3>N>1,0	1,0>N>0,7	N<0,7	
Eletroeletrônico	2	5	17	44	68
Duas Rodas	5	2	3	6	16
Relojoeiro	-	10	5	3	18
Ótico	5	2	3	6	16
Aparelhos de Barbear	-	2	1	2	5
Brinquedos	-	2	3	7	12
Jóias	-	-	2	-	2
Total	12	23	34	68	137

Fonte: Tabela A-7 no Anexo Estatístico.

Nota: * N = Preço CIF do produto estrangeiro/custo unitário da produção na ZFM.

Se a este primeiro grupo adiciona-se produtos menos competitivos, cuja relação preço/custo varia entre 1 e 1,3, chega-se a um total de 35 produtos, ou seja, 1/4 do total do universo considerado. Restam então 102 produtos que se encontram aquém do que poderia ser considerado como um grau de competitividade

satisfatório. Destes, mais da metade são essencialmente não competitivos, com sua relação preço/custo inferior a 70%.

No pólo eletroeletrônico, apenas sete dos 68 produtos podem ser incluídos nessas duas primeiras classes, e apenas dois na primeira, em uma indicação adicional da fragilidade do principal segmento das indústrias modernas da ZFM. Os três outros segmentos de maior importância — os pólos duas rodas, relojoeiro e ótico —, colocavam-se em posição relativamente mais favorável, pois mostravam percentuais superiores a 40% de seus produtos nas duas primeiras classes. No caso dos pólos ótico e relojoeiro, sete dos 16 produtos achavam-se na primeira classe. O pólo aparelhos de barbear tem uma posição ligeiramente inferior à dos três pólos anteriormente mencionados, fazendo-se seguir pelo de brinquedos, em uma posição ainda menos favorável, e o de jóias, em posição francamente insatisfatória.

É importante considerar ainda que dentro de cada pólo ocorrem diferenças importantes, não somente entre diferentes produtos, mas também entre tipos de produtos do mesmo gênero, como se observa na Tabela 33.

No pólo eletroeletrônico achavam-se incluídos nada menos do que dez tipos de televisores, principal produto da ZFM, dos quais apenas um tipo ficava na segunda classe, e os nove restantes, nas classes inferiores, em uma demonstração do baixo grau de competitividade de 90% dos tipos de produtos. Situação assemelhada apresentava o segundo produto mais importante — videocassete — com um produto na segunda classe e os seis restantes nas demais classes inferiores. Destacavam-se, apenas, forno de microondas e máquina de calcular, na primeira classe, e máquina de costura elétrica (dois tipos) e calculadora portátil, na segunda classe (ver Tabela 34).

O pólo duas rodas tinha seus três principais produtos — ciclomotor, moto e bicicleta — bem representados na segunda classe — mais da metade dos tipos de moto e bicicleta e 1/3 dos ciclomotores, indicando uma estrutura relativamente homogênea (ver Tabela 35).

O pólo relojoeiro apresentava cinco tipos de relógio de pulso em posição muito favorável, situados na primeira classe, e cinco em situação insatisfatória. A situação dos outros relógios era menos favorável, com dois dos seis tipos colocados na segunda classe e o restante em classes inferiores (ver Tabela 36).

O pólo ótico destacava-se na produção de filme fotográfico, papel fotográfico, câmera fotográfica e um tipo de lente,

colocados na primeira classe, e um tipo de lente e filme fotográfico, na segunda classe. Havia porém filme fotográfico, lentes (cinco tipos), aparelho de fotocópia e multímetro produzidos em condições insatisfatórias (ver Tabela 37).

O pólo de aparelhos de barbear apresentava destaque na produção de dois tipos de aparelhos de barbear na segunda classe. Nos três outros produtos, a situação era insatisfatória (ver Tabela 38).

O pólo de brinquedos destacava-se com dois produtos — raquetes e miniaturas de veículos — ambos representados na segunda classe. Apresentava, porém, três tipos de miniaturas de veículos, três tipos de jogos educativos e dois tipos de videogame em posição insatisfatória (ver Tabela 39).

Finalmente, o pólo de jóias tinha uma situação insatisfatória, com os dois produtos situados na terceira classe (ver Tabela 40).

TABELA 34

ZFM: Classificação dos Produtos do Pólo Eletroeletrônico segundo Nível de Eficiência*

Discriminação	Eficiente N>1,3	Ligeiramente não Eficiente 1,3>N>1,0	Fortemente não Eficiente 1,0>N>0,7	Ineficiente N<0,7	Total
Televisor	-	1	2	7	10
Forno Microonda	1			1	2
Videocassete	-	1	2	4	7
Máquina de Costura Elétrica	-	2	2	-	4
Mecanismo para Máquina de Calcular	1	-	-	-	1
Calculadora de Mesa	-	1	-	1	2
Calculadora Portátil	-	-	1	1	2
Outros	-	-	-	40	40
Total	2	5	7	54	68

Fonte: Tabela A-7 no Anexo Estatístico.

Nota: * N = Preço CIF do produto estrangeiro/custo unitário da produção na ZFM.

TABELA 35

ZFM: Classificação dos Produtores do Pólo Duas Rodas segundo Nível de Eficiência*

Discriminação	Eficiente N>1,3	Ligeiramente não Eficiente 1,3>N>1,0	Fortemente não Eficiente 1,0>N>0,7	Ineficiente N<0,7	Total
Ciclo Motor	-	1	1	1	3
Moto	-	5	4	-	9
Bicicleta	-	4	-	3	7
Total	-	10	5	4	19

Fonte: Tabela A-7 no Anexo Estatístico.

Nota: N = Preço CIF do produto estrangeiro/custo unitário da produção na ZFM.

TABELA 36

**ZFM: Classificação dos Produtos do Pólo Relojoeiro
segundo Nível de Eficiência***

Discriminação	Eficiente N>1,3	Ligeiramente não Eficiente 1,3>N>1,0	Fortemente não Eficiente 1,0>N>0,7	Ineficiente N<0,7	Total
Relógio de Pulso	5	-	-	5	10
Relógio de Mesa	-	1	-	-	1
Outros	-	-	3	1	4
Total	5	1	3	6	15

Fonte: Tabela A-7 no Anexo Estatístico.

Nota: * N = Preço CIF do produto estrangeiro/custo unitário da produção na ZFM.

TABELA 37

**ZFM: Classificação dos Produtos do Pólo Ótico
segundo Nível de Eficiência***

Discriminação	Eficiente N>1,3	Ligeiramente não Eficiente 1,3>N>1,0	Fortemente não Eficiente 1,0>N>0,7	Ineficiente N<0,7	Total
Filme Fotográfico	2	-	-	1	3
Lente	1	1	3	2	7
Papel Fotográfico	1	-	-	-	1
Camera Fotográfica	1	-	-	-	1
Filme Cinematográfico	-	1	-	-	1
Aparelho de Fotocópia	-	-	1	1	2
Multímetro	-	-	-	1	1
Total	5	2	4	5	16

Fonte: Tabelas A-7 no Anexo Estatístico.

Nota: * N = Preço CIF do produto estrangeiro/custo unitário da produção na ZFM.

TABELA 38

**ZFM: Classificação dos Produtos do Pólo de Aparelhos de Barbear
segundo Nível de Eficiência***

Discriminação	Eficiente N>1,3	Ligeiramente não Eficiente 1,3>N>1,0	Fortemente não Eficiente 1,0>N>0,7	Ineficiente N<0,7	Total
Aparelho de Barbear	-	2	-	-	2
Outros	-	-	1	2	3
Total	-	2	1	2	5

Fonte: Tabela A-7 no Anexo Estatístico.

Nota: * N = Preço CIF do produto estrangeiro/custo unitário da produção na ZFM.

TABELA 39

**ZFM: Classificação dos Produtos do Pólo de Brinquedos
segundo Nível de Eficiência***

Discriminação	Eficiente N>1,3	Ligeiramente não Eficiente 1,3>N>1,0	Fortemente não Eficiente 1,0>N>0,7	Ineficiente N<0,7	Total
Raquete	-	1	-	1	2
Miniaturas de Veículos	-	1	2	1	4
Jogos Educativos	-	-	-	3	3
Videogame	-	-	-	2	2
Matchbox	-	-	1	-	1
Total	-	2	3	7	12

Fonte: Tabela A-7 no Anexo Estatístico.

Nota: * N = Preço CIF do produto estrangeiro/custo unitário da produção na ZFM.

TABELA 40

**ZFM: Classificação dos Produtos do Pólo de Jóias
segundo Nível de Eficiência***

Discriminação	Eficiente N>1,3	Ligeiramente não Eficiente 1,3>N>1,0	Fortemente não Eficiente 1,0>N>0,7	Ineficiente N<0,7	Total
Anel de Ouro	-	-	1	-	1
Gargantilha	-	-	1	-	1
Total	-	-	2	-	2

Fonte: Tabela A-7 no Anexo Estatístico.

Nota: * N= Preço CIF do Produto estrangeiro/Custo unitário da Produção na ZFM.

Os principais instrumentos utilizados para contrabalançar a baixa competitividade dos produtos gerados na indústria moderna da ZFM e garantir-lhes participação no mercado interno são os incentivos fiscais, baseados nos impostos incidentes sobre as importações dos produtos estrangeiros. Quanto mais elevada a incidência do II, do IPI e do ICMS sobre os produtos estrangeiros, maior é o espaço para a intensidade dos incentivos fiscais neles apoiados.

Cabe ter em conta que a isenção (restituição) do ICMS do estado do Amazonas é parcial e variável em função do tipo de indústria, da origem geográfica dos insumos e dos mercados de destino dos produtos. Existem, entretanto, alguns fatores que, *grosso modo*, compensariam o caráter apenas parcial da isenção do ICMS. São eles: a) as isenções sobre a importação de insumos e bens de capital do país e do estrangeiro; b) a incidência de uma alíquota de apenas 12% sobre as exportações da ZFM, as quais têm representado não menos do que 3/4% das vendas; e c) a isenção do Imposto de Renda Pessoa Jurídica.

Nesse contexto, é possível verificar que no ano de 1991 a margem de proteção propiciada pelos três impostos alcançava, em média, 83% dos custos de produção nos pólos industriais da ZFM. Esta margem possibilitava a elevação da relação preço CIF do produto estrangeiro/custo de produção na ZFM de 0,82 para 1,79. Isto significava que, em média, o lucro bruto sobre o custo podia atingir 79%, cifra seguramente elevada para os padrões do país (ver Tabela 32 e, também, as Tabelas A-7 e A-8 do Anexo Estatístico).

O caráter diferenciado das alíquotas do II e do IPI, ao lado das variações nos custos unitários de produção, davam origem, entretanto, a grandes variações nos níveis de proteção. O pólo eletroeletrônico contava em 1991 com apenas 25%, frente a 166% dos pólos relojoeiro e ótico e 107% do pólo duas rodas, aparecendo assim como o menos protegido dos pólos (ver Tabela 32).

A implementação do cronograma de redução das alíquotas *ad valorem* do II e o aumento de dez pontos percentuais na alíquota do IPI, a partir de meados de 1992, produziram várias alterações na situação anterior. Primeiro, reduziu-se a margem de proteção de 83% para 66%, levando à queda da relação preço CIF inclusive impostos/custo de produção de 1,79 para 1,64, significando 15 pontos percentuais a menos no espaço existente para a margem de lucro. Segundo, a mudança afetou muito desigualmente os diferentes pólos. Os pólos duas rodas e o relojoeiro, que vinham gozando de proteção excessiva, continuaram ainda muito protegidos, com o primeiro tendo uma ligeira redução e o segundo, uma redução sensível. Os pólos aparelhos de barbear e jóias tiveram seu nível de proteção elevado para valores mais próximos da média, mas sem alcançá-la. O pólo ótico sofreu sensível redução, aproximando-se da média. Enquanto isso, o pólo eletroeletrônico, que se colocava em posição relativa bem inferior aos demais, melhorou levemente sua posição em relação à média. A conclusão a tirar é que, do ponto de vista do estímulo ao uso eficiente dos recursos produtivos, as mudanças, embora no geral tenham reduzido o nível de proteção, pecaram pela carência de maior racionalidade. O mais racional teria sido que, ao lado da redução do nível de proteção, diminuísse também sua dispersão em torno da média, o que acarretaria impacto muito mais significativo sobre a redução dos preços dos produtos da ZFM e, conseqüentemente, do nível das isenções correspondentes (ver Tabela 32).

A título de síntese, poder-se-ia dizer: a) que existe um bom número de produtos que têm gozado de proteção exagerada — cerca de 56 —, ou seja, 40% do total, cuja relação preço CIF mais impostos/custo de produção é maior do que 1,5 (ver Tabela 41); b) que 34 produtos, cerca de 25% do total, achavam-se em uma posição intermediária, e, portanto, necessitando integralmente do nível de proteção atual; e c) que 49, cerca de 35% do total, não seriam viáveis com o nível de proteção atual.

TABELA 41
**ZFM: Classificação dos Pólos Industriais Modernos
segundo Níveis de Proteção***

Pólos	NP > 1,5	1,5 > NP > 1,0	NP < 1,0	Total
Eletroeletrônico	18	17	32	67
Duas rodas	16	1	2	19
Relojoeiro	9	3	4	16
Ótico	7	6	3	16
Aparelhos de barbear	3	2		5
Brinquedos	3	3	6	12
Jóias		2		2
Total	56	34	47	137

Fonte: Tabela A-7 no Anexo Estatístico.

Nota: * NP = Preço CIF do produto similar importado, inclusive II+IPI+ICMS/custo de Produção na ZFM.

Não deve ser esquecido, entretanto, que a proteção propiciada à produção da ZFM deve ser suficiente não apenas para permitir a competição com a produção estrangeira, mas também com a produção potencial das localizações alternativas no restante do país, particularmente no Centro-Sul e no Nordeste.

Com relação ao Centro-Sul, a proteção atribuída à ZFM pelos incentivos fiscais é constituída: a) pelos incentivos do IRPJ (isenção, dedução para reinvestimento e Finor), em favor do investimento e do aumento dos lucros; b) pela isenção do IPI sobre as vendas; c) pelas isenções do IPI e do ICMS sobre as exportações de insumos do restante do país para a ZFM; d) pelas isenções do II e do IPI sobre insumos importados e bens de capital; e e) pela alíquota mais baixa do ICMS, em cinco pontos percentuais, nos produtos exportados pela ZFM em comparação com a alíquota sobre as operações internas nos estados do Centro-Sul (estes consumiriam internamente maior parcela da produção do que ocorre com o estado do Amazonas).

Ao menos em parte, os estímulos mencionados acham-se computados nos dados de preços e custos utilizados no cálculo das margens de proteção anteriormente referidas. Não estariam incluídos, entretanto, a isenção adicional do IPI referente ao aumento de dez pontos percentuais na alíquota dos produtos fabricados na ZFM, os incentivos do IRPJ, a alíquota mais baixa do ICMS sobre uma parcela relativamente maior da produção que é exportada e, talvez, as isenções do IPI e do ICMS sobre os insumos exportados pelo restante do país; neste último caso, devido a estrutura pouco competitiva do mercado, antes da redução das alíquotas do II. Por sua vez, a restituição do ICMS realizada pelo estado do Amazonas, embora possa afetar a competitividade, não deve ser computada, porquanto os estados do Centro-Sul têm poderes para adotar tratamento semelhante, neutralizando seus efeitos favoráveis à ZFM.

Vários fatores, no entanto, indicam que uma redução na intensidade dos incentivos à indústria da ZFM não prejudicaria a competitividade da localização na ZFM em relação ao Centro-Sul, particularmente do IPI sobre a produção: a) a margem de proteção propiciada pelo IPI aos produtos da ZFM, após o aumento de dez pontos percentuais, em julho de 1992, pode ser tida como elevada para um grande número de produtos, ou seja, 53 produtos apresentam um nível superior à média, que é igual a 22% (ver Tabela 42). Vale mencionar que apenas seis destes produtos não gozam de margem de proteção excessiva frente a produtos estrangeiros. Em decorrência, o restante poderia ter reduzida a intensidade da isenção do IPI sem prejudicar sua competitividade com o estrangeiro (ver Tabela 43); b) a reestruturação recente por

que passou a indústria da ZFM seguramente acarretou importantes reduções no custo unitário dos produtos, o que permitiu manter relativamente elevadas as margens de lucro, apesar das quedas nos preços relativos dos produtos da ZFM; c) os incentivos cujos efeitos sobre a competitividade da indústria na ZFM não foram computados são suficientes para cobrir parte importante dos custos associados a suas desvantagens locacionais; e d) muitos dos gastos de investimento realizados na ZFM têm custo de oportunidade zero *vis-à-vis* a localização das empresas no Centro-Sul.

Maior rigidez para a redução da intensidade da isenção do IPI coloca-se, entretanto, com respeito à competitividade da ZFM em relação ao Nordeste, já que os incentivos do IRPJ e as isenções do II e do IPI sobre a importação de bens de capital também beneficiam esta última região.

Ao que se supõe, no entanto, também neste caso não haveria razões suficientes para não reduzir a intensidade da isenção do IPI à produção industrial da ZFM. Para atenuar a rigidez mencionada, poderia, por exemplo, ser adotada uma das duas alternativas: a) diferenciar em favor da ZFM os critérios de utilização dos incentivos do IRPJ; ou b) fixar o nível dos recursos das deduções destinadas às regiões Norte e Nordeste. Com isto, ficariam criadas as condições para a que a ZFM não fosse prejudicada em sua competitividade com o Nordeste e fosse possível reduzir em maior medida a intensidade das isenções do IPI à indústria da ZFM.

A conclusão, portanto, é que há margem para reduzir a intensidade das isenções concedidas à indústria da ZFM, particularmente no caso do IPI. A competição com os produtos estrangeiros limita ligeiramente o espaço disponível no que diz respeito a seis dos 53 produtos com margem de proteção do IPI acima da média de 22%.

TABELA 42

**ZFM: Número de Produtos com Nível de Proteção
do IPI Igual ou Maior que a Média**

Pólos	Número de Produtos		Participação Percentual (c = a/b)
	> Média (a)	Total (b)	
Eletroeletrônico	19	68	28
Duas rodas	16	19	84
Relojoeiro	9	16	56
Ótico	2	16	12
Aparelhos de barbear	3	5	60
Brinquedos	3	12	25
Jóias	1	2	50
Total	53	138	38

Fonte: Tabela A-7 no Anexo Estatístico.

TABELA 43

**ZFM: Produtos com Proteção Excessiva ou Insuficiente Frente ao
Estrangeiro ao Restante do País e Vice-Versa**

Pólos e Produtos	Proteção Excessiva		Proteção Insuficiente	
	Frente a Produtos Estrangeiros	Frente a Produtos Nacionais	Frente a Produtos Estrangeiros	Frente a Produtos Nacionais
Eletroeletrônico				
- Máquinas de Costura	2	-	-	2
- Fita Cassete	-	2	2	-
- Videocassete	-	1	1	-
- Calculadora de mesa	-	1	1	-
Duas Rodas	-	-	-	-
Relojoeiro	-	-	-	-
Ótico	-	-	-	-
- Lentes	-	-	-	-
Aparelhos de Barbear	2	-	-	2
Brinquedos	-	1	1	-
- Videogame	-	-	-	-
Jóias	-	1	1	-
- Gargantilha	-	-	-	-
Total	4	6	6	4

Fonte: Tabelas A-7 e A-8 no Anexo Estatístico.

A redução dos níveis de proteção, particularmente do IPI, pode ser realizada de imediato para vários produtos. Para outros deve-se observar um cronograma, dando-se tempo às empresas para melhorarem as condições de eficiência em sua fabricação. Mas, produtores de um mesmo produto ou produtos específicos, que requeiram níveis excessivos de proteção, devem ser desestimulados. Os produtores menos eficientes tenderão a ser substituídos pelos mais capazes, sem prejuízo sensível para o nível de atividade da indústria da ZFM.

Com apoio na contribuição de Porter (1990), mas sem seguir rigorosamente sua tipologia de determinantes da competitividade, examinam-se a seguir os fatores que explicariam a situação prevalente no segmento moderno da indústria da ZFM.

As *escalas de produção* provavelmente respondem por parcela significativa da baixa competitividade dos produtos industriais da ZFM, com referência aos padrões internacionais, o que, parcialmente, tem a ver com a pequena dimensão do mercado doméstico e com a pulverização da produção em várias unidades produtivas. Conforme já foi assinalado, existem na ZFM dez produtores de aparelhos de TV, sete de videocassetes, sete de bicicletas, etc.

Muito embora não se verifiquem indivisibilidades nos equipamentos, capazes de justificar expressivas reduções dos custos unitários com o aumento das plantas, não cabe dúvida de que a produção em massa, no tipo de plantas industriais da ZFM, acarreta economias internas consideráveis, inclusive de custos administrativos.

Uma maior concentração técnica da produção, portanto, ajudaria no aumento da competitividade da produção industrial da ZFM, sempre que não fosse exagerada a ponto de eliminar um nível mínimo de rivalidade, que deve existir entre os produtores, como fator de estímulo à inovação tecnológica. Quanto à pequena dimensão do mercado, seus efeitos negativos sobre a competitividade encontrarão sua solução natural na expansão das exportações e no mercado doméstico. Restarão, entretanto, as limitações devidas aos altos custos da pesquisa tecnológica e de sua amortização, peculiares às indústrias eletroeletrônicas.

A pulverização da produção existente certamente está ligada à gestão dos incentivos fiscais, que tem conduzido à aprovação de projetos em número excessivo. Esta seria uma razão que poderia ser aventada em favor da defesa de uma localização alternativa que necessitasse de menos incentivos. Trata-se, porém, de uma debilidade corrigível, para o que basta reduzir a intensidade dos incentivos.

A baixa especialização da produção também parece ser um fator que tem afetado a eficiência das indústrias modernas da ZFM. A luta competitiva para o abastecimento do mercado interno com uma grande variedade de produtos e, por outro lado, a insegurança derivada da concentração da produção em uns poucos produtos conduziram a uma diversificação exagerada das linhas de produção em uma mesma planta. Há sinais de que se trata de um fenômeno em vias de extinção. A redução da proteção aduaneira já levou a uma forte concentração da produção nos produtos mais rentáveis. Nada permite supor que uma localização alternativa à ZFM teria escapado aos seus efeitos nocivos, não cabendo portanto atribuí-los à sua localização.

A desverticalização dos processos produtivos, estimulada pela política de restituição do ICMS que premiava mais intensamente os produtos intermediários, acarretou danos à eficiência industrial da ZFM, na medida em que estimulou o desdobramento dos processos produtivos. As mudanças introduzidas na legislação dos incentivos do ICMS e pressão maior da concorrência externa, após a redução da proteção aduaneira, encarregaram-se de produzir uma reversão daquele comportamento, com a reconcentração técnica dos processos produtivos. É provável que em uma localização alternativa este efeito adverso sobre a eficiência não houvesse se manifestado. Trata-se, entretanto, de um problema já superado.

A qualidade e o custo da mão-de-obra, muito embora nas etapas iniciais da formação do parque industrial da ZFM possam ter representado elementos determinantes da baixa eficiência frente aos padrões internacionais, com o passar do tempo afirmaram-se como fatores positivos. Para isto, seguramente contribuiu o fato de a indústria montadora localizada na ZFM ser utilizadora de mão-de-obra semiqualficada e, portanto, de fácil preparação e disponibilidade. Os baixos custos médios da mão-de-obra, incluindo os encargos sociais, compensariam, em grande medida, índices mais baixos de produtividade. Para um conjunto de 54 segmentos industriais modernos da ZFM, o custo da mão-de-obra, inclusive encargos sociais, foi de apenas 11,4% do custo unitário, cifra muito baixa para que se atribua ao custo da mão-de-obra papel relevante na baixa eficiência produtiva frente aos padrões internacionais. Por seu turno, não há razões para supor que outra localização alternativa no Centro-Sul propiciaria custos mais baixos da mão-de-obra. Aliás, conforme foi mencionado no item III.3.4, a relação salário médio da indústria/produtividade da mão-de-obra na ZFM tem sido, ao longo dos anos, crescentemente mais baixa do que a média do país, havendo chegado em 1985 à metade desta, situação que não deve haver mudado recentemente (ver Tabela 22).

O *custo dos insumos* seguramente tem respondido por parcela considerável da baixa eficiência da indústria moderna da ZFM. Mas a maior parcela dos insumos é de origem extra-regional: nacionais e estrangeiros. Até recentemente, a indústria da ZFM, em virtude do regime de índices mínimos de nacionalização, era obrigada a adquirir no mercado interno parte importante dos seus insumos, independente dos custos de produção. A proteção aduaneira conferida aos insumos nacionais era suficientemente elevada para influenciar negativamente, de modo significativo, a eficiência da produção da ZFM. Isto, apesar das isenções do IPI e do ICMS às exportações do restante do país para a ZFM. Em condições de forte proteção externa não há razão para supor que as isenções se transferissem à ZFM, mediante preços mais baixos dos insumos. Esta situação supostamente alterou-se com a redução da proteção aduaneira, a partir de 1990.

Nas condições atuais, a situação deve ser bem mais favorável em virtude do passo mais fácil aos produtos estrangeiros. Os efeitos negativos dos preços dos insumos sobre a eficiência da indústria da ZFM não devem, portanto, ser atribuídos à localização na ZFM, pois trata-se de fenômeno vinculado às condições de eficiência dos produtores nacionais, em sua maior parte localizados no Centro-Sul do país.

O *custo do transporte* de produtos e insumos representa, inegavelmente, uma das desvantagens da localização da ZFM, frente a localizações alternativas com mais fácil acesso aos insumos e ao mercado dos produtos finais. É notória a precariedade dos meios de transporte que atendem à ZFM, por esta região achar-se a cerca de três mil quilômetros dos principais centros com os quais realiza intercâmbio. Adicionalmente, limitações de capacidade e tecnológicas do porto de Manaus agravam sensivelmente o quadro de incidência dos custos de transporte nos custos de produção (incluindo os custos financeiros das mercadorias em trânsito) com que se defronta a ZFM.

Este aspecto, embora importante, não assume caráter drástico graças à baixa sensibilidade da estrutura industrial da ZFM aos custos de transporte, face à natureza dos produtos ali produzidos. Para um grupo de 54 produtos examinados, o custo do transporte dos produtos e dos insumos (exclui o custo financeiro das mercadorias em trânsito) atingiu em média 3,7% dos preços dos produtos, o que não foge significativamente aos padrões nacionais e internacionais (ver Tabela 44).

As *deficiências na gestão das empresas* seguramente são um fator explicativo da baixa eficiência na ZFM. A grande distância dos grandes centros urbanos do país deve funcionar como desestímulo

à manutenção na ZFM de gerentes de alto nível. Também é evidente que a localização da ZFM é um obstáculo ao estreitamento dos vínculos com os fornecedores de insumos, bens de capital e serviços tecnológicos, com prejuízos do ponto de vista da qualidade dos produtos e dos custos envolvidos com os estoques de insumos, impedindo a adoção dos métodos modernos de gestão, como é o caso do *just in time*, no abastecimento de insumos.

Há evidências notórias de que avanços importantes vêm sendo realizados na gestão empresarial a partir da nova política industrial, com a reorganização interna de muitas empresas, racionalização dos processos produtivos, dispensa de mão-de-obra redundante, diminuição de escalões hierárquicos, adoção de controle de qualidade, formação de *joint-ventures* com empresas estrangeiras para acesso a tecnologia e a capital. Em suma, embora neste aspecto a ZFM apresente desvantagens em relação a localizações alternativas do Centro-Sul, não se tratam de fatores suficientemente fortes a ponto de afetarem de forma decisiva e irreversível essa localização, do ponto de vista da continuidade do desenvolvimento dos principais empreendimentos ali existentes.

TABELA 44

ZFM: Incidência de Frete e Seguro Sobre os Preços dos Produtos Colocados em São Paulo em 1990

(em US\$ 1,00)

Pólo/Produtos	No Produto			Nos Insumos Frete e Seguro (b)	No Produto e nos Insumos (c = a + b)	Preço do Produto (d)	Frete+Seguros/Preço do Produto (e = (c/d) • 100)
	Frete	Seguro	Total (a)				
Eletroeletrônico							
1 Máquina de calcula	83,2	6,8	90,0	27,4	117,5	3.412,9	3,4
2 Calculadora de mesa	3,3	0,4	3,7	1,9	5,6	120,0	4,6
3 Calculadora portátil	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	16,8	0,5
4 Máquina elétrica	8,5	4,9	13,4	1,2	14,6	491,4	3,0
5 Secretária eletrônica	3,7	3,1	6,8	1,0	7,7	305,8	2,5
6 Fac-Símile	19,4	22,9	42,3	34,1	76,5	2.293,2	3,3
7 Fac-Símile	36,0	12,8	48,8	13,8	62,6	1.331,0	4,7
8 Fita de vídeo	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	4,4	6,5
9 Fita de vídeo	0,2	0,1	0,3	0,0	0,3	3,9	8,0
10 Aparelho 3 em 1	4,4	0,6	5,0	0,4	5,4	212,1	2,6
11 Aparelho 3 em 1*	8,7	1,1	9,7	3,2	12,9	200,1	6,5
12 TV em cores	34,5	5,0	39,6	43,6	83,2	1.683,3	4,9
13 TV em cores*	6,4	1,4	7,8	6,2	14,0	265,7	5,3
14 Videocassete	9,5	1,2	10,7	0,4	11,1	403,2	2,8
15 Videocassete	1,3	7,3	8,6	2,2	10,8	728,9	1,5
16 Rádio gravador*	0,7	0,4	1,2	1,2	2,4	84,5	2,9
17 Rádio gravador	5,3	0,3	5,6	2,3	7,9	156,9	5,0
18 Forno de microondas	7,5	0,8	8,3	2,0	10,3	393,8	2,6
19 Forno de microondas*	4,9	1,9	6,8	3,6	10,4	344,8	3,0
20 Fita cassete	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,9	7,1
21 Fita cassete	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,8	13,4
22 Rádio tocafita	1,6	1,0	2,6	3,7	6,3	253,9	2,5
23 Rádio tocafita	1,9	0,0	1,9	1,4	3,3	132,6	2,5
24 Máquina registradora eletrônica	20,8	1,3	22,1	0,7	22,8	790,0	2,9
25 Máquina elétrica*	8,4	2,4	10,8	6,1	16,9	543,2	3,1
26 Disquete 5 1/4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	4,9
27 Disquete 3 1/2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,6	13,0
Média	10,0	2,8	12,8	5,8	18,6	525,0	4,6

(Continua)

(Continuação)

Pólo/Produtos	No Produto			Nos Insumos	No Produto e nos	Preço do	Frete+Seguros/Preço do
	Frete	Seguro	Total (a)	Frete e Seguro	Insumos	Produto	Produto
				(b)	(c = a + b)	(d)	(e = (c/d) • 100)
Duas Rodas							
1 Moto*	141,6	26,3	167,9	38,9	206,8	14.611,9	1,4
2 Moto*	39,1	8,4	47,5	57,1	104,6	3.367,7	3,1
3 Bicicleta	8,2	1,8	10,0	1,2	11,2	364,0	3,1
4 Bicicleta Mountain Bike	8,5	1,5	10,0	8,6	18,6	302,6	6,2
Média	49,4	9,5	58,9	26,4	85,3	4.661,6	3,5
Relojoeiro							
1 Relógio de bolso quartz	0,6	0,3	0,9	0,2	1,1	29,9	3,7
2 Relógio de pulso	1,8	0,2	2,0	0,0	2,0	52,6	3,7
3 Relógio de pulso a pilha	0,4	0,3	0,7	0,0	0,7	41,0	1,8
4 Relógio de pulso corda	0,5	0,4	0,9	0,2	1,1	55,0	2,0
Média	0,8	0,3	1,1	0,1	1,2	44,6	2,8
Brinquedos							
1 Raquetes de pingue-pongue	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	7,0	7,7
2 Miniatura Jumbo 747	2,0	0,0	2,0	0,2	2,2	21,5	10,1
3 Matchbox (miniatura)*	0,1	0,2	0,3	0,1	0,4	4,3	8,3
4 Educativo 1615*	0,8	0,2	0,9	0,0	0,9	30,6	3,0
5 Videogame TJ	0,3	0,6	1,0	1,8	2,8	65,0	4,2
6 Videogame	1,9	0,3	2,2	0,3	2,5	160,0	1,5
Média	0,9	0,2	1,2	0,4	1,6	48,1	5,8
Aparelhos de Barbear							
1 Demarcador hort.	4,8	0,2	4,9	8,2	13,2	332,7	4,0
2 Aparelho de barbear sport*	14,0	0,1	14,1	19,0	33,1	831,7	4,0
Média	9,4	0,2	9,5	13,6	23,2	582,2	4,0

(Continua)

(Continuação)

Pólo/Produtos	No Produto			Nos Insumos Frete e Seguro (b)	No Produto e nos Insumos (c = a + b)	Preço do Produto (d)	Frete+Seguros/Preço do Produto (e = (c/d) • 100)
	Frete	Seguro	Total (a)				
Ótico e Fotográfico							
1 Lente mono photo	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	17,0	0,5
2 Lente mult. varil.	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	22,0	0,7
3 Câmera fotográfica	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	3,9	3,9
4 Filme cinematográfico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	1,6
5 Filme cinematográfico	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	4,2	1,7
6 Aparelho de fotocópia	93,9	5,4	99,3	1,3	100,7	3.200,0	3,1
7 Aparelho de fotocópia	149,4	9,4	158,8	1,5	160,3	5.500,0	2,9
8 Filme fotográfico	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	1,8	6,9
9 Papel fotográfico	0,3	0,0	0,4	0,0	0,4	5,2	7,1
10 Multímetro multitest	1,2	0,4	1,6	0,3	1,9	126,0	1,5
Média	24,5	1,5	26,1	0,3	26,4	888,3	3,0
Jóias							
1 Jóias - anel de ouro	0,8	1,5	2,3	2,1	4,4	149,1	3,0
2 Jóias - gargantilha	0,8	3,0	3,8	1,7	5,5	296,2	1,9
Média	0,8	2,3	3,0	1,9	5,0	222,7	2,5
Média Aritimética	13,7	2,4	16,1	6,9	23,0	996,1	3,7

Fonte: Questionários aplicados diretamente às empresas pela Suframa.

Nota: * Frete terrestre; nos demais casos o frete é aéreo.

As limitações ao avanço tecnológico do parque industrial da ZFM, principalmente no segmento eletroeletrônico, devem ser tidas como obstáculo de grande importância para a eficiência da indústria da ZFM e sua competitividade. O atraso que o país apresenta na indústria microeletrônica, por exemplo, é, sem dúvida, o fator que tem afetado negativamente a indústria da ZFM e que poderá afetá-lo mais ainda no futuro. Por enquanto, as facilidades que vêm sendo criadas para o acesso à tecnologia estrangeira contribuem para atenuar o problema. Seu equacionamento, porém, passa necessariamente pela colocação em prática de uma efetiva política de desenvolvimento tecnológico para o país; portanto, a questão somente é equacionável em nível nacional.

Em resumo, cabe reconhecer a existência de várias limitações que o parque de indústrias modernas da ZFM apresenta do ponto de vista da eficiência e da competitividade, parte das quais tem a ver com a localização na ZFM, em comparação com localizações alternativas no Centro-Sul do país. Muitas dessas limitações, entretanto, têm caráter nacional, não havendo, portanto, porque atribuir inteiramente o impacto negativo sobre a eficiência econômica, determinado por esses fatores gerais, à localização na ZFM.

É notória, no entanto, a necessidade de atacar os fatores essencialmente regionais, como é o caso dos custos de transportes e das ineficiências que se acumulam como fruto de falhas no gerenciamento dos incentivos fiscais à ZFM, que elevam o custo fiscal da política industrial e favorecem a baixa eficiência industrial.

IV.6 O Custo Fiscal dos Incentivos Fiscais à Indústria da ZFM

Esta parte do estudo propõe-se a examinar os custos definidos em termos de perda de receita tributária associados à existência dos incentivos fiscais utilizados pela política industrial da ZFM. Trata-se de tarefa árdua e de resultados sujeitos a controvérsia, não somente em face da insuficiência de dados estatísticos confiáveis, mas também em decorrência da natureza conceitual do problema, cujo tratamento requer, a partir da suposição de situações hipotéticas, alternativas que sirvam de referencial para a situação observada.

Várias questões relacionadas com o custo fiscal dos incentivos merecerão aqui algum tipo de resposta. Caberá, assim, realizar a quantificação dos custos fiscais associados à política, a aferição da posição relativa destes custos com relação ao nível dos

incentivos fiscais concedidos pelo país como um todo, o custo fiscal dos incentivos por unidade de resultado alcançado em termos dos indicadores da atividade industrial na ZFM e, por fim, a distribuição deste custo entre as esferas da administração pública.

Ressalte-se que os incentivos fiscais consistem em uma redução da carga tributária para os investidores industriais na ZFM, em relação ao tratamento aplicável aos produtos similares produzidos no estrangeiro ou em uma localização alternativa no território nacional. A concessão desse tratamento favorecido baseia-se na consideração de que os riscos e os custos de produção na ZFM sejam suficientemente elevados de modo a não possibilitarem a remuneração dos capitais privados a taxas compatíveis com a realização de investimentos na indústria dessa região.

Na determinação do custo fiscal associado à localização industrial na ZFM faz-se imprescindível formar uma idéia do custo fiscal que ocorreria na localização alternativa mais favorável que, segundo supõe-se, seria no Centro-Sul do país. O custo atribuível à localização na ZFM seria então igual à diferença positiva entre os custos de ambas as localizações.

A experiência da industrialização brasileira é eloqüente no sentido de mostrar que o parque industrial do país desenvolveu-se apoiado em fortes incentivos fiscais e creditícios. A história recente da criação da indústria de informática, que guarda fortes semelhanças com as indústrias do parque industrial da ZFM, também aponta na mesma direção. Não haveria, portanto, por que supor que o parque industrial existente na ZFM teria se conformado na região Centro-Sul sem o apoio de fortes incentivos fiscais e financeiros. É razoável supor-se, entretanto, que a localização no Centro-Sul do país teria requerido um nível mais baixo de incentivos, dadas as maiores desvantagens relativas da ZFM, traduzidas, na prática, em menor eficiência econômica do parque industrial desta região em relação à que seria alcançada no Centro-Sul.

Nas páginas seguintes, para se chegar a uma ordem de grandeza do custo fiscal associado à estrutura industrial da ZFM, tem-se por hipótese, inicialmente, que, a partir de 1988, o valor dos incentivos fiscais concedidos à indústria da ZFM corresponde ao custo fiscal, ou seja, admite-se que se o mesmo parque industrial houvesse sido construído no Centro-Sul não mais necessitaria de incentivos fiscais desde aquele ano, ou seja, 31 anos após o início de sua construção.

Cabe admitir, desde logo, que este custo fiscal da localização na ZFM tem espaço para sua redução. Primeiro, porque existem

segmentos produtivos e empresas que, com o atual nível de incentivos, apresentam rentabilidade muito elevada, em uma indicação da sua redundância. Segundo, a redução de sua intensidade possibilitaria o aumento da eficiência das empresas e dos segmentos menos eficientes, assim como a eliminação dos não viáveis economicamente e que somente se sustentam graças ao alto nível dos incentivos.

IV.6.1 Valor e posição relativa dos incentivos fiscais à indústria da ZFM

Em comparação com a situação alternativa em que todos os recursos sob a forma de incentivos fiscais, nos últimos cinco anos, à indústria da ZFM, fossem recolhidos como tributos, o custo fiscal médio anual no período 1988-1992 atingiria cerca de US\$ 1,3 bilhão. Este custo reduziu-se nos últimos dois anos, alcançando cerca de US\$ 1,1 bilhão em 1992 (ver Tabela 45).

TABELA 45
Amazonas: Incentivos Fiscais à Indústria*

Especificação	Anos											
	1988		1989		1990		1991		1992		Média	
	US\$ Milhões	%										
1. Imposto sobre a importação ^a	211,1	16,9	324,6	20,7	283,2	18,2	237,6	20,0	185,2	16,0	248,3	18,5
2. Imposto sobre produtos industrializados- IPI ^a	499,6	40,1	675,8	43,1	664,6	42,6	511,4	43,1	588,1	50,9	587,9	43,8
2.1. Sobre a importação de insumos estrangeiros	87,7	7,0	149,5	9,5	145,7	9,3	146,0	12,3	127,6	11,0	131,3	9,7
2.2. Sobre a exportação de insumos do restante do País	123,1	9,9	175,0	11,1	162,8	10,4	109,4	9,2	65,5	5,6	127,1	9,5
2.3. Sobre a produção industrial	288,8	23,2	351,3	22,5	356,1	22,8	256,0	21,6	395,0	34,3	329,4	24,5
3. Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços- (ICMS) ^a	383,5	30,8	477,1	30,5	451,6	29,0	303,5	25,5	248,8	21,6	372,9	27,8
3.1. Restituição do estado do Amazonas	297,3	23,8	354,6	22,6	333,6	21,4	227,0	19,1	202,9	17,6	283,1	21,1
3.2. Sobre a exportação de insumos do restante do país	86,2	6,9	122,5	7,8	118,0	7,6	76,6	6,4	45,9	4,0	89,8	6,7
4. Imposto de Renda Pessoa Jurídica ^b	152,7	12,2	90,0	5,7	159,1	10,2	135,2	11,4	133,0	11,5	134,0	9,9
4.1. Isenções	98,1	7,9	67,8	4,3	100,7	6,5	61,5	5,2	96,5	8,3	84,9	6,3
4..Finam	54,6	4,3	22,2	1,4	58,4	3,7	73,7	6,2	36,5	3,2	49,1	3,6
5. Incentivos Totais (1+2+3+4)	1.246,9	100,0	1.567,5	100,0	1.558,5	100,0	1.187,7	100,0	1.155,1	100,0	1.343,1	100,0
6. Incentivos Federais Totais (1+2+4)	863,4	69,2	1.090,4	69,5	1.106,9	71,0	884,2	74,5	906,3	78,4	970,2	72,2
7. Incentivos Federais Indiretos (1+2)	710,7	57,0	1.000,4	63,8	947,8	60,8	749,0	63,1	773,3	66,9	836,2	

Fonte: ^aTabela A-9 no Anexo Estatístico. ^bTabela A-18 no Anexo Estatístico.

Nota: * Conversão realizada à taxas de câmbio Cr\$/US\$1,00: 1988 - 0,263; 1989 - 2,841; 1990 - 68,550; 1991 - 408,730; 1992 - 4.516,740.

Muito embora todos os incentivos sejam concedidos como estímulos ao investimento, os que se baseiam nos chamados impostos indiretos somente se materializam durante a operação das empresas, aumentando a sua margem de lucro. Estes incentivos representaram para a indústria da ZFM a principal contribuição ao aportarem, em média, 90,1% do total. Por seu turno, os incentivos baseados no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, correspondentes a isenções e a aplicações do Finam, representaram a parcela restante dos concedidos à indústria da ZFM.

Os incentivos baseados em impostos federais representaram, em média, mais de 70% do total, cabendo o percentual restante aos incentivos estaduais baseados no ICMS, dos quais 3/4 originaram-se no estado do Amazonas e o restante nos estados exportadores de insumos para a indústria da ZFM.

As isenções do IPI são, de longe, o principal incentivo concedido à indústria da ZFM, com 43,8% do total, em média. Seguem-se, por ordem de importância decrescente, os incentivos do ICMS e os do Imposto sobre a Importação. Os incentivos do Imposto de Renda Pessoa Jurídica ocupam o último lugar, cabendo às isenções quase dois terços destes, o que coloca o Finam em último lugar.⁸²

A evolução recente chama atenção para algumas alterações na importância relativa dos incentivos. Os baseados no II tenderam a perder peso no total, porém em proporção menor do que seria dado supor com base nas substanciais reduções das alíquotas *ad valorem* do II, graças ao efeito compensatório exercido por dois fatores: aumento do componente importado de insumos e elevação do coeficiente médio de redução do II com base na Lei nº 8.387/91 que o fixou em 88%. Os incentivos do IPI aumentaram sua participação em 1992, em decorrência do aumento de dez pontos percentuais nas alíquotas pertinentes aos produtos gerados na ZFM, conforme Decreto nº 613/92. Por fim, o ICMS perdeu posição relativa, seja em decorrência de mudanças na legislação de incentivos do estado do Amazonas que reduziram as restituições, seja pela diminuição do componente nacional de insumos importados do restante do país.

⁸² Não foram computadas as cifras referentes às deduções por reinvestimento, por serem de pouca expressão.

O nível dos incentivos fiscais concedidos à indústria da ZFM tem representado um percentual da ordem de dez por cento da totalidade dos incentivos fiscais baseados em impostos federais para o conjunto do país, o que alcança um percentual próximo a 2,4% da arrecadação total de impostos (ver Tabela 46).

Trata-se, indiscutivelmente, de percentuais elevados em relação à participação do estado do Amazonas no país, seja do ponto de

TABELA 46
Brasil: Incentivos Fiscais Federais

Especificação	Anos											
	1988		1989		1990		1991		1992		Média	
	US\$ Milhões	%										
1. Zona Franca de Manaus	846,1	2,82	1,090,4	2,71	1,100,2	2,00	884,0	2,36	906,3	2,30	965,4	2,38
1.1. Imposto sobre a Importação-(II) ^a	211,1	0,70	324,6	0,81	283,2	0,51	237,6	0,63	185,2	0,47	248,0	0,61
1.2. Imposto sobre Produtos Industrializados-(IPI) ^a	499,6	1,67	675,8	1,68	664,6	1,21	511,4	1,37	588,1	1,49	587,9	1,45
1.2.1. sobre Importação do estrangeiro	87,7	0,29	149,5	0,37	145,7	0,26	146,0	0,39	127,6	0,32	131,3	0,32
1.3. Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) ^b	135,4	0,45	90,0	0,22	152,4	0,28	135,0	0,36	133,0	0,34	130,5	0,32
2. Nordeste	519,9	1,72	427,8	1,06	925,8	1,68	404,9	1,08	635,4	1,62	582,2	1,44
2.1. Isenção/Redução do IRPJ	316,1	1,06	285,6	0,71	396,4	0,72	156,1	0,42	245,0	0,62	279,9	0,69
2.2. Finor	188,5	0,63	130,1	0,32	519,3	0,94	242,8	0,65	380,9	1,00	292,3	0,72
2.3. Dedução p/Reinvestimento	12,3	0,03	12,1	0,03	10,1	0,02	6,0	0,01	9,4	0,00	10,0	0,02
3. Brasil	6.824,0	22,80	7.252,6	18,02	-	-	-	-	-	-	7.038,3*	20,1*
3.1. Imposto sobre a Importação-(II) ^c	3.580,8	11,97	3.731,4	9,27	N.d	-	N.d	-	N.d	-	3.656,1	10,42
3.2. Imposto sobre Produtos Industrializados-(IPI) ^d	2.329,4	7,78	2.830,4	7,03	N.d	-	N.d	-	N.d	-	2.579,9	7,35
3.2.1. sobre importação do estrangeiro	815,7	2,73	794,2	1,97	N.d	-	N.d	-	N.d	-	804,9	2,29
3.2.2. Outros	1.513,7	5,05	2.036,8	5,05	N.d	-	N.d	-	N.d	-	1.775,2	5,05
3.3. Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)	913,8	3,05	690,8	1,72	1,714,1	3,11	725,1	1,93	1.137,9	2,89	1.036,3	2,56
4. Receita Tributária Total	29.915,0	100,00	40.252,4	100,00	55.053,4	100,00	37.463,5	100,00	39.365,6	100,00	40.410,1	100,00

Fonte ^aTabela A-9 no Anexo Estatístico.

^bTabela A-18 no Anexo Estatístico.

^cTabela A-10 no Anexo Estatístico.

Nota: * Corresponde a média do biênio 1988-1989.

vista demográfico, seja em termos econômicos. Com efeito, à utilização de 10% dos incentivos fiscais concedidos pelo país corresponde ao Amazonas uma participação na população de 1,3%, que passa para 2,4% ao incluir-se toda a Amazônia Ocidental. A participação do Amazonas no PIB total e no PIB industrial é de apenas 1,3% e de 1,7%, respectivamente.⁸³ Unicamente em função do peso relativo da extensão territorial — pois o estado do Amazonas representa 18% do território nacional —, a sua posição relativa no uso de incentivos fiscais fica desfavorável frente à média do país.

Desde logo, cabe não desconhecer que as peculiaridades da região em que se localiza a ZFM, muito distante e relativamente isolada dos principais centros econômicos do país e, além disso, em uma etapa inicial de seu processo de industrialização, justificariam tratamento comparativamente mais favorável. O que deve ser colocado em discussão, portanto, não é o tratamento discriminatório, mas sim a magnitude do desvio desse tratamento em relação à média do país.

Quando a comparação é feita com o Nordeste, também se observa uma nítida discriminação em favor da indústria da ZFM. Os incentivos fiscais concedidos ao Nordeste representaram, em média, nos últimos cinco anos, apenas 60% dos correspondentes ao estado do Amazonas (ver Tabela 46).

IV.6.2 Os incentivos e a geração de valor agregado da indústria

O volume total de incentivos fiscais, por unidade de valor agregado bruto na indústria da ZFM, após mostrar-se bastante elevado em 1988, ao atingir cerca de 47%, declinou nos anos seguintes para voltar a crescer no ano de 1992, quando praticamente igualou-se ao nível inicial. Os incentivos baseados nos impostos indiretos são os mais importantes, representando 41,5% do valor agregado bruto em 1991 (ver Tabela 47).

O que se observou em 1992 tem a ver com as mudanças introduzidas na política de incentivos, que influenciou o aumento na participação, quer no caso de incentivos baseados nos impostos indiretos, quer no dos diretos. No primeiro caso, as quedas observadas nas isenções do II e do IPI sobre as exportações de insumos do restante do país

⁸³ *Estas cifras não se alteram significativamente para a Amazônia Ocidental.*

foram mais do que compensadas pelos aumentos nas isenções do IPI sobre a produção industrial e sobre os insumos importados. Estas sofreram, no primeiro caso, o impacto positivo do aumento de dez pontos percentuais nas alíquotas dos produtos produzidos na ZFM, e, no segundo, o efeito do aumento do componente estrangeiro na produção industrial. A restituição do ICMS pelo governo do estado do Amazonas também aumentou sua participação.

TABELA 47

Amazonas: Participação Percentual dos Incentivos Fiscais à Indústria no Faturamento e no Valor Agregado da Indústria

	1988		1989		1990		1991		1992	
	Faturamento	Valor Agregado								
1. Valor (Cr\$ bilhões) ^a	1,48	0,66	22,58	11,29	547,57	284,73	2.487,12	1.243,56	21.776,8	11.106,15
2. Participações percentuais ^b										
2.1. Incentivos Totais	20,9	47,0	19,7	39,4	19,5	37,5	19,4	38,8	24,0	46,9
2.2. Incentivos baseados nos Impostos Indiretos	19,2	43,1	18,6	37,2	17,5	33,7	17,3	34,4	21,2	41,5
2.3. Incentivos baseados no II	3,7	8,3	4,1	8,2	3,5	6,8	3,9	7,8	3,8	7,5
2.4. Incentivos baseados no IPI	8,8	19,7	8,5	17,0	8,3	16,0	8,4	16,8	12,2	23,9
2.4.1. Sobre importação de insumos estrangeiros restante do País	1,5	3,4	1,9	3,8	1,8	3,5	2,4	4,8	2,6	5,2
2.4.2. Sobre exportação de insumos do restante do País	2,2	4,8	2,2	4,4	2,0	3,9	1,8	3,6	1,4	2,7
2.4.3. Sobre a produção industrial	5,1	11,3	4,4	8,8	4,5	8,6	4,2	8,4	8,2	16,0
2.5. Incentivos baseados no ICMS	6,7	15,1	6,0	12,0	5,7	10,9	5,0	10,0	5,2	10,1
2.5.1. Restituição do estado do Amazonas	11,1	11,7	4,5	9,0	4,2	8,1	3,7	7,5	4,2	8,2
2.5.2. Sobre a exportação de insumos do restante do País	1,5	3,4	1,5	3,0	1,5	2,8	1,3	2,5	1,0	1,9
2.6. Incentivos baseados no IRPJ	1,7	3,9	1,1	2,2	2,0	3,8	2,2	4,4	2,8	5,4
2.6.1. Isenção/Redução	1,0	2,2	0,8	1,6	1,3	2,4	1,0	2,0	2,0	3,9
2.6.2. Finam	0,7	1,7	0,3	0,6	0,7	1,4	1,2	2,4	0,8	1,5

Fonte: ^a Suframa-SIC-Fucapi.

^b Tabela 45.

No caso dos incentivos do IRPJ, cabe ter em conta a introdução da obrigatoriedade da correção monetária dos recursos deduzidos para o Finam, o que aumentou o nível previsto das disponibilidades para aplicação pela Sudam/Basa.

Não pode deixar de ser enfatizada, portanto, a importância fundamental dos incentivos fiscais, especialmente os baseados nos impostos indiretos, na formação da margem de lucro da indústria da ZFM. Sua eliminação integral inviabilizaria parte substancial das empresas do parque industrial da ZFM, a menos que ocorressem aumentos expressivos nos níveis de eficiência da produção industrial regional.

A eliminação parcial dos incentivos, no entanto, afigura-se perfeitamente possível sem provocar traumas, principalmente se efetuada de forma programada, de modo a permitir às empresas com possibilidades de racionalização ajustarem-se ao novo contexto. O tratamento diferencial em relação a localizações alternativas no país, mesmo com redução substancial dos incentivos, ainda permaneceria suficientemente elevado para compensar as desvantagens relativas da ZFM.

Haveria justificativa, então, para manter tratamento tributário (de menor intensidade que o atual) favorável à indústria da ZFM? Provavelmente, sim. Por um lado, o suposto inicial de que a alternativa de localização no Centro-Sul dispensaria inteiramente os incentivos nos últimos cinco anos pode ser exagerado, pois dificilmente a produção nacional competiria com os produtos estrangeiros sem um mínimo de incentivos, especialmente a partir da redução das alíquotas do Imposto sobre Importação. Como já foi mencionado anteriormente, a baixa eficiência da indústria localizada na ZFM possui um componente importante que é de origem nacional e que, portanto, afetaria negativamente sua competitividade frente ao estrangeiro em qualquer localização alternativa. Por outro lado, a importância estratégica para o país da ocupação econômica da Amazônia justifica um certo nível de custo fiscal a ser recuperado a prazo mais longo.

Com o propósito de chegar a uma cifra aproximada da redução factível do nível dos incentivos fiscais à indústria da ZFM, poderia-se pensar em diminuí-los em 50%, no prazo de três anos. Isto permitiria, ao final do terceiro ano, reduzir

de 41% para 20% a participação no valor agregado das isenções baseadas nos impostos indiretos. Uma das alternativas seria eliminar as isenções do II e do IPI sobre os insumos estrangeiros, perfazendo 12,7% do valor agregado, e reduzir oito pontos percentuais (voltar à situação anterior a julho de 1992) do IPI sobre a produção industrial, mantendo um coeficiente médio da isenção de 8% sobre o valor agregado na indústria.

Esta redução significaria uma cifra de US\$ 511 milhões em relação ao valor calculado para o ano de 1992, o que reduziria a participação da indústria do estado do Amazonas no conjunto dos incentivos fiscais federais concedidos pelo país no ano de 1992 de 2,3% para 1% da receita tributária global.

Resta abordar a questão da distribuição, entre as esferas administrativas, dos custos diretos e indiretos dos incentivos fiscais concedidos à ZFM.

IV.6.3 As fontes de financiamento dos incentivos fiscais à indústria da ZFM

O fato de parcela dos tributos federais serem repassados aos estados e municípios, por intermédio dos fundos constitucionais (Fundo de Participação dos Estados—FPE, Fundo de Participação dos Municípios—FPM, Fundo de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e Fundo de Compensação das Exportações de Produtos Industrializados), aliado à existência de incentivos baseados no ICMS, de competência estadual, dificulta a visualização das fontes efetivas de financiamento dos incentivos à ZFM.

Ao contrário do que se poderia supor à primeira vista, a maior parte do financiamento dos incentivos origina-se na esfera estadual. Com base nas cifras totais de incentivos fiscais à indústria da ZFM em 1992, constata-se que cerca de 55% do total provém de fontes estaduais — diretamente por meio do ICMS (31,4%) e, indiretamente, por intermédio da redução dos recursos destinados aos chamados fundos constitucionais (68,6%) — e a parcela restante, do governo federal (ver Tabela 48).

Também não é transparente o fato de que os estados mais pobres são os que arcam com a maior parte dos recursos envolvidos. Com efeito, com base nos dados de incentivos concedidos em 1992, é possível observar que as regiões Norte e Nordeste participaram com nada menos que 65%

dos recursos totais derivados dos estados, cifra que cresce para 70,9%, se computada a região Centro-Oeste. Estas três regiões não respondem por mais que 23,2% do PIB total do país. Enquanto isso, a região Sudeste, com participação de 59,6% do PIB, financia apenas 18,2% do total dos incentivos à indústria da ZFM (ver Tabela 49).

Chama atenção a importante contribuição oferecida pela região Nordeste, ao financiar 26% dos recursos provenientes dos estados, já que essa região participa com apenas 13,8% do PIB total do país. Isto diminui significativamente o valor do "financiamento líquido" que o Nordeste recebe por intermédio dos incentivos do IRPJ, estimados para 1992 em US\$ 635 milhões, que, por essa via, sofrem uma redução de 26,4%.

TABELA 48

Amazonas: Fontes dos Recursos Utilizados na Concessão de Incentivos Fiscais em 1992

Esferas Públicas	Fontes											
	FPE ¹	FPMC ²	FPMI ³	FF ⁴	FCEPI ⁵	SubTotal		ICMS dos Estados	ICMS do Estado	Total Geral		
	(Em US\$ Mil)	(Em US\$ Mil)	(Em US\$ Mil)	(Em US\$ Mil)	(Em US\$ Mil)	(Em US\$ Mil)	%	Exportadores	da Amazonas	(Em US\$ Mil)	%	
1. Estadual	155,0	16,2	146,0	21,6	58,8	397,6	55,1	45,9	202,9	646,4	56,0	
1.1. Norte	32,6	2,8	8,5	4,3	2,0	50,2	17,0	-	202,9	253,1	21,8	
1.1.1. Amazonas	4,3	0,4	1,8	1,7 ⁶	0,4	8,6	1,2	-	202,9	211,5	18,3	
1.2. Nordeste	81,3	7,8	49,8	13,0	7,0	158,9	22,0	9,25 ⁶	-	168,1	14,5	
1.3. Centro-Oeste	17,8	2,4	12,3	4,3	0,6	37,4	5,2	-	-	37,4	3,2	
1.4. Sudeste	17,7	2,0	48,1	-	26,9	94,7	13,1	22,9 ⁶	-	117,6	10,2	
1.5. Sul	5,6	1,2	27,3	-	22,3	56,4	7,8	13,8 ⁶	-	70,2	6,1	
2. Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	508,7	44,0	
2.1. IRPJ+IPI	-	-	-	-	-	323,5	44,9	-	-	323,5	28,0	
2.2. Imposto Sobre a Importação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	185,2	16,0	
3. Total	-	-	-	-	-	721,1	100,0	45,9	202,9	1.155,1	100,0	

Fonte: Tabela 44.

Nota: ¹ Fundo da Participação dos Estados: 21,5% da arrecadação do IRPJ e do IPI, distribuídos de acordo com coeficientes fixados pelo Tribunal de Contas da União TCU para 1993.

² Fundo de Participação dos Municípios: 22,5%, da arrecadação do IRPJ e do IPI: 10% destinados aos municípios das capitais distribuídos de acordo com coeficientes fixados pelo TCU para 1993.

³ Fundo de Participação dos Municípios: 22,5% da arrecadação do IRPJ e do IPI. 90% destinados aos municípios do interior distribuídos de acordo com coeficientes calculados pelo TCU para 1993.

⁴ Fundos de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste: 0,6%; 1,8%; e 0,6% da arrecadação do IRPJ e do IPI, respectivamente.

⁵ Fundo de Compensação das Exportações de Produtos Industrializados: 10% da arrecadação do IPI distribuídos de acordo com coeficientes calculados pelo TCU para 1993.

⁶ Estimados.

Vale também mencionar a notável capacidade de autofinanciamento dos incentivos concedidos à indústria da ZFM, apresentada pelo estado do Amazonas, que participa com quase 1/3 dos recursos de origem estadual e com 18,3% dos recursos totais. As restituições do ICMS representam cerca de 96% dos recursos aportados pelo estado do Amazonas (ver Tabela 48).

TABELA 49

**Brasil: Participação Percentual dos Estados no
Financiamento dos Incentivos Fiscais à Indústria do Estado
do
Amazonas, no PIB Total e no PIB por Habitante**

Regiões	Fontes dos Recursos (1992) ^a	PIB Total Habitante (1985) ^b	PIB Por Habitante (1985) ^b
1. Norte	39,1	4,2	70,0
1.1. Amazonas	32,7	1,4	108,2
2. Nordeste	26	13,8	47,5
3. Centro-Oeste	5,8	5,3	88,2
4. Sudeste	18,2	59,6	1,4
5. Sul	10,9	17,1	1,1
6. Total	100,0	100,0	100,0*

Fonte: ^a Tabela 48.

^b FIBGE, Anuário Estatístico, 1992.

Nota: * Média do país.

V. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Decorridos cerca de 25 anos da implantação da política industrial da Zona Franca de Manaus, já existem evidências suficientes para a realização de um julgamento razoavelmente acurado dos resultados alcançados e dos custos envolvidos, conforme é possível depreender do exame das duas partes anteriores deste estudo, nas quais baseiam-se as presentes conclusões e sugestões.

V.1 Conclusões

É inquestionável o bom êxito da política adotada em termos da construção de um núcleo industrial dinâmico na ZFM, constituído fundamentalmente por indústrias de tecnologia avançada e que apresentam um elevado grau de integração vertical com a indústria do Centro-Sul do país, principalmente com a do estado de São Paulo. Este resultado assume maior dimensão ao se levar em conta: a) a falta de alternativas com que se defrontava a Amazônia Ocidental para impulsionar seu processo de desenvolvimento, seja pelo desconhecimento de seus recursos

naturais, seja pelo isolamento econômico a que as grandes distâncias dos principais centros econômicos do país e do exterior a colocam; e b) a constatação de que esse núcleo industrial representa a primeira etapa do processo de incorporação da Amazônia Ocidental à moderna atividade industrial. Acha-se, assim, estabelecido um dos pilares em que deverá assentar-se, a partir de agora, o aproveitamento do magnífico potencial de recursos naturais que essa imensa região vem demonstrando possuir, e no qual deverá apoiar-se sua integração à economia brasileira.

Os resultados favoráveis alcançados não devem servir, no entanto, para obscurecer a dimensão dos custos econômicos e fiscais envolvidos. Estes custos, reconhecidamente altos, podem, até certo ponto, ser justificados nas etapas iniciais do processo, em face das condições reconhecidamente adversas existentes na região para atrair investimentos privados. Na atual etapa, entretanto, uma vez vencidas as barreiras iniciais que se traduziam em altos riscos ao investimento (adquirida a experiência administrativa que permite orientar as decisões de investimento e a calibrar a concessão de estímulos em função das necessidades efetivas do prosseguimento do processo em condições de eficiência econômica e competitividade), não há como justificar a totalidade dos custos que vêm sendo observados, associados à baixa eficiência econômica de vários segmentos e empresas do parque industrial da ZFM.

V.2 Principais Resultados

A política industrial da ZFM possibilitou a realização, no estado do Amazonas, com ênfase na cidade de Manaus, de investimentos privados em capital fixo da ordem de US\$ 2,3 bilhões, dando origem a 480 empresas, com previsão de criação de 119 mil empregos diretos. A primeira cifra pode ser dobrada se forem consideradas as aplicações em capital de giro. Esses investimentos concentraram-se no segmento de indústrias modernas, em que predomina o pólo eletroeletrônico, com destaque para fabricação de televisores, videocassetes, aparelhos de rádio e insumos para estas indústrias. Cerca de 45% das empresas, 78% dos investimentos fixos e 70% dos empregos previstos acham-se nas indústrias modernas, que compreendem, além do pólo eletroeletrônico, os pólos duas rodas (motocicletas e bicicletas), de relógios, ótico, de isqueiros e canetas, de termoplásticos e de brinquedos. O pólo eletroeletrônico absorveu nada menos que 56% do investimento fixo e participou com 52% dos empregos e 28% do número de empresas.

Os mencionados investimentos contribuíram de maneira decisiva para imprimir uma nova dinâmica à economia do estado do Amazonas, ao possibilitarem uma notável expansão da produção industrial e da atividade econômica em geral. O produto industrial multiplicou-se por nada menos que 16,4, no período entre 1970 e 1985, apresentando uma taxa média anual de crescimento da ordem de 20,5%. O PIB multiplicou-se no mesmo período por quatro, apresentando uma taxa de crescimento anual de 7,2%. Em conseqüência, a participação do Amazonas no produto industrial e no PIB do país passou de 0,3% e 0,7% para 1,7% e 1,3%, respectivamente. Enquanto isso, o produto *per capita* do Amazonas praticamente se igualou à média nacional em 1985; havia representado apenas 59%, em 1975.

Uma primeira insuficiência do aludido processo reside em seu caráter altamente concentrador do ponto de vista geográfico e setorial. Com efeito, a quase totalidade do impacto econômico observado concentrou-se na cidade de Manaus e praticamente não contribuiu para impulsionar as atividades primárias. Cabe reconhecer que faltou à estratégia uma visão mais ampla do processo de desenvolvimento que tivesse em conta a utilização de insumos das atividades primárias e a produção de insumos e bens de capital para utilização regional.

Um inegável mérito da política adotada é sua orientação para a produção local de alguns bens intermediários industriais, o que serviu, sem dúvida, para aumentar o efeito multiplicador dos gastos no contexto regional.

Quanto à distribuição da renda, o desenvolvimento do parque industrial da ZFM tem-se revelado altamente concentrador. Dois fatores conjugam-se para a explicação desse quadro: a estrutura industrial da região se compõe de indústrias em que a produtividade da mão-de-obra, além de ser relativamente alta, tende a crescer rapidamente; o estágio incipiente da industrialização regional ainda não permitiu um nível de organização da força de trabalho suficiente para lhe assegurar maior participação nos resultados dos aumentos de produtividade.

Em certa medida, a característica assinalada produziu efeitos positivos, ao aumentar a capacidade de poupança das empresas locais para o financiamento dos investimentos que conformaram o atual parque industrial. É crescente, entretanto, no quadro atual de mais lenta expansão, seu papel negativo do ponto de vista da criação do mercado regional e do estímulo à inovação tecnológica. Este último fator é decisivo do ponto de vista da competitividade dos produtos da indústria regional.

O calcanhar de Aquiles da indústria da ZFM reside na sua baixa eficiência econômica frente aos padrões internacionais, o que tem acarretado, ao longo dos anos, preços altos para os consumidores nacionais e falta de competitividade no mercado internacional. Este último aspecto reflete-se no medíocre desempenho apresentado pelas exportações e na dependência crescente do exterior em termos de balança comercial.

A insatisfatória *performance* da indústria da ZFM no comércio estrangeiro pode provir exclusivamente de um problema de eficiência produtiva, já que mesmo as empresas consideradas eficientes em termos internacionais não têm fugido ao comportamento médio. O excesso de incentivos nas condições de um mercado interno pouco sensível à concorrência estrangeira pode ser responsável, ao menos em parte, por estratégias conservadoras das empresas em relação à sua posição exportadora.

A maior exposição à concorrência externa e a retração da demanda interna nos anos de 1991 e 1992 mostraram uma mudança de comportamento em alguns segmentos, como é o caso da indústria de motos, que aumentou razoavelmente suas exportações. Há, entretanto, um longo caminho a ser percorrido nos próximos anos, para o qual o processo de reestruturação e racionalização que as empresas vêm realizando nos últimos três anos deve contribuir de maneira expressiva.

A baixa eficiência econômica do parque industrial da ZFM serve como justificativa para os incentivos fiscais que lhe são concedidos, para lhe assegurar competitividade frente aos produtos estrangeiros e possibilitar sua existência em comparação com localizações alternativas no território nacional, como o Centro-Sul e o Nordeste. Deve-se naturalmente a fatores locais, mas também a fatores de caráter nacional. Em decorrência destes fatores, as localizações alternativas no território nacional também não seriam capazes de assegurar níveis de eficiência internacionais para o conjunto de indústrias que conforma o parque industrial da ZFM, requerendo, ainda que em menor medida que a ZFM, incentivos fiscais.

Os fatores nacionais relevantes são: a) o alto custo dos insumos; b) a pequena dimensão do mercado para os produtos finais; e c) o baixo nível de capacitação tecnológica. Os fatores locais têm a ver principalmente com: a) altos custos de transporte dos produtos e insumos; b) baixo nível de concentração empresarial; c) falta de especialização em indústrias e produtos de maior economicidade; d) dificuldades de integração com os fornecedores de insumos e de serviços tecnológicos; e e) problemas de gestão nas empresas.

O exame de indicadores de competitividade baseados na comparação entre os preços dos produtos no mercado internacional e os custos de produção na ZFM, com base em dados do ano de 1991, referentes a uma amostra de 137 produtos fabricados na ZFM, distribuídos nos setes pólos industriais do segmento moderno de seu parque industrial, mostra o seguinte:

- a) Em termos gerais é baixo o grau de competitividade das indústrias da ZFM. O preço CIF no Brasil da produção estrangeira era da ordem de apenas 0,82 dos custos unitários de produção na ZFM.
- b) A situação era muito variável de indústria para indústria, com o pólo relojoeiro destacando-se dos demais ao apresentar uma relação de 1,21. Seguiam-se o pólo ótico, com 1,08, e o das rodas, com 0,98. O pólo eletroeletrônico, o mais importante, situava-se em posição bem desfavorável, apresentando um indicador de apenas 0,65.

Não deve ser afastada a possibilidade de que os referidos indicadores apresentem um panorama mais desfavorável do que o real, pois convinha às empresas informantes superestimar seus custos, como forma de reivindicar a manutenção dos incentivos fiscais de que vêm se beneficiando. O processo de reestruturação e racionalização do parque industrial da ZFM, deflagrado com a redução da proteção aduaneira a partir de 1990, tem produzido indiscutíveis aumentos de eficiência produtiva nas empresas industriais da ZFM.

Uma análise mais detida, em nível de produtos, revela que apenas 12 dos 137 produtos examinados, ou seja 8,5% da amostra, mostram um grau de competitividade satisfatório, com os preços CIF dos similares estrangeiros sendo iguais ou maiores do que 30% dos seus custos unitários de produção na ZFM. Essa lista subia para 35 produtos, se acrescentados aqueles que apresentavam os preços CIF dos similares importados variando entre 1 e 1,3 vezes seus custos unitários de produção. Dos 102 produtos restantes, mais da metade apresentam uma relação preço/custo igual ou inferior a 0,7.

No pólo eletroeletrônico, apenas 7 dos 68 produtos considerados situavam-se com uma relação igual ou maior do que 1. Os produtos dos pólos relojoeiro, das rodas e ótico situavam-se mais favoravelmente, com mais de 40% dos seus produtos com relação igual ou maior do que 1.

A proteção propiciada a empresas localizadas na ZFM tem sido indiscutivelmente alta, o que tem possibilitado fazer frente à

competição estrangeira e à competição potencial das localizações alternativas no país. Conforme é mostrado no item IV.4, os incentivos fiscais concedidos ao investimento industrial na ZFM permitiam aumentar substancialmente as taxas de rentabilidade e de lucratividade das empresas.

Considerando-se que a margem de proteção oferecida pelos incentivos fiscais pode ser medida pela incidência simultânea do II, do IPI e do ICMS sobre os custos unitários de produção na ZFM, é possível verificar que, no ano de 1991, esta margem alcançava 83%, em média, para os 137 produtos da amostra examinada. Esta proteção aumentava a relação preço CIF do produto estrangeiro/custo unitário de produção na ZFM de 0,82 para 1,79, conferindo, portanto, uma margem bastante alta para a determinação do lucro bruto. A margem de proteção, no entanto, era muito variável entre os diferentes pólos, com o pólo eletroeletrônico apresentando uma cifra de apenas 25%, frente a 166% nos pólos relojoeiro e ótico e 107% no pólo duas rodas.

A implementação do cronograma de redução das alíquotas *ad valorem* do II, juntamente com a elevação de dez pontos percentuais na alíquota do IPI — esta a partir de julho de 1992 —, alteraram a situação anterior, com uma redução da margem de proteção média de 83 para 66%, e da relação preço CIF do produto importado (inclusive impostos)/custo unitário de produção na ZFM, de 1,79 para 1,64.

A citada mudança afetou desigualmente os diferentes pólos. Os pólos relojoeiro e duas rodas, que já gozavam de proteção excessiva, continuaram ainda muito protegidos, com margens de proteção de 109% e 103%, respectivamente. Por sua vez, os pólos de aparelhos de barbear e de jóias tiveram seu nível de proteção elevado para valores mais próximos da média, com a cifra de 47%. O pólo ótico sofreu sensível redução, aproximando-se da média com a cifra de 68%. O pólo eletroeletrônico, o segundo menos protegido de todos, melhorou sua posição em relação à média, alcançando 15%. Finalmente, o pólo de brinquedos ficou em situação precária, com apenas 9% de margem de proteção.

Em síntese, pode-se dizer que, na situação mais recente: a) cerca de 56 produtos, ou seja, 40% do total, gozam de proteção excessiva; b) cerca de 34 produtos, ou seja, 25% do total, estão em uma posição intermediária, necessitando, nas condições prevaletentes à época da pesquisa, da proteção integral; e c) 49 produtos, ou seja, 35% do total, não seriam viáveis nas condições então existentes de proteção e de eficiência econômica.

Cabe ter em conta que a proteção recebida pela indústria da ZFM, além de permitir-lhe competir com a produção estrangeira, serve para fazer face à competição com outras regiões do país, principalmente o Centro-Sul e o Nordeste. Tudo faz crer, entretanto, que é na competição com o exterior que reside o principal obstáculo a uma eventual redução da margem de proteção, particularmente do IPI. O aumento recente da alíquota deste imposto, para aumentar a margem de proteção frente ao estrangeiro, reforçou a margem de competição frente a outras regiões.

A análise realizada no item IV.5 mostra que pelo menos de 47 dos 53 produtos, que apresentaram margem de proteção excessiva frente ao estrangeiro, também gozam de proteção excessiva em termos do IPI, com um nível superior à média, igual a 22%, podendo portanto serem passíveis de corte parcial de isenção do IPI. Deve-se, no entanto, ter-se em conta uma relativa rigidez para a redução dos incentivos que beneficiam a ZFM na competição com o Nordeste, porque ambas as regiões recebem o mesmo tratamento privilegiado quanto aos incentivos do IRPJ, cabendo aos demais incentivos, inclusive à isenção do IPI, discriminar em favor da ZFM.

V.3 Os Custos Fiscais

No exame quantitativo dos custos fiscais da política industrial aplicada à ZFM, é necessário deixar claro que seu cálculo pressupõe hipóteses alternativas em relação a outras localizações do país. Se se considera que a localização alternativa no Centro-Sul produziria os mesmos resultados e apresentaria custos fiscais nulos nos últimos cinco anos, obter-se-ia uma cifra bastante elevada para os custos fiscais dos incentivos à ZFM. Com efeito, estimam-se em US\$ 1,3 bilhão os custos fiscais médios anuais entre 1989 e 1992, sendo que 90% destes se referem a incentivos vinculados a impostos indiretos. Dos incentivos totais, mais de 70% correspondem aos do governo federal. Por seu turno, a isenção do IPI sobre a produção constitui-se no incentivo mais importante, participando com 43% do total.

Os incentivos fiscais concedidos à ZFM têm representado cerca de 10% dos incentivos fiscais totais baseados em impostos federais, representando aproximadamente 2,4% da arrecadação total de impostos federais.

As mencionadas cifras são indiscutivelmente elevadas, e isso fica ressaltado pelo fato de o estado do Amazonas, que recebe praticamente a totalidade dos aludidos recursos, representa 1,3%

da população do país e 1,7% do seu PIB. Apenas quanto à dimensão territorial é que o estado do Amazonas estaria em desvantagem relativa, com 18% da superfície total.

As mesmas comparações feitas em relação ao nordeste do país também deixam evidente a discriminação em favor do Amazonas. Contando com 28% da população do país e com 13% do seu PIB, o Nordeste recebeu em média, nos últimos cinco anos, apenas 60% dos incentivos fiscais concedidos ao estado do Amazonas.

O peso dos recursos dos incentivos fiscais na formação do produto industrial do estado do Amazonas é muito elevado. No ano de 1992, representaram cerca de 45% do total. Sua eliminação total, portanto, poderia significar a inviabilização da experiência de industrialização regional.

Adotada uma hipótese menos pessimista em relação aos custos fiscais da indústria da ZFM, o que significaria admitir que os custos de uma localização alternativa no Centro-Sul, nos últimos cinco anos, não seriam nulos, o quadro torna-se bem menos desfavorável à indústria da ZFM. Seria razoável admitir-se que a localização no Centro-Sul ainda apresentaria hoje pelo menos 1/4 dos custos assinalados, reduzindo, portanto, para cerca de US\$ 1 bilhão os custos fiscais da ZFM, o que equivale a 34% do PIB industrial.

Com o propósito de formar uma idéia aproximada da ordem de grandeza que poderia alcançar a redução das isenções de impostos à indústria da ZFM, poder-se-ia pensar em cerca de US\$ 511 milhões, ou seja, metade da cifra apurada para 1992, na hipótese mais exagerada de custo fiscal. Isto deveria ser feito gradativamente, em um prazo de três anos. No final do terceiro ano, a redução das isenções dos impostos indiretos, sobre as quais incidiria inteiramente a mudança, baixaria a participação dos incentivos de 41% para 20% do produto industrial, da seguinte maneira: eliminando as isenções do II e do IPI sobre as importações de insumos estrangeiros e reduzindo oito pontos percentuais da isenção do IPI sobre a produção industrial. Com isto, cairia de 2,3%, em 1992, para 1%, no final dos três anos, o peso dos incentivos fiscais federais na receita tributária federal.

Com as reduções assinaladas, a indústria da ZFM ainda ficaria com um nível de isenções suficiente para competir com o exterior e para cobrir o diferencial negativo de eficiência que apresenta em relação ao Centro-Sul e ao Nordeste e, conseqüentemente, com margem razoável para servir de atração aos investimentos privados adicionais.

Não pode passar despercebido o impacto indireto dos incentivos fiscais sobre os recursos destinados aos estados e regiões. Nesse sentido, chama atenção o fato de o grosso do financiamento dos incentivos concedidos à indústria da ZFM provir dos estados mais atrasados do país, com as regiões Norte e Nordeste financiando 65% dos recursos provenientes dos estados. Isto se deve, parcialmente, ao fato de os incentivos fiscais reduzirem a base sobre a qual incide o Fundo de Participação dos Estados e Municípios. A região Nordeste, sozinha, financia 26% dos recursos oriundos dos estados. Por seu turno, o Norte, demonstrando notável capacidade de autofinanciamento de sua política industrial, arca com 1/3 dos recursos dos estados.

V.4 Problemas Administrativos

As carências da organização e dos procedimentos administrativos adotados na política industrial da ZFM respondem em medida significativa pelas ineficiências surgidas na aplicação da política de incentivos fiscais à indústria. Isto tem muito a ver com a natureza dos próprios incentivos fiscais que, ao não aparecerem como recursos financeiros de forma inteiramente transparente, dificultam seu controle e estimulam o desperdício sob diversas formas, inclusive mediante a concessão em quantidades excessivas, com as conseqüências negativas daí derivadas em matéria de eficiência econômica das atividades incentivadas e de perda de recursos fiscais.

O caso em exame não foge à regra geral, sendo possível constatar muitas carências administrativas com repercussões sensíveis na direção do processo de industrialização regional e nos custos fiscais da política seguida.

Os órgãos federais (Suframa e Sudam) responsáveis pela política industrial da ZFM têm falhado sistematicamente em três aspectos fundamentais para que esta política cumpra melhor suas finalidades. Em primeiro lugar, não conseguiram até o momento inserir a indústria da ZFM no contexto mais geral da política industrial do país, particularmente da indústria eletroeletrônica. Em segundo, também não o fizeram em relação à política de desenvolvimento da Amazônia, com dois inconvenientes principais: a) diversificação excessiva de atividades e proliferação de empresas nos pólos modernos, em prejuízo de maior especialização e competitividade; e b) insuficiência de apoio a investimentos complementares na agricultura e na infra-estrutura econômica. São evidentes a concentração de recursos na atividade industrial e a carência de investimentos em outros setores produtivos. A situação precária das instalações do porto de Manaus, que afeta

negativamente os custos industriais e de abastecimento em geral do Amazonas, ilustram essa situação.

Em terceiro lugar, pouco contribuíram para a criação de uma infraestrutura tecnológica mínima vinculada à indústria moderna da ZFM, particularmente a eletroeletrônica, ainda que a maior responsabilidade neste aspecto caiba à política industrial em nível nacional.

É notória a precariedade dos procedimentos administrativos da Suframa e da Sudam, com ambas as agências transformadas, quase que exclusivamente, em órgãos de aprovação de incentivos fiscais, sem cumprirem funções nos campos do planejamento e da avaliação das políticas pelas quais são responsáveis. Destaca-se, neste aspecto, a falta de controle existente sobre o valor dos recursos envolvidos com os incentivos fiscais. A Suframa não realiza regularmente levantamento sobre os custos fiscais dos incentivos que concede, enquanto a Sudam somente se preocupa com o Finam. As isenções do Imposto de Renda Pessoa Jurídica não possuem qualquer tipo de controle.

Também chama atenção a falta de coordenação entre a Suframa e a Sudam no que diz respeito à aprovação de projetos, muito embora exista participação recíproca nos conselhos deliberativos. A situação é tal que cada um destes órgãos normalmente ignora o que o outro aprovou de incentivos fiscais em relação aos mesmos projetos.

O grande número de incentivos concedidos e a natureza complexa dos critérios para a aprovação dos projetos tornam difícil sua aplicação e impraticável o controle dos resultados, sem qualquer benefício do ponto de vista do direcionamento dos investimentos.

O critério, não explícito, de que deve ser aprovado o maior número possível de projetos prevalece em ambos os órgãos. Isto compromete a qualidade dos projetos e dificulta o exercício das atividades de controle. A falta de regras claras para a aprovação dos pleitos em função do mérito econômico contribui para que, sob a pressão dos empresários, praticamente não se recuse nenhum projeto.

A introdução recente pela Suframa do critério de "processo produtivo básico" deve encontrar fortes obstáculos à sua implementação adequada. A carência de pessoal para análise dos pleitos certamente dificultará sua aplicação na fase de análise dos projetos. Maior dificuldade, entretanto, deverá ocorrer na fase de controle da efetiva implantação dos projetos. Não é, portanto, de admirar que já estejam ocorrendo várias burlas por parte das

empresas, com o propósito de aumentar o componente importado de suas produções, em detrimento da verticalização do parque industrial.

O financiamento da operação da Suframa e da Sudam com recursos provenientes dos incentivos concedidos às empresas afigura-se pouco recomendável, pois retira desses órgãos a neutralidade necessária a uma administração eficiente dos recursos dos incentivos fiscais. Na situação atual, a um maior volume de incentivos concedidos corresponde maiores recursos para financiar as atividades dos órgãos envolvidos.

Por fim, as atividades de formulação e avaliação das políticas desses órgãos acham-se colocadas em plano secundaríssimo, não contando com recursos materiais e humanos adequados, nem quantitativa, nem qualitativamente. As atividades de concessão de incentivos têm crescido à custa das atividades de planejamento.

V.5 Sugestões

Afigura-se de fundamental importância para o prosseguimento do processo de industrialização da Amazônia Ocidental demarcar o campo para o desenvolvimento do segmento de indústrias modernas da ZFM, como forma de ganhar eficiência e competitividade, por meio da especialização. Por outro lado, será esta a maneira de utilizar mais racionalmente os recursos dos incentivos fiscais que, embora em menor medida que até o presente, deveriam continuar sendo concedidos à indústria da região.

Essa demarcação deverá tomar em conta o papel que o núcleo de indústrias modernas da ZFM deverá cumprir não apenas no contexto da estratégia de desenvolvimento da Amazônia, mas também em relação ao quadro mais geral da indústria do país, particularmente no caso da indústria eletroeletrônica.

Alguns segmentos industriais modernos deverão desaparecer da estrutura industrial da ZFM, pois somente se sustentam à custa de elevados incentivos fiscais. Muitas empresas dentro de segmentos industriais em que existem empresas competitivas deverão ser reorganizadas, mediante fusões, incorporações, formação de *joint-ventures* ou mesmo introdução de novos métodos gerenciais, como forma de se tornarem mais eficientes.

Parte essencial desse processo de mudança consiste na reformulação dos incentivos fiscais, de forma a reduzir seus custos e contribuir para o aumento da eficiência da indústria. Nesse sentido, caberia:

-
-
- a) não prorrogar as isenções parcial e total do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, o que possibilitara progressivamente, à medida que terminem os prazos de concessão, aumentar a arrecadação do referido imposto. Tratamento similar deve ser aplicado ao Nordeste, de modo a não criar um elemento de discriminação contra os investimentos industriais na ZFM;
 - b) alterar a legislação do Finam, para destinar parte dos recursos dos incentivos à constituição de um *funding* capaz de permitir sua continuidade quando do término do prazo de vigência da atual legislação;
 - c) eliminar a isenção (redução) do Imposto sobre Importação incidente sobre os insumos. Trata-se de um incentivo de difícil controle, cuja função de contribuir para o aumento do grau de nacionalização ou regionalização da produção pode ser cumprido pelo critério de "processo produtivo básico". Com sua eliminação, ocorrerá uma economia anual de recursos fiscais da ordem de US\$ 185 milhões (cifra referente a 1992);
 - d) eliminar a isenção do IPI sobre insumos importados, o que representará uma economia de recursos fiscais da ordem de US\$ 127,6 milhões (cifra referente a 1992); e
 - e) reduzir para 50% a isenção do IPI sobre a produção industrial, o que na prática significa voltar às alíquotas existentes antes da mudança de junho de 1992. Isto significará uma economia de recursos fiscais da ordem de US\$ 197,5 milhões (cifra referente a 1992).

Com as alterações assinaladas seria simplificado o sistema de incentivos fiscais, com uma economia de recursos fiscais da ordem de US\$ 510 milhões, ou seja, cerca de 50% dos incentivos concedidos em 1992.

Além da isenção parcial do IPI, seriam mantidos os incentivos baseados no IRPJ, conhecidos como Finam e deduções para reinvestimento, e as isenções sobre o IPI e o ICMS sobre as exportações de insumos do restante do país para a indústria da ZFM, bem como as restituições de ICMS do estado do Amazonas.

A redução das isenções para o grupo de indústrias que vêm gozando de proteção excessiva, referida no item IV.5, poderia ser imediata. Porém, para o restante das indústrias, caberia fazê-lo gradualmente, no prazo de três anos a contar do início de 1994, de modo a possibilitar o ajustamento das empresas que sejam viáveis ao novo contexto.

Deveriam, a partir de agora, ser introduzidos critérios rígidos para a concessão dos incentivos no que diz respeito a compromissos de exportação e de capacitação tecnológica por parte das empresas.

Com relação à Suframa e à Sudam, revela-se fundamental que realizem urgentes reformas no sentido de se capacitarem para:

- a) definir a estratégia de industrialização da Amazônia, situando o papel das indústrias modernas da ZFM;
- b) articular a política industrial da ZFM com a política industrial em nível nacional;
- c) fortalecer e coordenar seus mecanismos de análise de projetos e de controle de aplicação dos incentivos fiscais: no primeiro caso, com o propósito de melhorar a seleção dos projetos aprovados e evitar ações divergentes entre ambas as instituições; no segundo, visando o uso mais eficiente dos incentivos fiscais e o conhecimento dos recursos efetivamente utilizados; e
- d) estabelecer mecanismos permanentes de avaliação das políticas industrial e de desenvolvimento, como condição para sua adaptação permanente aos contextos nacional e internacional. Nesse sentido, caberia instituir a obrigatoriedade da preparação periódica de estudos avaliativos.

Finalmente, é preciso melhorar substancialmente o contexto infra-estrutural, tecnológico e social em Manaus, como condição para o fortalecimento das externalidades que favorecerão o aumento da eficiência da indústria regional.

A ampliação e modernização do porto de Manaus, assim como a melhoria dos meios de transporte fluvial nos rios Amazonas e Madeira, são necessidades urgentes para a redução do peso dos transportes nos custos de produção da indústria. Evidentes, também, são as carências de Manaus quanto ao abastecimento de energia elétrica. A capacidade de produção atual não é suficiente para dar suporte à expansão das necessidades da indústria e da população nem sequer a curto prazo.

O caráter intensivo do conhecimento das indústrias predominantes na Zona Franca de Manaus tornam ineludível a dotação de uma importante base tecnológica regional apta a alimentar em grau significativo o rápido processo de inovação tecnológica que lhes é inerente. Essa necessidade, no entanto, embora frequentemente referida na política industrial para a ZFM, não teve maiores

desdobramentos no plano prático. São igualmente notórias as carências existentes no plano da qualificação dos recursos humanos em todos os níveis, bem como as precárias condições sociais da população, que carece dos serviços mais elementares nos campos da saúde, saneamento básico e habitação, além da pouca preocupação com a proteção ao meio ambiente.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Hugo. *O Desenvolvimento da Amazônia e política de incentivos fiscais*. — Belém: Sudam, 1978. 32 p.
- AMAZONAS, SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO. *Determinação e análise de tarifas de equilíbrio para produtos selecionados da Zona Franca de Manaus; versão para discussão*. — Manaus, jan. 1991. mimeo
- BIRD, Richard M. *Tax incentive for investment: the state of the art*. — Toronto: Canadian Tax Foundation, 1980. (Tax Paper, n. 64)
- CHENERY, Hollis B. Políticas de desarrollo e ventajas comparativas: *Trimestre Económico*, n. 114, abril/junio 1962.
- COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS-COMIF. *Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo Decreto-Lei n. 1376, de 12 de dezembro de 1974*. — Brasília: Comif, 1976.
- CONTADOR, Cláudio R. *A Transferência do imposto de renda e incentivos fiscais no Brasil*. — Rio de Janeiro: IPEA/Inpes, 1976. (Relatório de Pesquisa, n. 33)
- DEPARTAMENTO DA RECEITA FEDERAL. *Orçamento de renúncia da receita tributária*. — Brasília, 1989/93. mimeo
- FORD, Robert e SUIKER, Wim. Industrial subsidies in the OECD economies. *OECD Economic Studies*, n. 15, Autumn 1980.
- GUIMARÃES, Leonardo. *Economia da Amazônia: dinâmica e transformações recentes*. — Belém: Sudam, jun. 1989. mimeo
- HARBER Jr, Richard P. *Tax policy, economic development, and regional inequality: a case study of Brazil's fiscal incentive system*. — Austin: University of Texas, Institute of Latin American Studies, 1984.
- HINTERHUBER, Giovani. *Política de inversiones en la industria*. — México: Fondo de Cultura Económica, 1968.
- HIRSCHMAN, Albert O. *La Estrategia del desarrollo económico*. — México: Fondo de Cultura Económica, 1961.
- KAUFFMAN, Heller. *Los Incentivos fiscales para el desarrollo industrial*. — México: Cemla, 1965.

KUME, Honório. *Política comercial brasileira: a reforma tarifária e a nova política de importação. Versão Preliminar.* — Rio de Janeiro: Fundação de Comércio Exterior, out. 1988. mimeo

MAHAR, Dennis J. Fiscal incentive and development of Western Amazônia. *Brazilian Economic Studies*, n. 2, p. 147-174. — Rio de Janeiro: IPEA/Inpes, 1976.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. *Diretrizes gerais para a política industrial e do comércio exterior.* — Brasília, 26 jun. 1990.

OECD. *Fiscal incentives for private investment in developing countries.* — Paris, 1965.

PANARIELLO, M. e WILBER, M. *As Perspectivas da Zona Franca de Manaus no contexto da nova política industrial e comercial.* — Brasília: IPEA/CPIT, ago. 1990. (IPEA/CPIT. Nota Técnica, n. 2/90)

PORTER, Michael E. *The Competitive advantage of nations.* — New York: Macmillan, 1990.

ROSS, Stanford G. e CHRISTENSEN, John B. *Tax Incentives for industries in México.* — Cambridge: Law School of Harvard University, 1959.

SUFRAMA. *Zona Franca de Manaus: indicadores econômicos, financeiros e sociais.* — Manaus, jul. 1991.

———. *Análise da competitividade de produtos fabricados na Zona Franca de Manaus; Versão Preliminar.* — Manaus, jul. 1991. mimeo

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA-SUDAM. *Avaliação da política de investimentos do Finam na Amazônia Legal.* — Belém, fev. 1990.

———. *Os Incentivos fiscais e financeiros e seu papel no desenvolvimento da Amazônia.* — Belém, mar. 1992.

TYLER, William G. *Trade policies and industrial incentives in Brasil, 1980-1.* — Rio de Janeiro: IPEA/Inpes, 1981. mimeo

LEGISLAÇÃO CITADA:

Brasil.

Lei nº 5173, de 27 de outubro de 1966.

Lei nº 5174, de 27 de outubro de 1966.

Lei nº 6321, de 14 de abril de 1976.

Lei nº 8028, de 12 de abril de 1990.

Lei nº 8034, de 12 de abril de 1990.

Lei nº 8137, de 27 de novembro de 1990.

Lei nº 8167, de 16 de janeiro de 1991.

Lei nº 8191, de 11 de junho de 1991.

Lei nº 8248, de 23 de outubro de 1991.

Lei nº 8387, de 30 de dezembro de 1991.

Lei nº 8402, de 8 de janeiro de 1992.

Lei nº 8490, de 19 de novembro de 1992.

Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991.

Lei Complementar nº 68, de 13 de junho de 1991.

Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.

Decreto-Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968.

Decreto-Lei nº 756, de 11 de agosto de 1969.

Decreto-Lei nº 1106, de 16 de junho de 1970.

Decreto-Lei nº 1179, de 6 de julho de 1971.

Decreto-Lei nº 1376, de 12 de dezembro de 1974.

Decreto-Lei nº 1435, de 16 de dezembro de 1975.

Decreto-Lei nº 1455, de 7 de abril de 1976.

Decreto-Lei nº 1593, de 21 de dezembro de 1977.

Decreto-Lei nº 2454, de 19 de agosto de 1988.

Decreto-Lei nº 2554, de 19 de agosto de 1988.

Decreto nº 72.423, de 3 de julho de 1973.

Decreto nº 76.801, de 16 de dezembro de 1975.

Decreto nº 83.870, de 21 de agosto de 1979.

Decreto nº 84.342, de 26 de dezembro de 1979.

Decreto nº 88.142, de 2 de março de 1983.

Decreto nº 93.607, de 21 de agosto de 1986.

Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990.

Decreto nº 101, de 17 de abril de 1991.

Decreto nº 613, de 21 de julho de 1992.

Portaria Interministerial nº 03, de 19 de novembro de 1990.

BRASIL

Portaria nº 56, do Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento, de 15 de março de 1990.

Portaria nº 01/85, da Suframa-CDI.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução nº 22, de 19 de maio de 1989.

SUFRAMA. Resolução nº 59, de 17 de março de 198.

SUFRAMA. Conselho de Administração. Resolução nº 319, de 24 de setembro de 1992.

SUDAM. Conselho Deliberativo. Resolução nº 7077, de 16 de agosto de 1991.

AMAZONAS.

Lei Estadual nº 1320, de 28 de dezembro de 1978.

Lei Estadual nº 1605, de 25 de julho de 1983.

Lei Estadual nº 1699, de 13 de setembro de 1985.

Lei Estadual nº 1939, de 27 de dezembro de 1989.

Decreto nº 9243, de 4 de fevereiro de 1986.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)