

Zona Franca de Manaus e Subsídios Regionais

Márcio Holland

Professor na Escola de Economia de São Paulo
da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP)

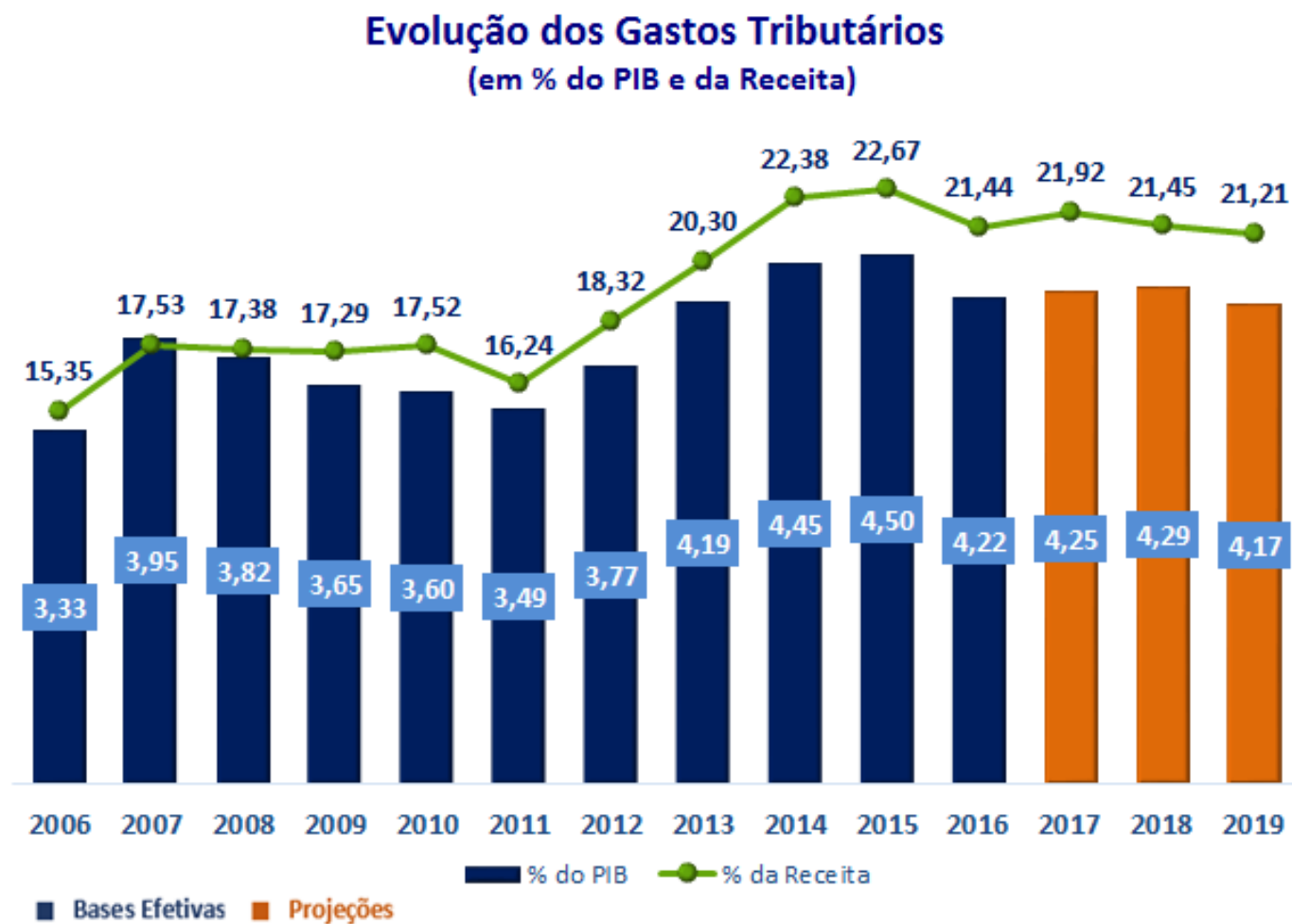
Câmara dos Deputados, Brasília – DF

Comissão Especial de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios
17 de Setembro de 2019

Conceitos Essenciais

Gastos Tributários	Subsídios Creditícios (Implícitos)	Subsídios Financeiros (Explícitos)
Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.	Gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal.	Desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União
Os gastos tributários podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região.	Ex: Empréstimos da União ao BNDES Financiamentos em geral	Ex: PSI/BNDES Equalizações de taxas de juros e de preços
Art. 165 da Constituição Federal e Art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000.	Não estão alocados no OGU	Constam no OGU

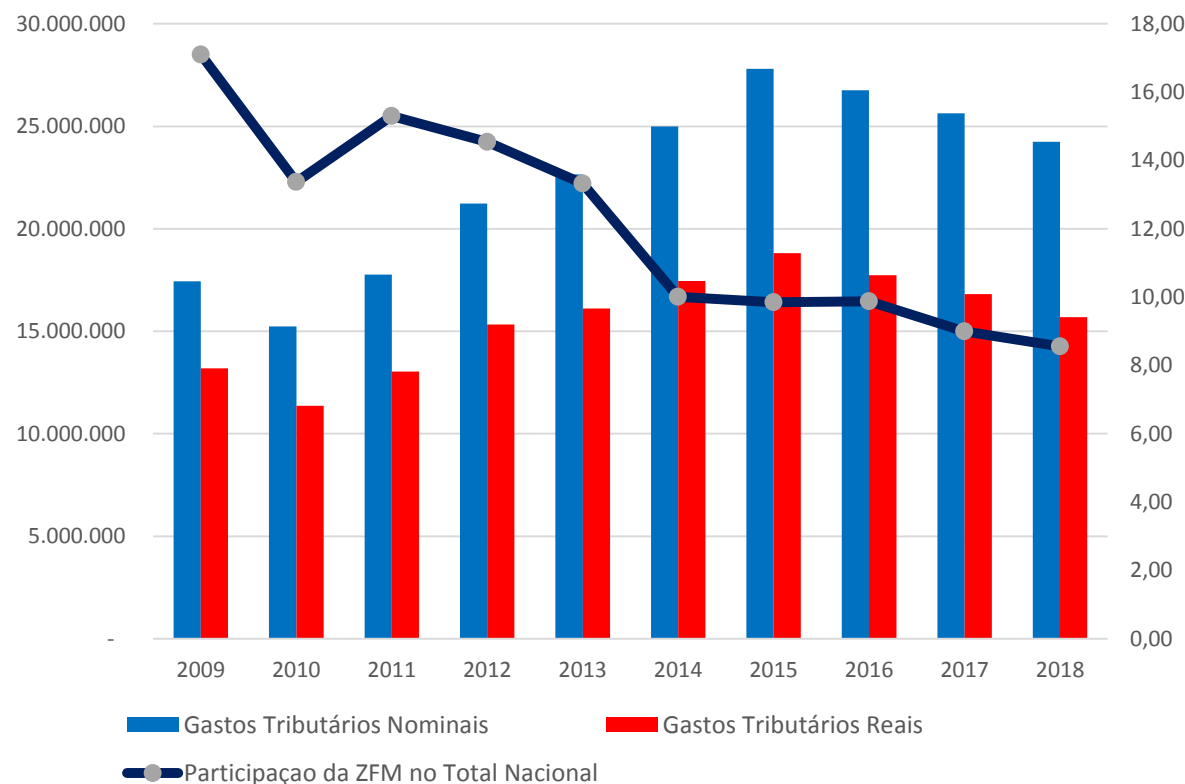
Evolução dos Gastos Tributários Totais 2006 - 2019



Fonte: Receita Federal do Brasil

Custo Fiscal da Zona Franca de Manaus vem caindo em valores nominais, reais e em proporção do total de gastos tributários

Gasto Tributário na Zona Franca de Manaus, em R\$ bi e em % do Total Nacional 2009 - 2018

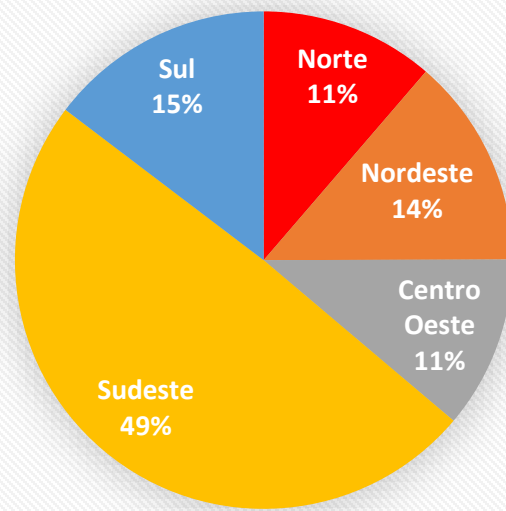


- ✓ Em percentual dos gastos tributários totais do país, ZFM caiu de 17,1%, em 2009, para 8,0%, em 2019.
- ✓ Forte expansão do Simples Nacional e de benefícios baseados em IRPF (rendimentos isentos e não-tributáveis) que beneficiaram mais outras regiões do país.
- ✓ Aumento da participação da região do Centro Oeste

Simple Nacional e renúncias com IRPF respondem por quase metade do gasto tributário; a região Sudeste detém metade. Crescimento da participação do Centro-Oeste

Gastos Tributários por Programa e por Regiões - Projeção LOA 2019

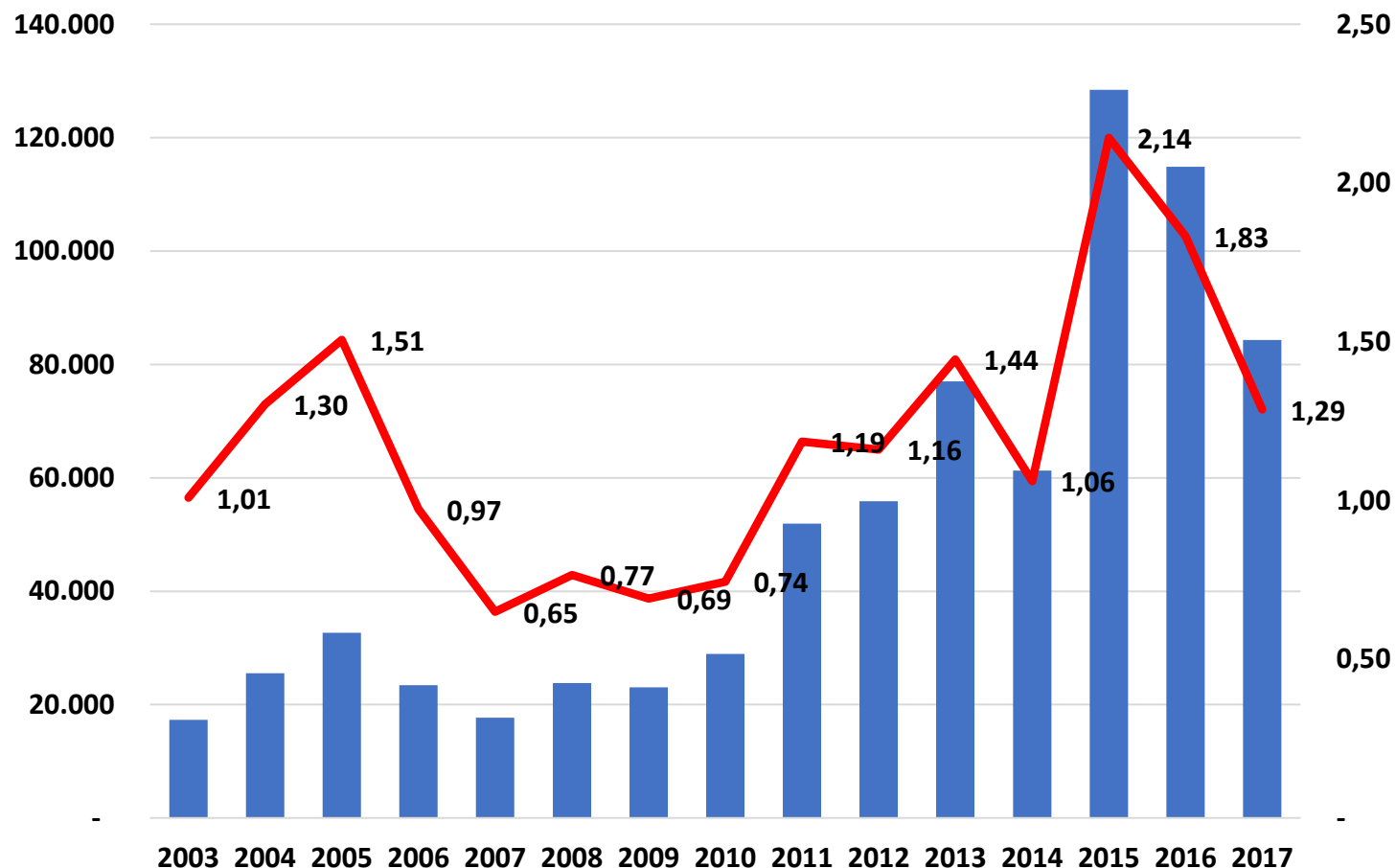
Regimes Tributários	Valores R\$ bi	Participação no Total (%)
Simple Nacional	87,2	28,5
IRPF*	52,1	17,0
Desoneração da Cesta Básica**	30,2	9,9
Zona Franca de Manaus	24,7	8,0
Entidades sem Fins Lucrativos	24,3	7,9
Desoneração da Folha de Salários	9,56	3,1
Diversos (MEI, REIDI, etc)	78,3	25,5
TOTAL	306,4	100,0



Nota: * Rendimentos Isentos Não Tributáveis + Deduções de Rendimentos tributáveis; ** Agricultura e Agronegócio

Fonte: RFB

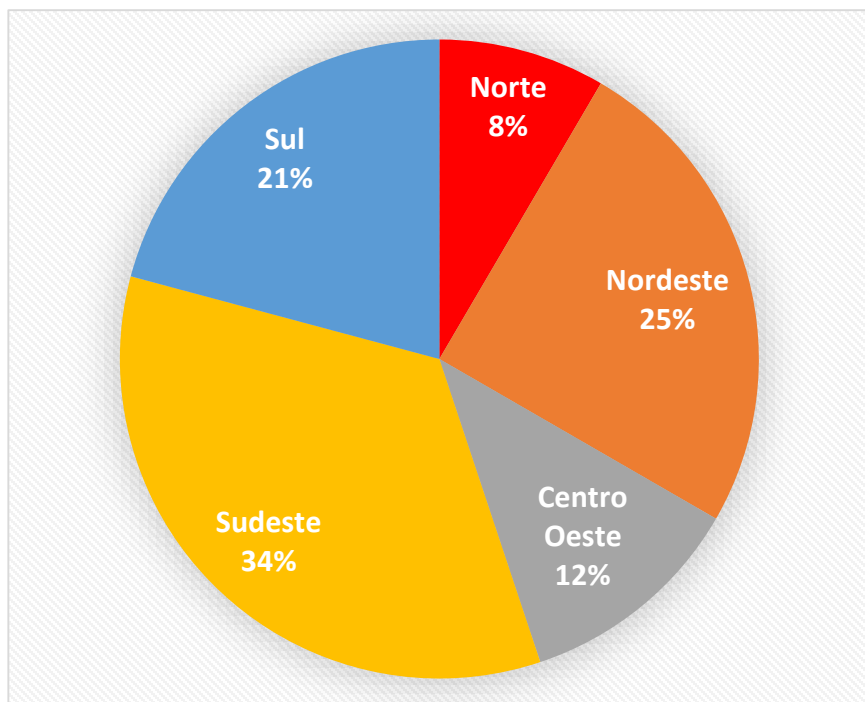
Evolução dos Subsídios Creditícios e Financeiros (2003-2017) Em R\$ em % do PIB



Fonte: SPE/Ministério da Economia

Distribuição dos Subsídios Creditícios e Financeiros – ano 2017

Distribuição por Regiões



Fonte: SPE/Ministério da Economia

Distribuição por Programas (Selecionados)

Programa	Subsídio	Tipo
Empréstimos da União ao BNDES	15,7	Implícito
FAT	15,0	Implícito
Fundos Constitucionais (FNE, FNO, FCO)	13,4	Implícito
PSI/BNDES	7,9	Explícito
FIES	7,6	Implícito
Agropecuários	15,5	Explícito/Implícito
Total	84,3	

O DGT não considera como gasto tributário:

- i) depreciação acelerada;
- ii) recuperação antecipada de créditos;
- iii) parcelamento de dívidas tributárias;
- iv) mudanças de prazo de pagamento;
- v) compensações de bases negativas;
- vi) regras referentes à sistemática de retenções tributárias;
- vii) sujeição ao regime de (não)cumulatividade do PIS/COFINS.

O DGT não faz qualquer menção se, no cômputo dos gastos tributários, são desconsiderados os casos em que:

- i) a não tributação de uma determinada operação não é revertida em uma redução da carga tributária da cadeia, por inexistir a possibilidade de apropriação dos créditos;
- ii) a suspensão de um tributo é convertida em uma isenção parcial. Nestas duas situações, também não há uma renúncia fiscal, mas somente o diferimento do pagamento do imposto, ou pagamento parcial.

Custo do Sistema de Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus

- ✓ Inclusão juridicamente questionável no rol dos Gastos Tributários Indiretos.
- ✓ IPI, II, PIS/COFINS e benefícios estaduais sem convênio.
- ✓ Mecanismo de funcionamento e efeito dinâmico dos incentivos.
- ✓ Ressalvas à quantificação dos gastos no DGT nos casos em que os tributos são recuperáveis.
- ✓ Evidências de que o DGT está inflado:
 - Renúncias do IPI-Importação são superiores ao II em alguns anos.
 - Renúncias de PIS/COFINS-importação para matéria prima e bens de capital (nestes casos PIS/COFINS) são recuperáveis.
 - Renúncias de PIS/COFINS nas vendas para a ZFM - só há renúncia para bens de uso e consumo.

Grupo de pesquisadores da FGV buscaram responder, de modo inédito, as seguintes questões

- Como evoluiu a renda per capita, a indústria de transformação e o emprego industrial desde a criação da ZFM?
- A ZFM gerou externalidades positivas como melhorias na educação em geral na região, no acesso a serviços de utilidade pública, na dinâmica demográfica, na renda do trabalho, entre outros em comparação com as regiões similares que não receberam esses incentivos?
- O programa da ZFM evitou o desmatamento da floresta amazônica?
- Como evoluíram os gastos tributários com o programa?
- Pode-se dizer que se trata de gasto tributário tal como definido pela Receita Federal do Brasil?
- Qual é a efetividade dos gastos tributários com esse programa?
- Quais os riscos que esse programa está exposto?
- Quais oportunidades de investimentos e de programas de desenvolvimento na região com a Zona Franca de Manaus?

Programa Zona Franca de Manaus:

- O programa ZFM foi estabelecido pelo Decreto-Lei no. 288/1967.
- Os incentivos da ZFM foram renovados para até 2073.
- Há, contudo, poucos estudos sobre seus impactos, custos e efetividade.
- Na verdade, há muito pouco conhecimento sobre todos os gastos tributários, e sobre os subsídios creditícios e financeiros estimados pelo Governo Federal.

Principais Resultados: impactos socioeconomicos 1/2

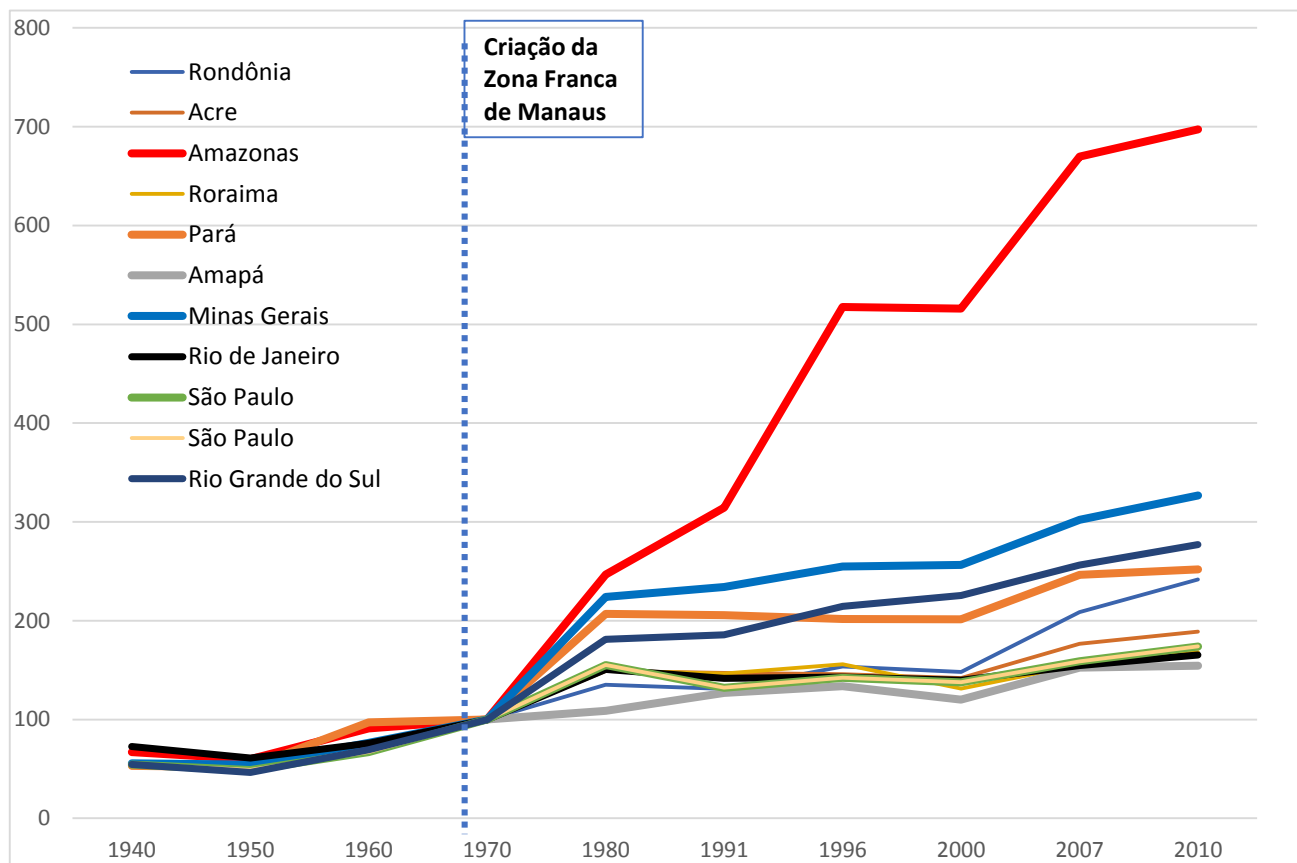
- Permitiu a constituição de um sofisticado parque industrial na região
 - Em 1967, o valor adicionado da indústria de transformação do Amazonas era 0,5% da indústria brasileira; já nos anos 1980 saltou para 2,5%.
 - Pela razão VTI/VBPI, ou o quanto se adiciona de valor, no estado de Amazonas está em 49,2% e no Brasil está em 43,6%. Ou seja, a indústria no Amazonas agrega mais valor por cada R\$1,0 produzido do que a média da indústria de transformação brasileira.
- Promoveu o crescimento da renda per capita acima da média nacional:
 - Em 2010, a renda per capita do São Paulo (R\$30 mil) era **1,8 vezes maior** do que a do Amazonas (R\$17 mil). Em 1970, no começo da ZFM, a renda per capita de São Paulo (R\$17,4 mil) era **7 vezes maior** do que a do Amazonas (R\$2,4 mil).
 - Vale registrar que, de 1960 para cá, a população de Manaus cresceu 12,7 vezes, no Estado 5,7 vezes e no Brasil 3 vezes.
- Proporcionou a expansão da escolaridade na região:
 - A escolaridade média dentre os trabalhadores da indústria de Manaus é cerca de 3 anos superior à do contrafactual.
 - Considerando a população como um todo, também houve aumento da escolaridade, mas nada diferente do que ocorreu com o contrafactual.

Principais Resultados: impactos socioeconomicos 2/2

- Proporcionou melhoria da infraestrutura e nas condições de moradia da população, expressa pelo indicador da proporção de domicílios com acesso à água.
- Representatividade do emprego formal na RM de Manaus é significativamente maior do que nas regiões que formam o grupo de controle.
- A renda do trabalho é mais elevada na RM de Manaus do que no grupo de controle, embora diferença não seja estatisticamente significativa.
- Os salários na indústria se mantêm estável e acima do contrafactual ao longo do tempo, sendo que a diferença é estatisticamente significativa quase sempre.

O programa proporcionou expansão da renda per capita do Amazonas bem acima do que em outros estados industrializados

Estados Seleccionados: PIB per capita 1940-2010 1970 = 100

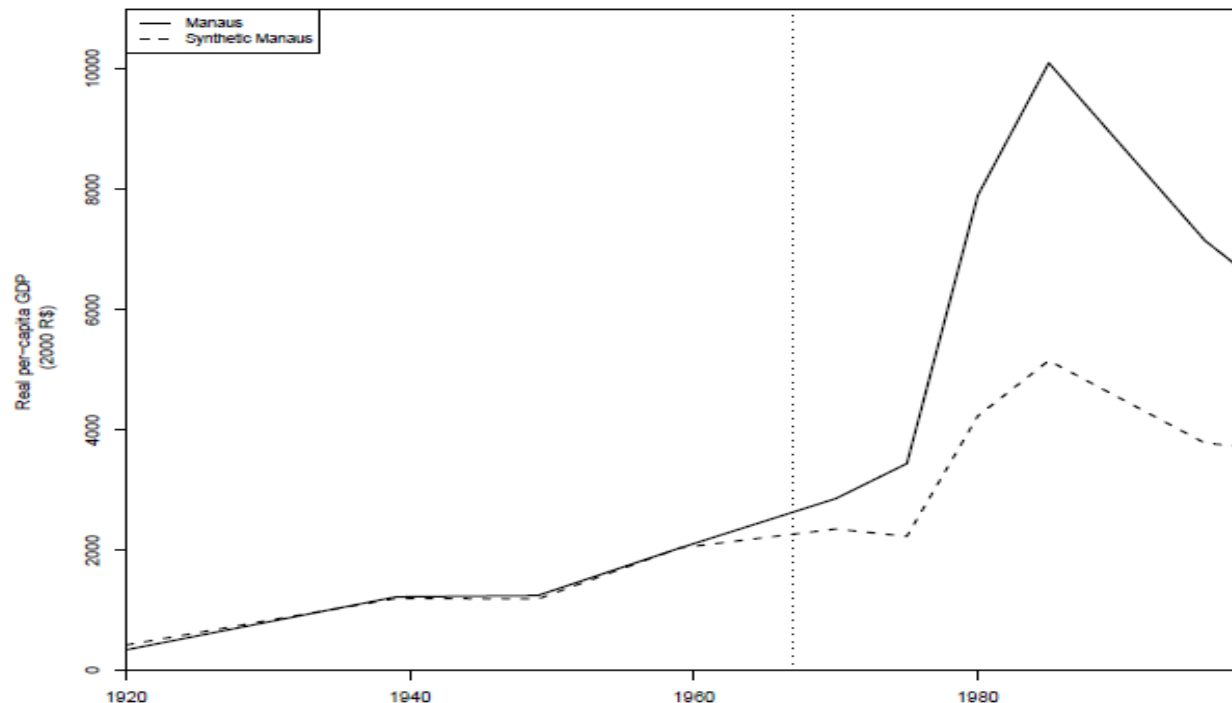


- ✓ Em 2010, a renda per capita do São Paulo (R\$30 mil) era **1,8 vezes maior** do que a do Amazonas (R\$17 mil)
- ✓ Em 1970, no começo da ZFM, a renda per capita de São Paulo (R\$17,4 mil) era **7 vezes maior** do que a do Amazonas (R\$2,4 mil)
- ✓ Houve relevante redução da diferença de renda per capita entre o Amazonas e os estados mais ricos do país.

Fonte: IBGE, dados extraídos do IPEADATA.

Qual seria a renda per capita da RM Manaus sem a ZFM?

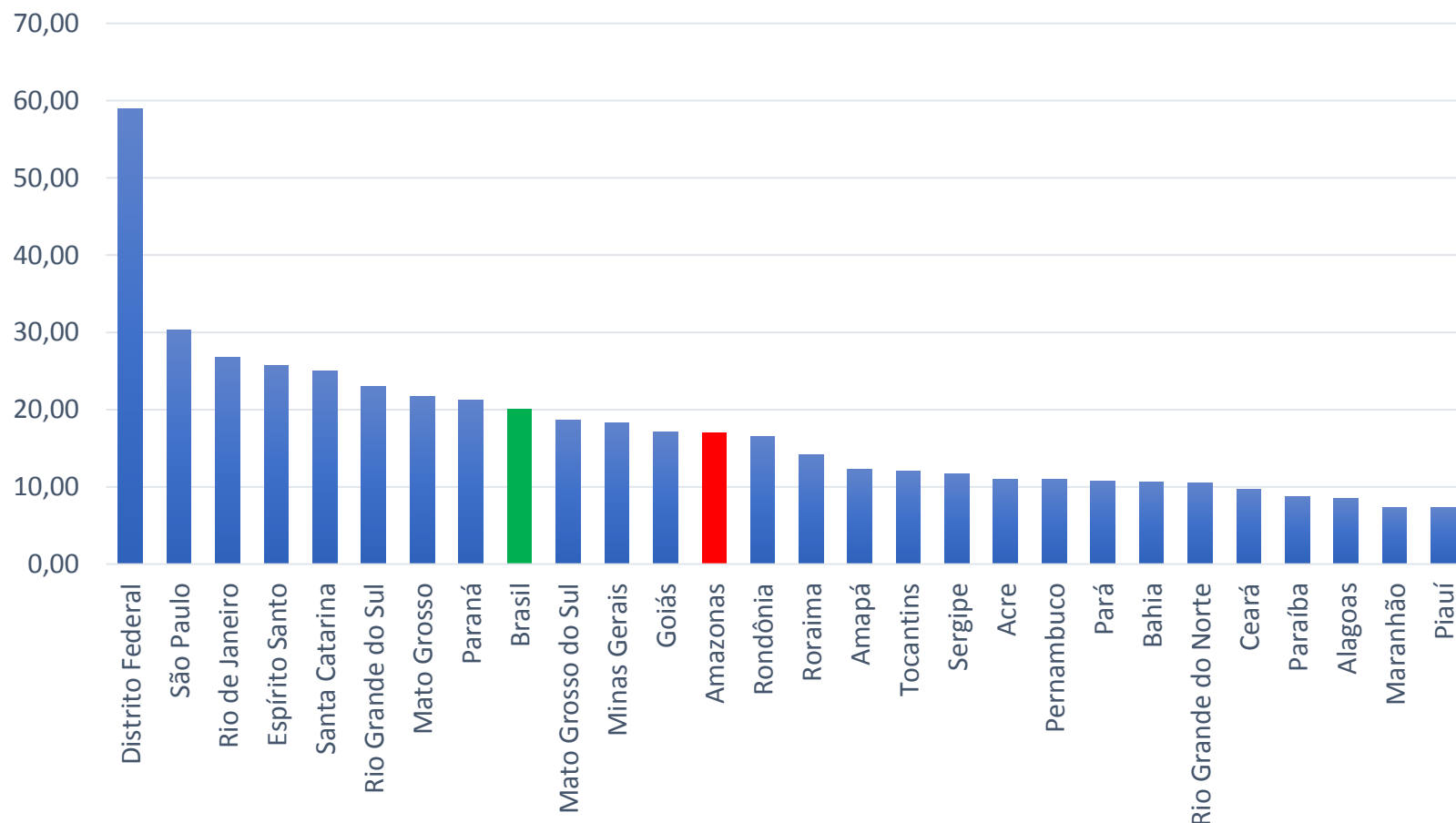
For the last observed year (1999), FTZM's estimated effect on GDP per capita is R\$2880, while Manaus' real GDP per capita is R\$6593, implying the FTZM's impact represents 44% of the realized outcome.



Fonte: Vitor Possebom. *Revista Brasileira de Economia*. 71(2), 217-231. Mar-Jun 2017.

Contudo, a desigualdade de renda regional persiste

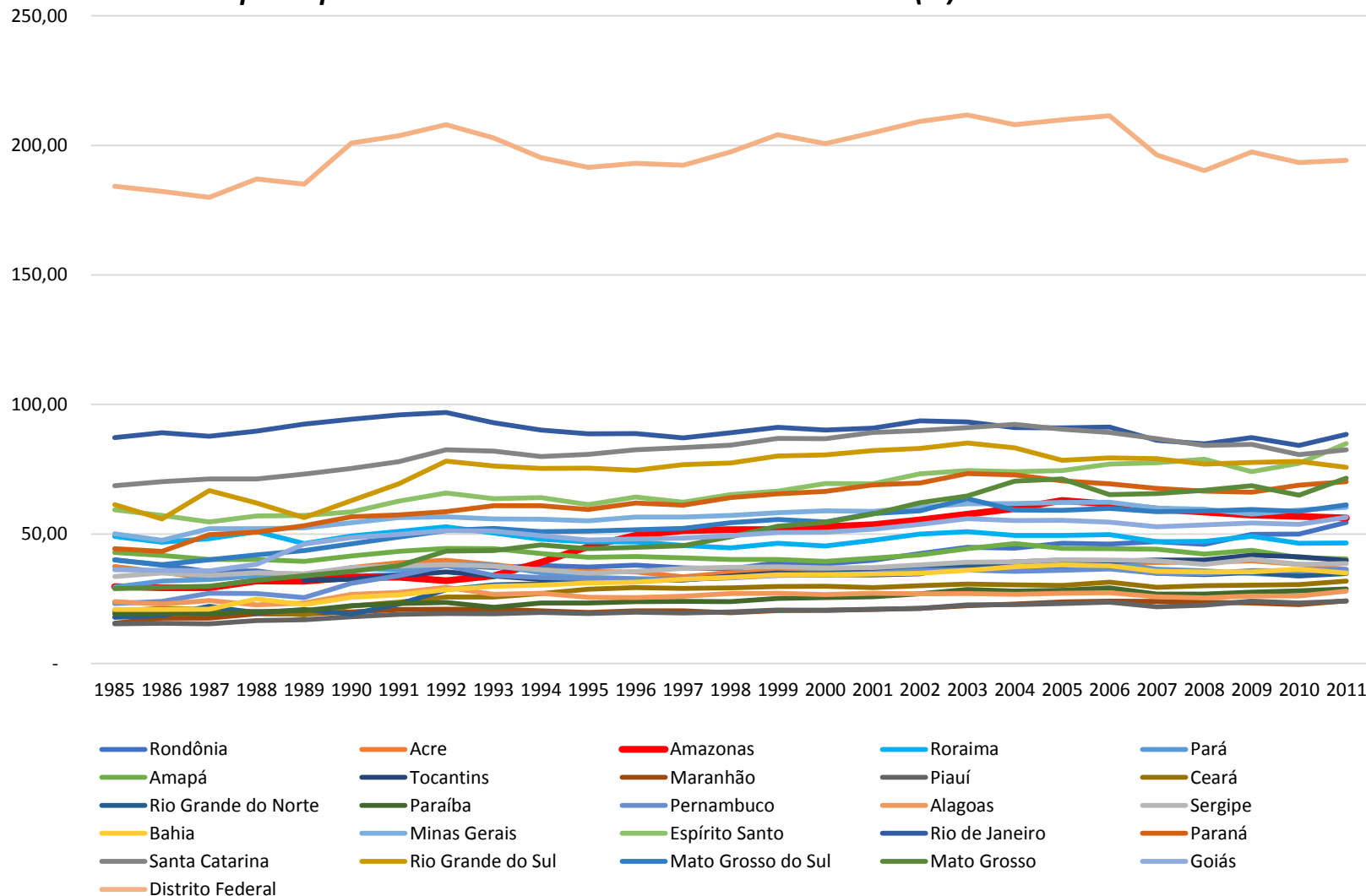
Brasil e Estados: PIB per capita - R\$ de 2010 (mil)



Fonte: IPEA, dados do IBGE.

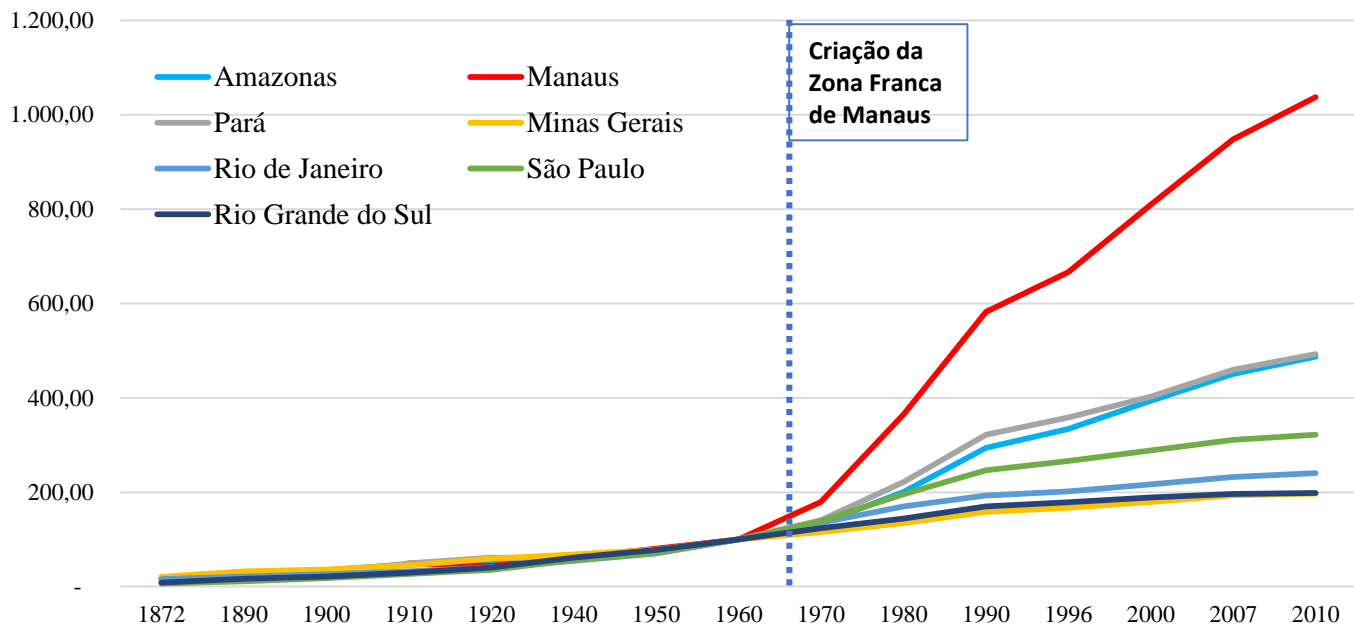
Convergência de renda per capita tem sido um desafio para o Brasil

Percentual do PIB per capita do Estado no PIB do estado de São Paulo (%) 1985 - 2011



Fonte: IPEA, dados do IBGE.

Crescimento da população de Manaus mais rapidamente do que no seu estado ou em comparação com outras regiões: atratividade da industrialização



*Evolução da População em Manaus e estados selecionados. 1872 – 2010
1960 = 100*

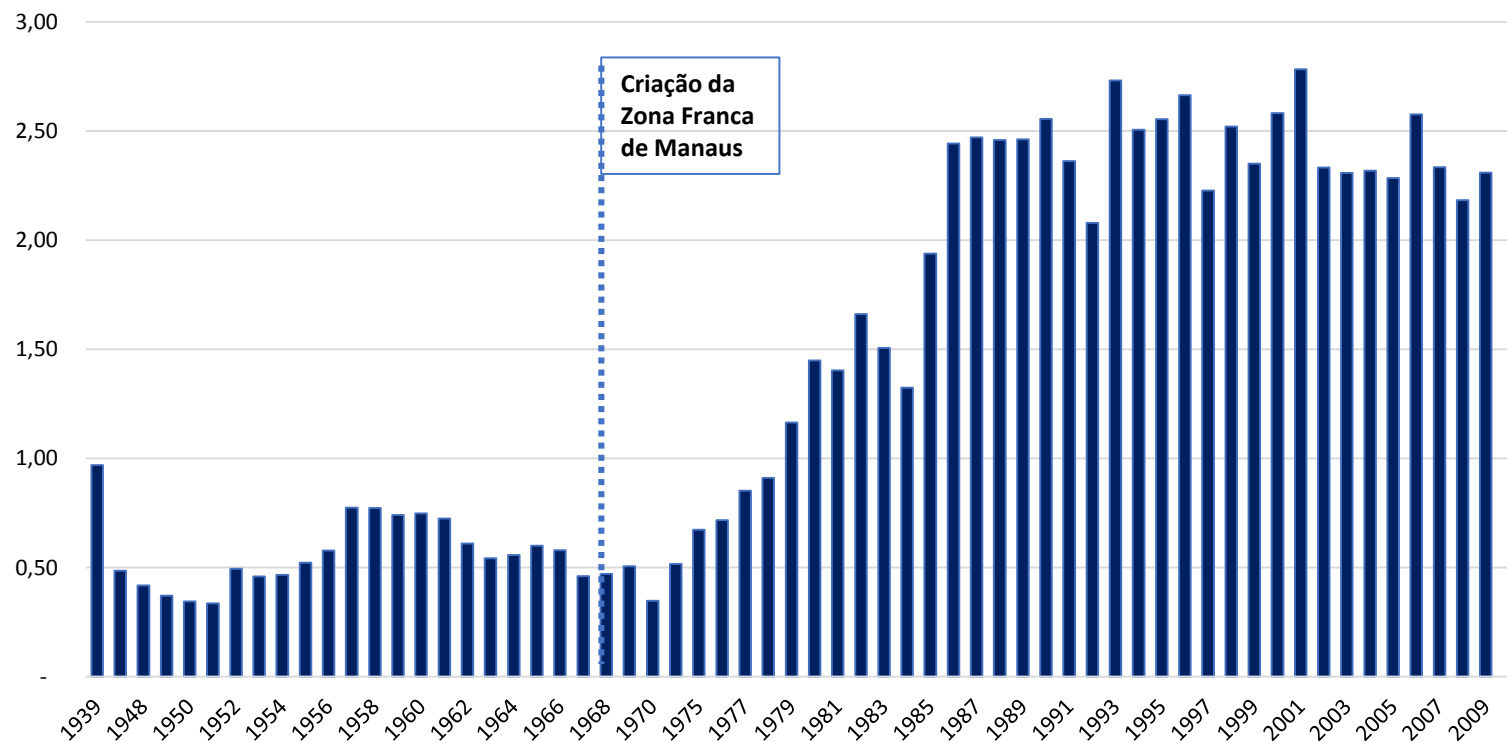
✓ De 1960 para cá, a população de Manaus cresceu 12,7 vezes, no Estado 5,7 vezes e no Brasil 3 vezes.

População	1872	1960	1980	1991	2000	2010	2018*
Brasil	9.914.098	70.324.103	119.011.052	146.825.475	169.799.170	190.747.731	208.494.900
Amazonas	57.610	714.774	1.430.528	2.103.243	2.812.557	3.483.985	4.080.611
Manaus	29.334	173.703	633.383	1.011.501	1.405.835	1.802.014	2.145.444
% Manaus no Estado AM	50,9	24,3	44,3	48,1	50,0	51,7	52,6
% Estado AM no Brasil	0,58	1,02	1,20	1,43	1,66	1,83	1,96
% Manaus no Brasil	0,30	0,25	0,53	0,69	0,83	0,94	1,03

Brasil, Amazonas e Manaus: Dados Demográficos 1872 – 2018, em milhares e %

Relevante aumento da participação da indústria do Amazonas na indústria brasileira após anos 1970

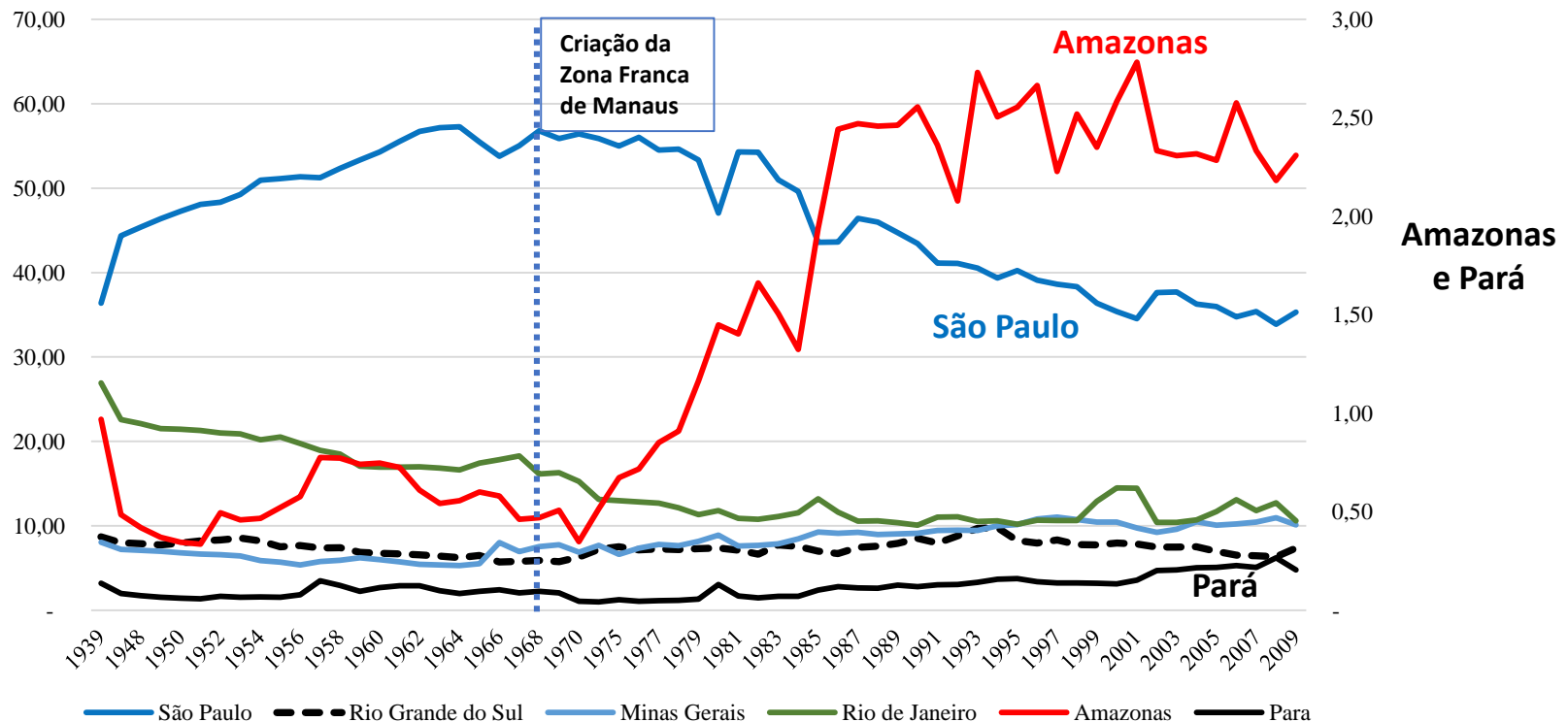
Estado do Amazonas - Valor adicionado da indústria de transformação (% no valor adicionado da indústria de transformação brasileira) 1939 -2009



Fonte: IBGE, dados extraídos do IPEADATA.

A indústria do Amazonas tem forte crescimento na participação da indústria brasileira

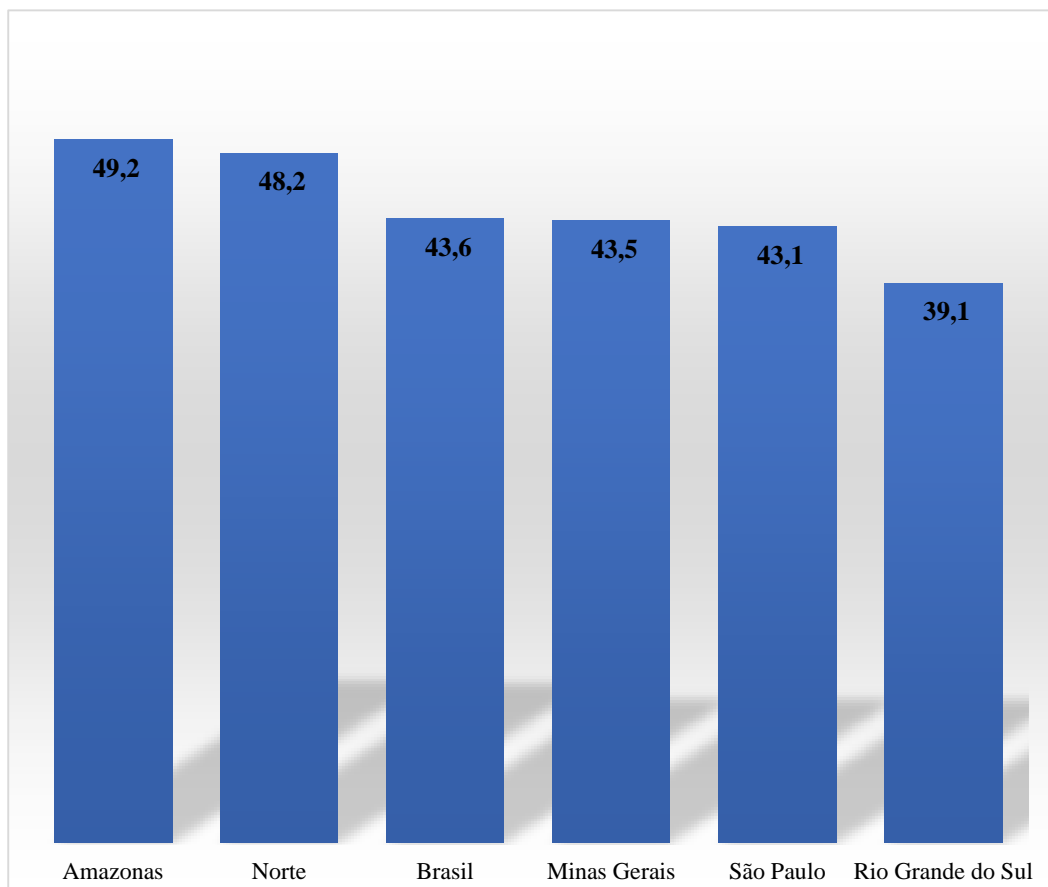
Estado do Amazonas - Valor adicionado da indústria de transformação (% no valor adicionado da indústria de transformação brasileira) 1939 -2009



Fonte: IBGE, dados extraídos do IPEADATA.

O modelo permitiu o desenvolvimento de parque industrial sofisticado

Brasil, Norte e Estados Selecionados. VTI/VBPI. Ano de 2016.

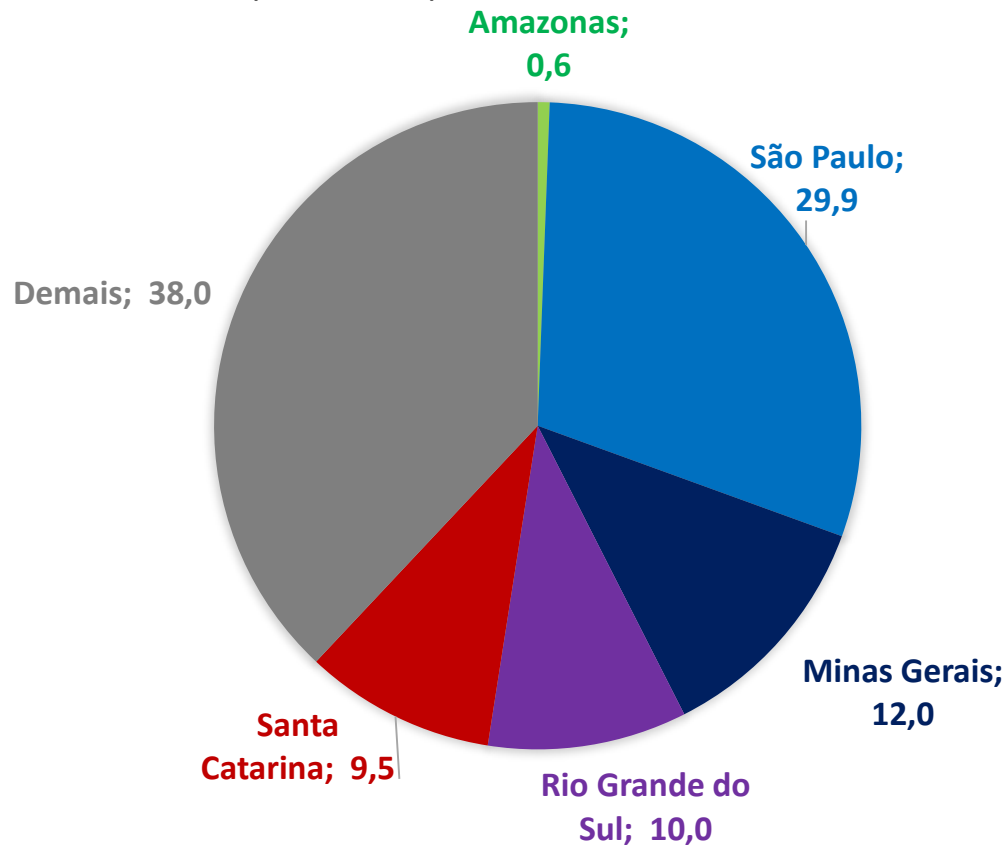


Fonte: Produção Industrial Anual, IBGE, 2016

- ✓ VTI/VBPI, ou o quanto se adiciona de valor, no estado de Amazonas está em 49,2% e no Brasil está em 43,6%.
- ✓ Ou seja, a indústria no Amazonas agrega mais valor por cada R\$1,0 produzido do que a indústria de transformação brasileira.
- ✓ Isso se deve provavelmente à indústrias voltadas para a incorporação de novas tecnologias, eletroeletrônica, informática, com *smartfone*, telas de LED etc.

Argumento de que a ZFM promove má alocação de fatores: AM detém menos de 0,6% das unidades industriais brasileiras

*Estados Selecionados: Empresas Industriais com 5 ou mais
pessoal ocupado - % do Total Nacional - 2016*

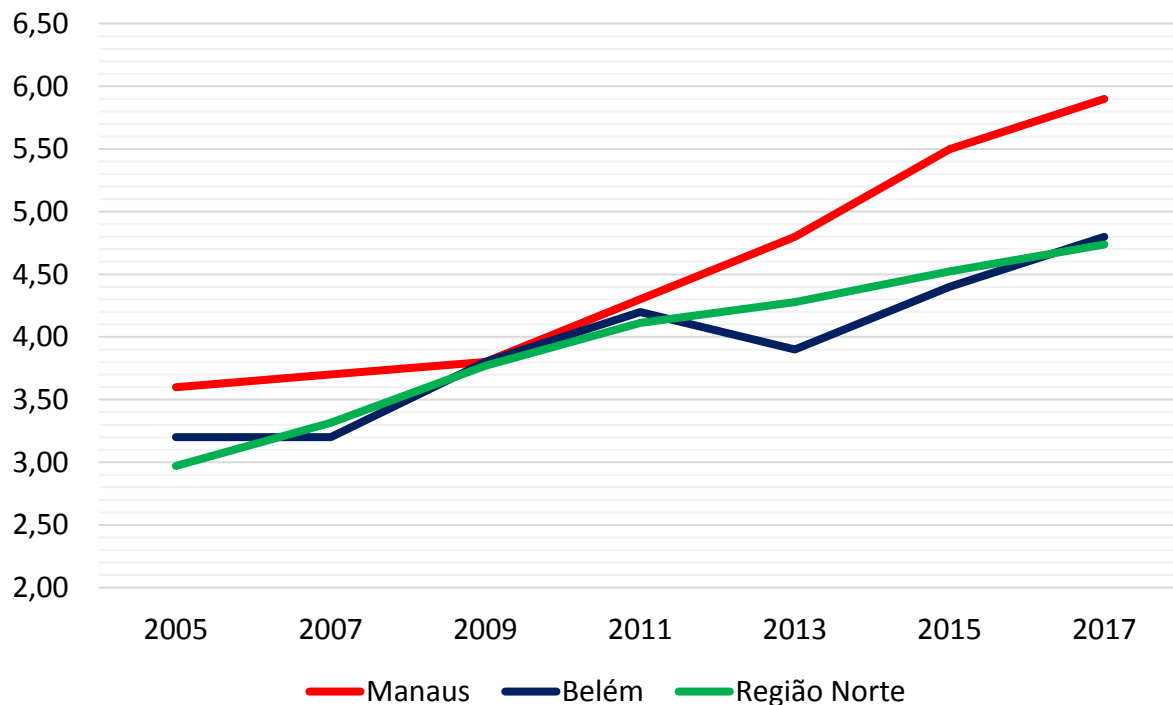


	Unidades	Pessoal Ocupado
Brasil	194 922	7 260 122
São Paulo	58 379	2 406 880
Rio G. Sul	19 401	639 896
Sta Catarina	18 583	638 854
Minas Gerais	23 339	791 331
Amazonas	1 157	93 737

Fonte. PIA. IBGE

IDEB de Manaus dos anos iniciais tem trajetória crescente e hoje está acima da média nacional (5,5)

IDEB – Anos iniciais



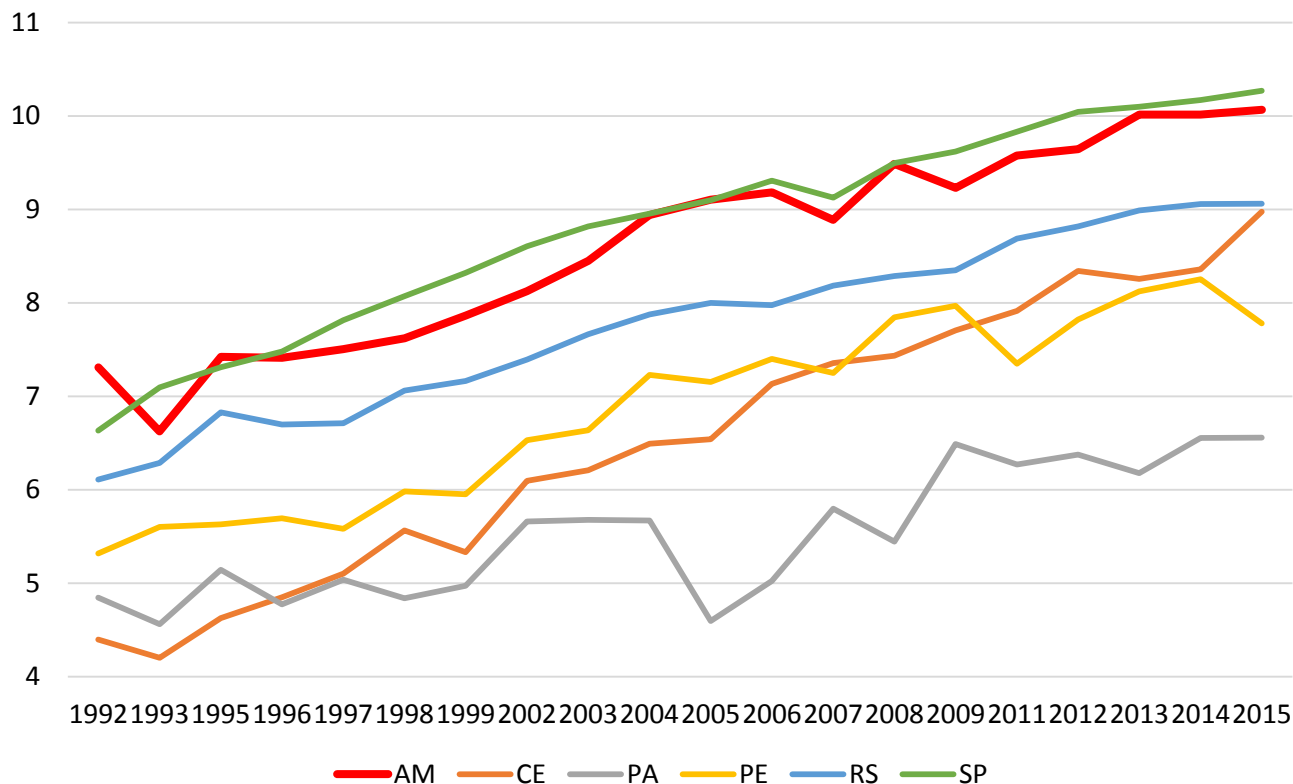
Em 2017, o IDEB de Manaus foi 1,1 ponto acima do IDEB de Belém.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações.

Fonte: IPEA, extraído de IPEADATA.

Escolaridade dos trabalhadores da indústria do Amazonas tem trajetória ascendente e similar ao de São Paulo

Anos de estudos dentre os ocupados na indústria

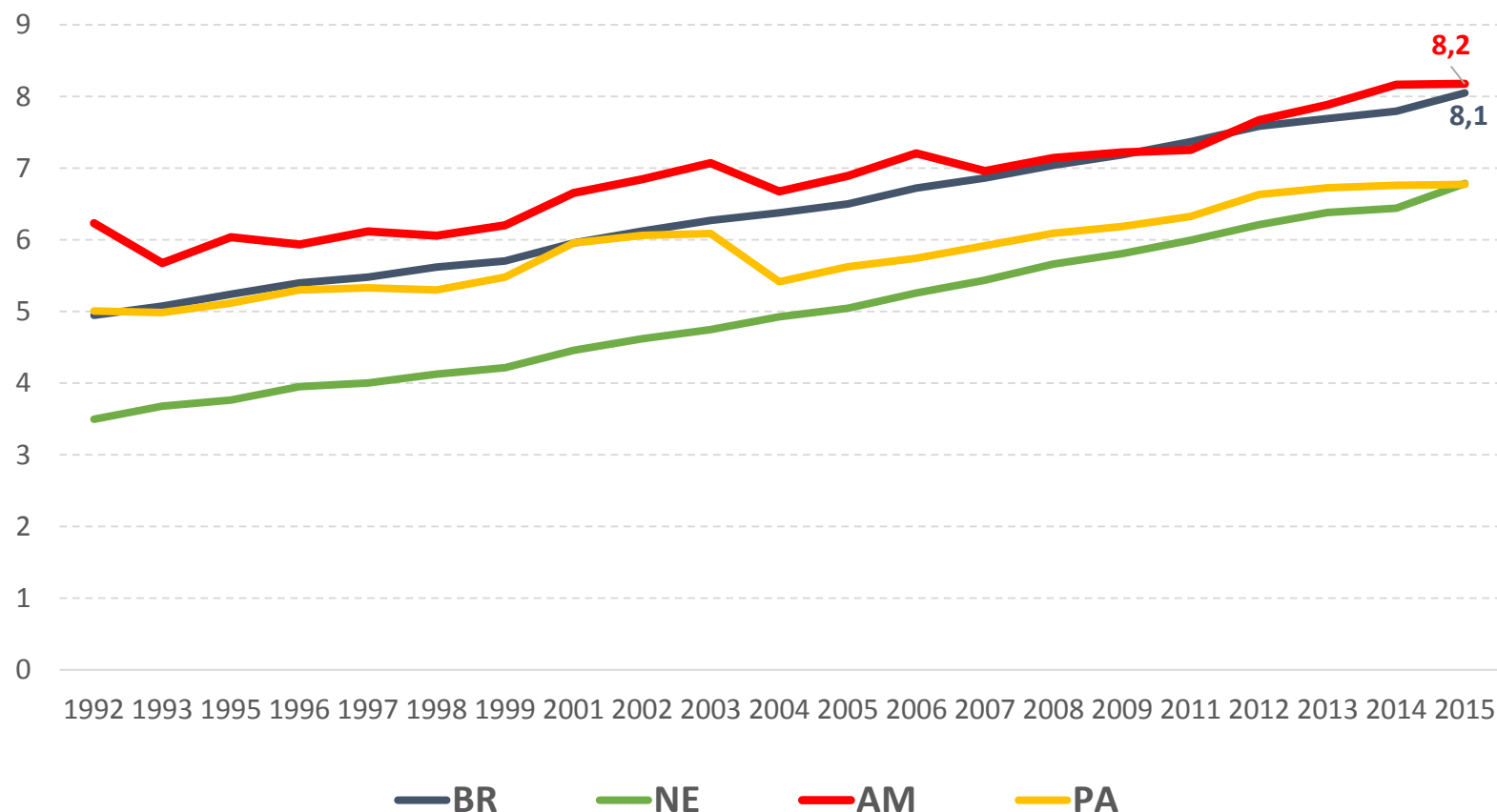


A escolaridade média dentre os trabalhadores da indústria do Amazonas é de 10 anos, muito próximo aos de São Paulo, 10,26 e acima dos paraenses, 6,55.
(Dados de 2015)

Fonte: PNAD

Escolaridade da população ocupada com 25 anos de idade ou mais do estado do Amazonas tem sido superior à media nacional

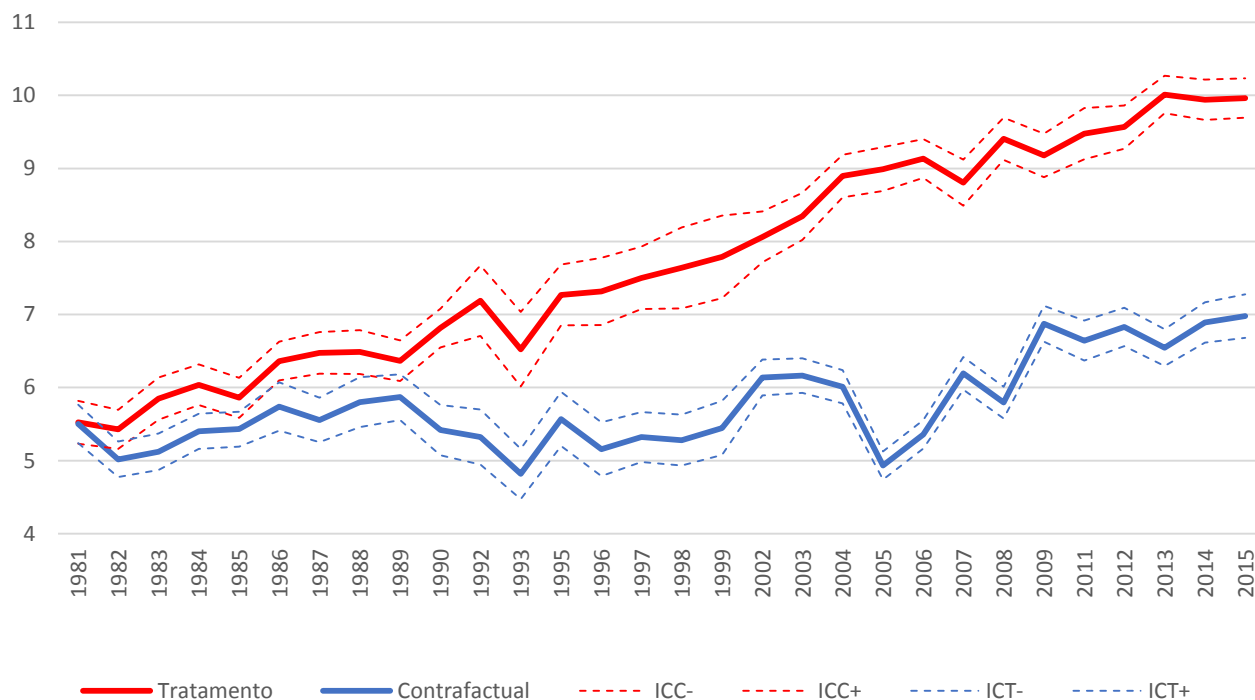
Média de Anos de Estudo – Pessoas Ocupadas – acima dos 25 anos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD - IBGE

Escolaridade dos trabalhadores da indústria de transformação do Amazonas tem trajetória ascendente

Anos de estudos dentre os ocupados na indústria de transformação



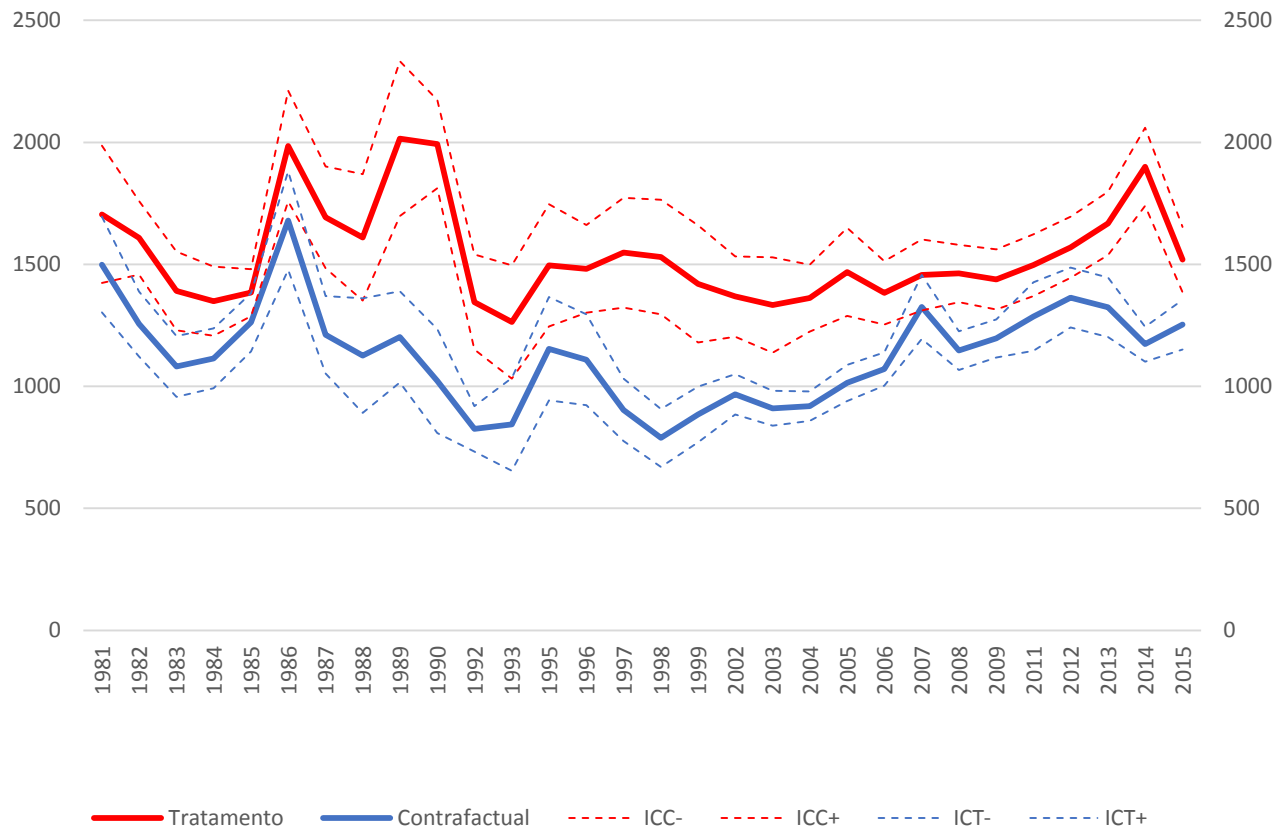
A escolaridade média dentre os trabalhadores da indústria de Manaus é cerca de 3 anos superior à do contrafactual. (Dados de 2015).

Considerando a população como um todo, também houve aumento da escolaridade, mas nada diferente do que ocorreu com o contrafactual.

Fonte: PNAD, elaboração nossa.

Salários na indústria se mantiveram estáveis e acima do contrafactual ao longo do tempo

Renda do trabalho principal



Renda do trabalho principal é semelhante entre tratados e controles, **mas no caso da indústria de transformação, salário em Manaus é maior.**

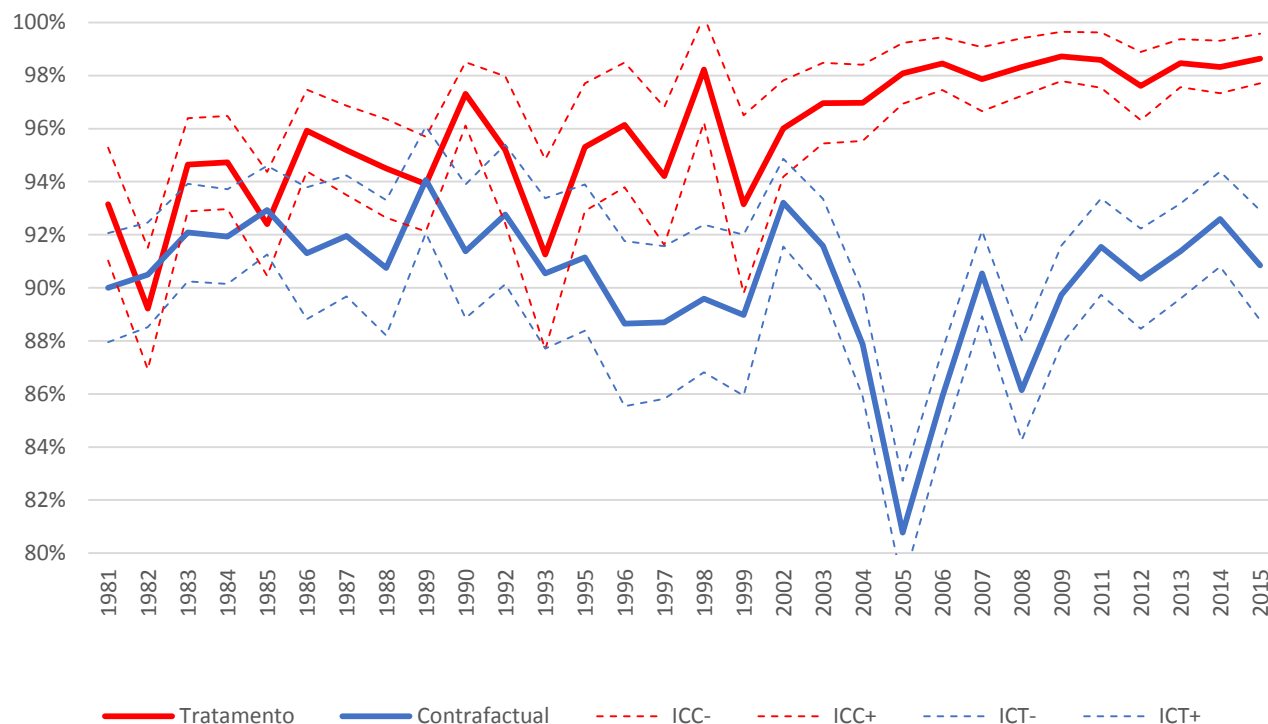
Diferença é maior no final dos anos 80 até meados dos anos 90.

Mas em 2015, o salário médio em Manaus era de 1519 contra 1252 no contrafactual, uma diferença de 267 reais.

Fonte: PNAD

100% de alfabetização dos trabalhadores da indústria ocorreu mais rápido em Manaus

Proporção de alfabetizados na indústria de transformação



Proporção de indivíduos alfabetizados é semelhante (84% da população em 2015), mas um pouco acima quando considerados os trabalhadores da indústria de transformação (100% em Manaus contra 93% no contrafactual).

Fonte: PNAD

Principais Resultados: impactos ambientais

- Resultados indicam que, no período considerado, que:
 - Desmatamento e atividade industrial na ZFM (medida pelos postos de trabalho) são negativamente correlacionados;
 - Quanto **menor** foi a atividade industrial na ZFM, **maior** o desmatamento no Estado (0.011%);
 - Quanto **maior** foi a população do Estado no período anterior, **maior** o desmatamento no Estado (0.058%);

Resultados do Modelo Econométrico

	Dependent variable:			
	Desmatamento	coefficient test		Modelo
	panel linear Random	White1	White2	panel GMM Arellano-Bond
	(1)	(2)	(3)	(4)
lag(ldesmat, c(1, 2))1				0.009 (0.180)
lag(ldesmat, c(1, 2))2				1.049*** (0.198)
larea_prod	-0.012*** (0.005)	-0.012** (0.005)	-0.012*** (0.005)	-0.0001 (0.001)
lpecuaria	0.047*** (0.011)	0.047*** (0.012)	0.047*** (0.010)	-0.005 (0.003)
lpop_tot	0.303*** (0.060)	0.303*** (0.045)	0.303*** (0.050)	-0.084** (0.036)
lag(lpop_tot, 1)				0.058* (0.031)
lpib	0.031*** (0.011)	0.031*** (0.009)	0.031*** (0.010)	0.009 (0.009)
lag(lpib, 1)				-0.003 (0.009)
lemp_ind_geral	0.010 (0.007)	0.010 (0.010)	0.010 (0.008)	0.007** (0.003)
zfm_lemp_ind_geral	-0.056*** (0.013)	-0.056*** (0.012)	-0.056*** (0.011)	-0.011** (0.004)
Constant	2.777*** (0.597)	2.777*** (0.487)	2.777*** (0.540)	

Postos de Trabalho na Indústria da ZFM



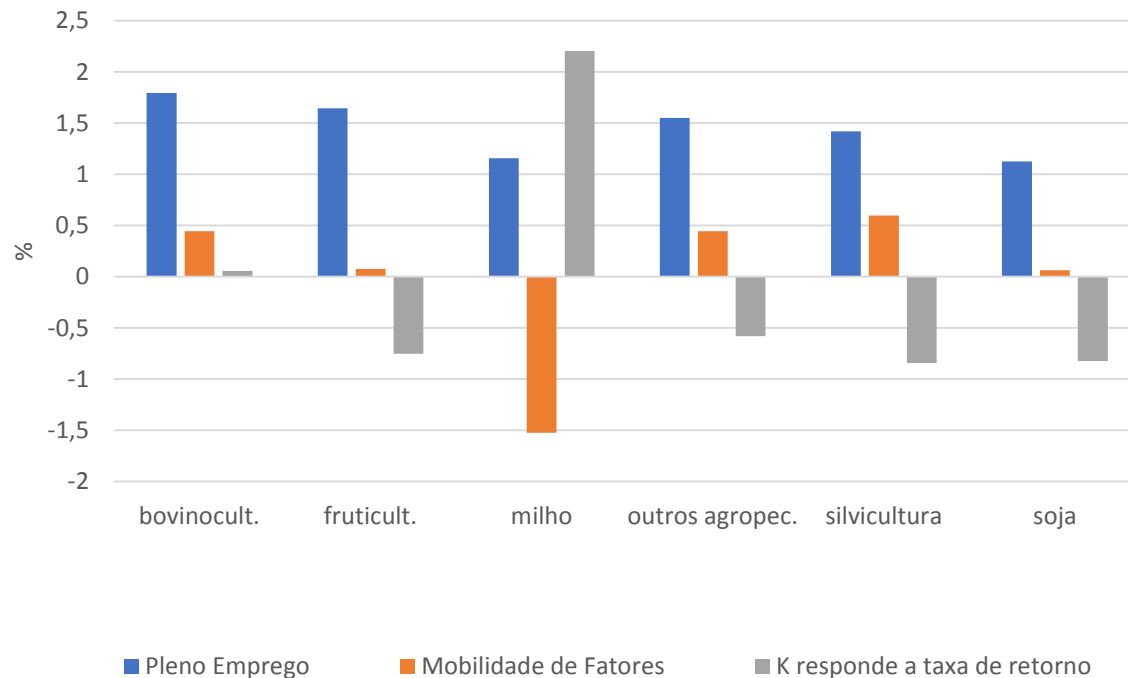
Modelo de Equilíbrio Geral Computável

Choque: aumento de tributos nos setores industriais no Estado do Amazonas

Hipótese testada: *ZFM contribui para reduzir a pressão de desmatamento*

(redução da “vantagem comparativa” da ZFM faz crescer agropecuária e silvicultura)

Impacto no Nível de Atividade Setorial



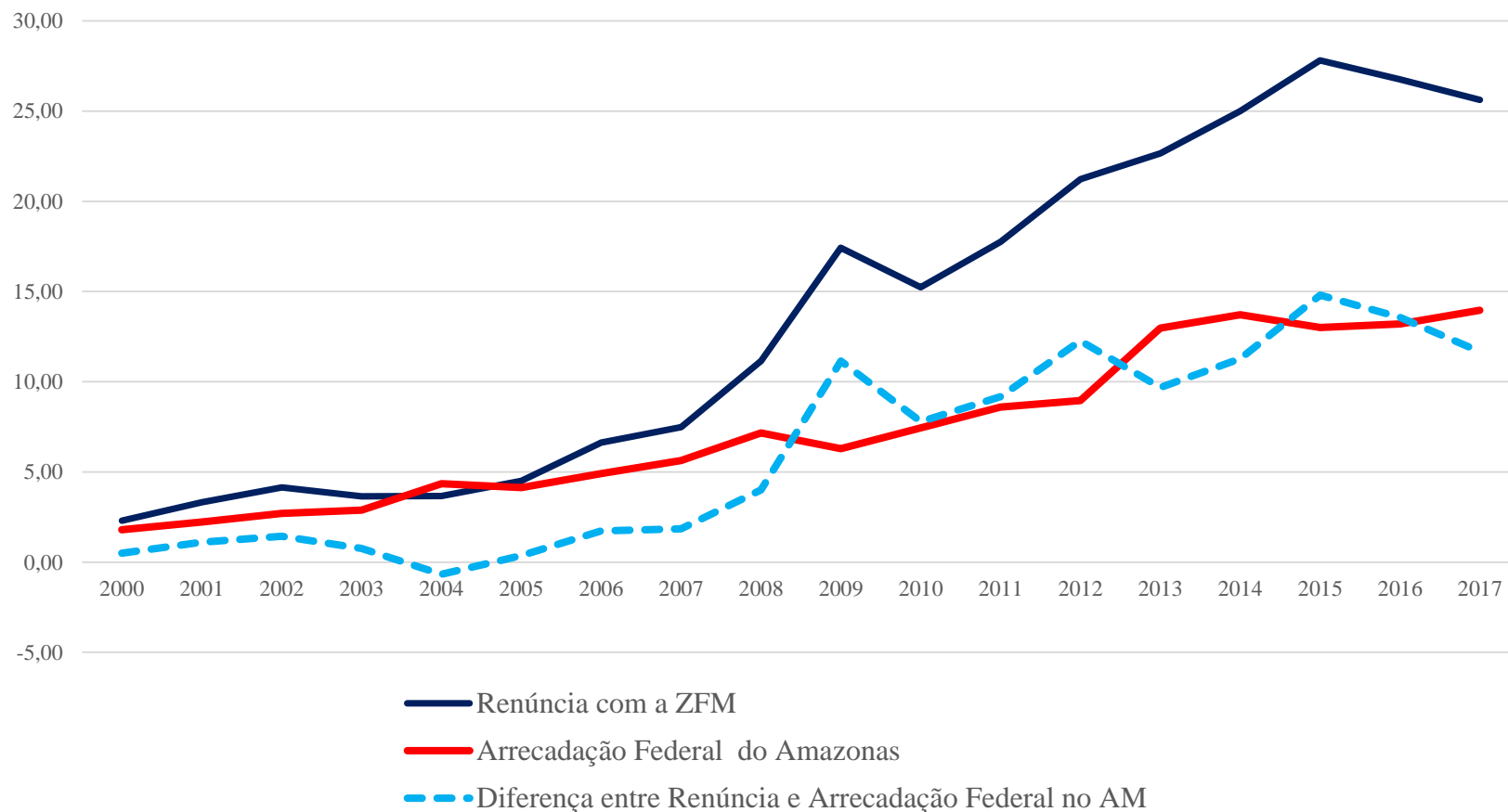
Em pleno emprego: não refuta a hipótese (K e L migram da indústria para as atividades intensivas em terra)

Com fatores móveis: não refuta a hipótese (terra é fator específico, não migra, atividades intensivas em terra se tornam mais atrativas)

Com K responsivo a r : refuta a hipótese (reduz o estoque de capital na economia, trabalho migra mais para setor de serviços e menos para atividades intensivas em terra)

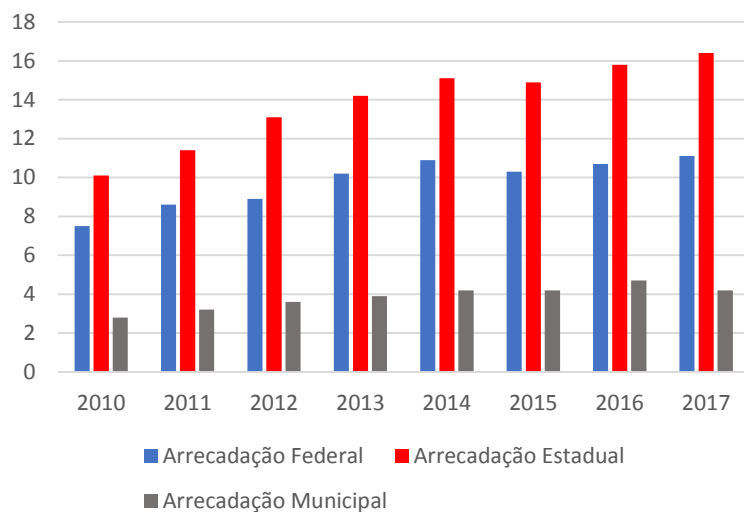
A arrecadação federal do Amazonas compensa, em parte, as renúncias da ZFM

Renúncia da ZFM e Arrecadação Federal – 2000-2017 em R\$ bilhões

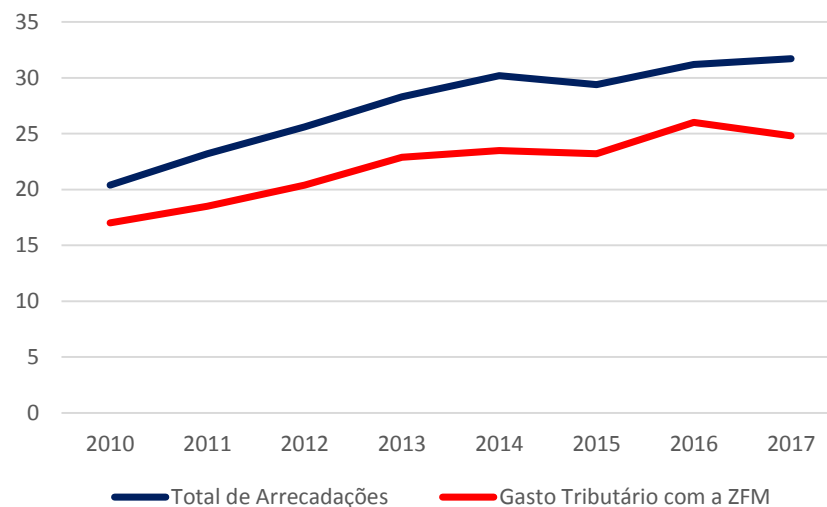


Presença da indústria na região permite a geração de elevada arrecadação estadual e municipal

Arrecadação Tributária – Federal, Estadual e Municipal – 2010 – 2017 – em R\$ bi



Arrecadação Tributária Total (Federal, Estadual e Municipal) e Gasto Tributário da União com a ZFM – 2010 – 2017 – em R\$ bi



Fonte: Suframa a partir de dados da RFB, SEFAZ-AM e SEMEF

Efetividade da ZFM: o multiplicador de gastos tributários sobre a renda é superior a unidade

Para cada R\$1,0 gasto com incentivos para a ZFM, a renda da região metropolitana de Manaus cresce mais do que R\$1,0. No Brasil, na média geral, gastos governamentais tem multiplicador fiscal bem inferior a unidade.

Base: Ano 2010

	Controle Sintético*	Usando Parâmetros de Possebom (2017)**	Comparação com Belém***
Considerando o Gasto Tributário Total conforme DGT/RFB	1,14	1,48	1,19
Considerando Gasto Tributário Total (DGT/RFB) menos Arrecadação Federal do AM	2,33	3,03	2,44

Notas:

* Usa-se média ponderada assim definida: 61%* da renda per capita da RM de Belém, 23,5% da renda per capita do interior do Pará e 15,5% da renda per capita da RM do Macapá. Parâmetros gerados por nossas estimativas conforme controle sintético.

** Usa-se resultado médio conforme V. Possebom (2017). Free Trade Zone of Manaus: an impact evaluation using the Synthetic Control Method. *Revista Brasileira de Economia*, 71 (2), p. 217-231. Valores médios aproximados obtidos de inspeção visual da figura 1 para o período mais recente.

*** Usa-se média simples entre a renda per capita da RM de Manaus e da RM de Belém.

Custo do Sistema de Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus: avaliações sobre o conceito de gasto tributário da RFB

- ✓ Benefícios com a ZFM não é política de governo, portanto, não deveria ser tratado como “gasto tributário” (art. 40 / ADCT, Constituição Federal do Brasil).
- ✓ Efeitos dinâmicos dos incentivos: deslocamento das empresas para fora do país com significativa perda de arrecadação doméstica.
- ✓ Ressalvas à quantificação dos gastos no DGT/RFB nos casos em que os tributos são recuperáveis: na ZFM não há, mas fora da ZFM paga e recupera, portanto, não há renúncia.
- ✓ Evidências de que o DGT/RFB está inflado ou inconsistente:
 - Renúncias do IPI-Importação são superiores à renúncia de Imposto de Importação em alguns anos.
 - Renúncias de PIS/COFINS-importação para matéria prima e bens de capital (nestes casos PIS/COFINS) são recuperáveis -na ZFM não há, mas fora da ZFM paga e recupera, portanto, não há renúncia).
 - Renúncias de PIS/COFINS nas vendas para a ZFM - só há renúncia para bens consumidos na própria ZFM.

Considerações sobre a questão fiscal

- ✓ É questionável o enquadramento da ZFM como verdadeira renúncia tributária (política econômica).
- ✓ **Parte dos valores constantes no DGT são questionáveis**, por incluírem itens que não representam perda de arrecadação dos respectivos tributos.
- ✓ Os valores relativos à ZFM estão em relação dinâmica com a carga tributária ou renúncia das demais regiões, não podendo ser considerados de forma absolutamente nominal (o aumento ou renúncia de uma determinada região influencia a carga tributária da outra).
- ✓ **Constatamos que, no Estado do Amazonas, a arrecadação tem acentuada participação no PIB.**
- ✓ **Sem Zona Franca de Manaus, dificilmente o estado teria a arrecadação tributária observada.**
- ✓ A proporção do gasto tributário para a ZFM em relação ao total vem caindo no tempo, de 17% para 8,5%.
- ✓ A **indústria brasileira** representa baixa participação no gasto tributário total (11%).
- ✓ O **multiplicador de gasto tributário com a ZFM é superior a unidade**, podendo passar de 3,0.

Riscos de desestruturação do PIM

1. Forte risco de o parque industrial existente, que gera cerca de 500 mil empregos diretos e indiretos, ser afetado por choques externos como abertura comercial e agenda de reforma tributária.
 - Abertura comercial e reforma tributária são muito bem vindas para todo o país.
 - Região precisa se preparar para esses desafios.
 - 40 mil postos de trabalho foram fechados (queda de 50% do emprego no PIM) com a abertura comercial adotada no começo dos anos 1990.
2. Poucas medidas ao alcance do Poder Executivo podem ser suficientes para a reversão de planos de investimentos para a região.
 - Mesmo a ZFM tendo sido prorrogada da Constituição Federal para até 2073 (ADCT, art. 40º.), simples alterações em IPI, II ou PIS-Cofins, por meio de decreto ou MP, podem retirar a vantagem competitiva de se posicionar no PIM.
3. Falta de planejamento de longo prazo para a sustentação do PIM deixa o programa à mercê de debates sem fundamentação e sem base científica.
 - ZFM tem sido alvo de críticas sem estudos e fundamentação e sem comparações com outros gastos tributários possivelmente menos efetivos.

Efeitos de choques adversos sobre o Polo Industrial de Manaus

	Perda de Emprego Direto (em postos)	Perda de Faturamento (em US\$)
Efeitos da Abertura Comercial I (Plano Collor 1990)	39.064	1,75
Efeito da Recessão Brasileira (2014-2017)	34.747	11,47
Efeito da Crise Mundial (2008)	5.971	4,21

	Perda de Emprego Direto (em percentual)	Perda de Faturamento (em percentual)
Efeitos da Abertura Comercial I (Plano Collor 1990)	50,9	20,9
Efeito da Recessão Brasileira (2014-2017)	28,9	30,9
Efeito da Crise Mundial (2008)	13,3	14,0

Notas: Efeitos da abertura comercial considera a evolução de 1993 a 1990; efeitos da recessão brasileira considera a evolução de 2014 a 2017; e, finalmente, efeito da Crise Mundial considera a evolução de 2008 a 2009.

Fonte: Autores, baseado em dados da SUFRAMA.

Oportunidades

- **A atividade industrial na Zona Franca de Manaus** é composta por grandes empresas internacionais, com as melhores práticas competitivas.
- **Houve grandes avanços na região** por conta do programa, com constituição de um forte mercado consumidor regional, amplo e diversificado mercado de trabalho, universidades e institutos de pesquisa aplicada, entre outros.
- Trata-se de uma **região rica em recursos naturais**, muitos altamente valiosos, e de grande biodiversidade.
- Tem-se, assim, bases sólidas para o desenvolvimento de um **programa mais amplo de desenvolvimento regional**.
- Manaus é bem mais perto dos EUA e da Ásia do que Santos, Paranaguá, etc.

Oportunidades: Visão de Futuro

1. **Manutenção dos preceitos constitucionais** para não colocar em risco o parque industrial existente, e que gera cerca de 500 mil empregos diretos e indiretos.
2. Fortalecimento do **desenvolvimento regional** baseado nos seguintes:
 - Ampliar a contribuição da região nas **exportações** brasileiras.
 - Melhoria da **infraestrutura** (portuária, ferroviária, rodoviária, fluvial, telecomunicações, etc)
 - Destinar recursos do PD&I em atividades baseadas em recursos naturais da região e em formação técnica-profissional de excelência.
 - Desenvolver as atividades produtivas no **interior do estado**, estimulando projetos baseados em recursos minerais (potássio, gás, bauxita, nióbio, etc...), importantes para o fomento de novos polos econômicos (fertilizantes, metalúrgico, químico) e em recursos naturais voltados para o desenvolvimento de polos de alimentação, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos .
 - Explorar o **turismo** na região do Amazonas.

ZFM e Desenvolvimento Regional: teorias e evidências

- Teorias de crescimento econômico falharam sobre convergência de renda per capita: **ricos se tornando mais ricos** (OCDE, “Regional Inequality 2018”).
https://github.com/TheEconomist/oecd_regional_inequality
 - Os cálculos de Barro e Sala-i-Martin (1990) demonstram, para alguns países, que este número está entre 36,8 e 56,4 anos e que, também, um aumento da produtividade da mão de obra levaria à diminuição do tempo de convergência. *Convergência se verifica, mas de modo muito lento.*
- Volta o debate sobre “place-based policies” (Cap. 18. Handbook of Regional and Urban Economics, 2015):
 - Some evidence points to positive benefits of infrastructure expenditure and also investment in higher education and university research—likely because of the public-goods nature of these policies. However, to better guide policy, we need to know more about what policies create self-sustaining longer run gains.
- “Place-based economic policies as a response to populism”. The Economist, 17 December 2016
 - Regional inequality is proving too politically dangerous to ignore.
 - Orthodox economics is distressingly unhelpful in solving the problem of regional inequality.
- B. Austin, E. Glaeser & L. Summers (2018). “Saving the heartland: Place-based policies in 21st century America”. Brookings Papers Mar 8-9 2018: políticas de geração de emprego mais do que de renda em regiões dos Estados Unidos.
- Experiências do Brasil e internacionais:
 - P. C. Ferreira e R. Ellery Jr. (1996), dados estaduais do período de 1970 a 1990, demonstraram que no Brasil o processo de convergência é muito lento, sendo necessários 50 anos para que a diferença entre o produto per capita dos estados ricos e pobres caia pela metade (*ceteris paribus*).

Modelo ZFM no contexto de reforma tributária e de abertura comercial

- **Princípios:**

- Defesa de uma ampla e profunda reforma tributária convergindo para modelo com adoção de algum tipo de IVA.
- País precisa promover maior abertura comercial.
- Rever modelo de incentivos da ZFM e aprofundar modelo de desenvolvimento regional, preservando o PIM (Polo Industrial de Manaus).

- **Fatos:**

- Forte e persistente desigualdade de renda regional.
- Processo de convergência de renda regional tem sido muito lento.
- Programas de transferência de renda são insuficientes dada a dimensão “continental” de várias regiões brasileiras.

Modelo ZFM no contexto de reforma tributária e de abertura comercial

- **Ideias:**

- Diversidade regional brasileira deve ser usada a favor do crescimento econômico de longo prazo do país como um todo.
- Com implantação de modelo do tipo IVA, incentivos tributários perdem eficácia.
- Medidas de estímulos à geração de emprego regional que sustentam renda, estimulam escolaridade e garantam mercado consumidor regional.
- Aproveitar potenciais regionais e promover estímulos ao seu desenvolvimento
- No caso da ZFM:
 - Sustentar o PIM, mas estimular aumento das exportações e geração de externalidades regionais
 - Promover novos polos econômicos em Manaus e no estado do Amazonas

Modelo ZFM no contexto de reforma tributária e de abertura comercial

- **Novos Instrumentos? (vantagens e desvantagens)**
 - **Subvenção econômica** para empresas instaladas no PIM e para novos projetos industriais, com compromissos de inovação, ambientais e de exportações.
 - **Desoneração da folha de pagamentos** para empresas instaladas no PIM e para novos projetos industriais no AM, com compromisso de inovação, ambientais e de exportação.
 - **Subsídios creditícios e financeiros** (via BNDES/BASA/Finep) para projetos de investimentos instalados na região com compromisso de inovação, ambiental e de exportações.
 - **Programa (ativo) de investimentos em infraestrutura** na região Norte, incluindo rodoviário, portuário, ferroviário, telecomunicações, etc. (M. Boldrin & F. Canova. 2001. *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*” *Economic Policy*, Vol. 16, No. 32.
 - **Programa de formação profissional** no estado do Amazonas: escolas técnicas federais e centros de excelência científica voltados para as vocações regionais.

Considerações Finais 1/2

- Houve um intenso processo de industrialização na região beneficiada (Manaus e seus arredores)
- Essa industrialização impulsionou o crescimento da renda per capita da região.
- Da mesma forma, houve importantes ganhos na escolaridade do pessoal ocupado na indústria.
- Indicadores educacionais, como o IDEB, podem ser evidências de externalidades positivas da presença da atividade industrial na região.
- Há evidências de que o desmatamento da floresta Amazônica depende do emprego gerado no setor industrial. Quanto maior esse emprego menor é o desmatamento.

Considerações Finais 2/2

- Os custos fiscais totais (em bilhões de reais), em termos reais (deflacionados pelo IPCA) e em proporção do total de gastos tributários do país, vem caindo nos últimos anos.
- A arrecadação tributária da região compensa, em grande medida, a renúncia fiscal.
- Pelo multiplicador de gastos tributários a ZFM tem sido efetiva.
 - Estudos adicionais poderão avaliar com métodos mais robustos esse ponto
 - Visão agregada não permite avaliar quais setores podem não estar compensando o gasto tributário.
- É preciso desenvolver um programa mais amplo de desenvolvimento na região especialmente focado em investimentos em infraestrutura.

Zona Franca de Manaus e Subsídios Regionais

Márcio Holland

Professor na Escola de Economia de São Paulo
da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP)

Câmara dos Deputados, Brasília – DF

Comissão Especial de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios
17 de Setembro de 2019