



A Zona Franca de Manaus tem impacto na eficiência da indústria?

Políticas industriais têm como propósito estimular o desenvolvimento e o crescimento econômico, por meio do aumento da competitividade das firmas locais, e promover uma transformação estrutural. O desenho de políticas industriais que cumpram esses objetivos é, portanto, estratégico para o país. Na prática, no entanto, observa-se que muitas dessas políticas têm se traduzido em um elevado custo fiscal, sem que exista uma comprovação empírica acerca dos supostos efeitos benéficos.

Uma política industrial comum a vários países é a zona franca, áreas nas quais empresas recebem incentivos fiscais para estimular o comércio e acelerar o desenvolvimento industrial de uma determinada região. No Brasil, a Zona Franca de Manaus (ZFM) foi criada há mais de meio século com o objetivo de desenvolver e dinamizar a indústria e a economia e contribuir para o desenvolvimento da região Norte.

Esse modelo tem sido questionado em relação à sua eficiência. Em 2018, o Banco Mundial ressaltou que as políticas de apoio às empresas no Brasil apresentam resultados limitados e têm um custo fiscal elevado.¹ De fato, são poucos os estudos que avaliam os resultados dos incentivos fiscais e extrafiscais para o desenvolvimento e industrialização da região.

O presente trabalho, realizado por pesquisadores do Climate Policy Initiative/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/ PUC-Rio), busca contribuir para esse debate, ao analisar o impacto da ZFM sobre a indústria brasileira, no que tange particularmente à eficiência produtiva (EP) e à eficiência energética (EE). Os pesquisadores observam que os níveis de eficiência da ZFM e do Brasil são semelhantes e permanecem estáveis ao longo do período analisado. Isso significa que, apesar do alto volume de renúncias fiscais concedidas às indústrias da ZFM, não existe um indicativo de contrapartida em termos de eficiência.

Avaliar todas as indústrias agregadas pode não representar adequadamente as firmas dos setores mais importantes da região. Dessa maneira, foram analisados os setores mais expressivos da ZFM, em termos de recebimento de renúncia fiscal, de produção e de representatividade na força de trabalho. Como resultado, observou-se que a eficiência energética e produtiva de tais setores não indicou um comportamento diferente entre a ZFM e o Brasil. Ou seja, a operação das firmas na ZFM não se traduziu em um aumento na eficiência produtiva e energética nem nos casos dos setores mais expressivos da ZFM.

1 Banco Mundial, 2018. "Emprego e Crescimento: A Agenda da Produtividade".

PANORAMA DA ZONA FRANCA DE MANAUS

Quando o governo aplica uma menor tributação em um setor industrial ou em uma região específica, uma distorção é gerada: as firmas beneficiadas podem prosperar e aumentar sua participação no mercado, mesmo não sendo as firmas mais eficientes. Nesse contexto, a ZFM se apresenta como uma política industrial especialmente interessante, uma vez que diversos incentivos fiscais são concedidos às firmas localizadas no Polo Industrial de Manaus (PIM). A finalidade de tais benefícios é manter os setores da região competitivos frente a regiões mais desenvolvidas do país e a empresas do exterior.

A ZFM se divide em três polos: comercial, agropecuário e industrial, sendo o Polo Industrial de Manaus o principal. Desde a estruturação da ZFM, em 1967, uma das grandes críticas ao modelo é que as indústrias do PIM seriam montadoras de componentes importados. A fim de combater essa possibilidade, estabeleceu-se, em 1976, índices mínimos de nacionalização para produtos e limites máximos de importação de insumos. Essa medida, entretanto, foi posteriormente substituída pelo Processo Produtivo Básico (PPB), definido como o conjunto mínimo de operações que caracteriza a industrialização do produto em questão.²

Os principais setores do PIM são o de Eletroeletrônicos, Duas Rodas, Informática, Químico, Termoplástico e Metalúrgico, que contam com diversos benefícios fiscais. Dentre os incentivos fiscais que as firmas podem receber destacam-se o desconto ao Imposto de Importação (II) e ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), PIS/PASEP e COFINS.³

Para a obtenção dos benefícios, a empresa requisitante deve atender a uma série de requisitos condicionados à sua atividade: os lucros obtidos devem ser reinvestidos na região; a produtividade e competitividade devem ser crescentes; deve haver incremento da oferta de emprego, e outros (em conformidade com o Processo Produtivo Básico).⁴

Segundo a Receita Federal do Brasil (RFB), os gastos tributários estimados para a ZFM, Amazônia Ocidental (AO) e ALCs (Áreas de Livre Comércio) para os setores da indústria, agricultura, serviço e comércio, mais que duplicaram de 2010 a 2015. Atingiram, no ano de 2015, o patamar de R\$ 27,8 bilhões. Verificando somente o setor industrial da ZFM, os gastos tributários destinados apenas à ZFM para o ano de 2015 ultrapassaram o montante de R\$ 6 bilhões.⁵

Para realizar uma análise mais aprofundada da ZFM, foram avaliadas a eficiência energética e a produtiva de toda a ZFM. O intuito de verificar tais níveis é poder compará-los com o Brasil, para então entender se há indicativo de melhora na eficiência relacionado aos incentivos concedidos à região.

Para medir a evolução desses indicadores, esse estudo toma como base os dados anuais para o período de 2003 a 2015 ao nível da firma industrial utilizando três fontes de dados: Pesquisa Industrial Anual (PIA), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e tarifas industriais médias das distribuidoras.⁶ A partir da compilação dessas bases de dados, foi possível conhecer a evolução da eficiência produtiva e da eficiência energética para o Brasil e para a ZFM. O indicador de EE das firmas

2 Brasileiro, V.M.M.. "Análise do trabalho desenvolvido pela SUDAM e pela SUFRAMA para o desenvolvimento da Amazônia". Página 5. Disponível em: <https://bit.ly/2miyfaG>. Acesso em: 12 de setembro de 2019.

3 Para o PIS/PASEP e COFINS, a isenção se dá apenas para entradas e vendas internas, por meio de alíquota zero.

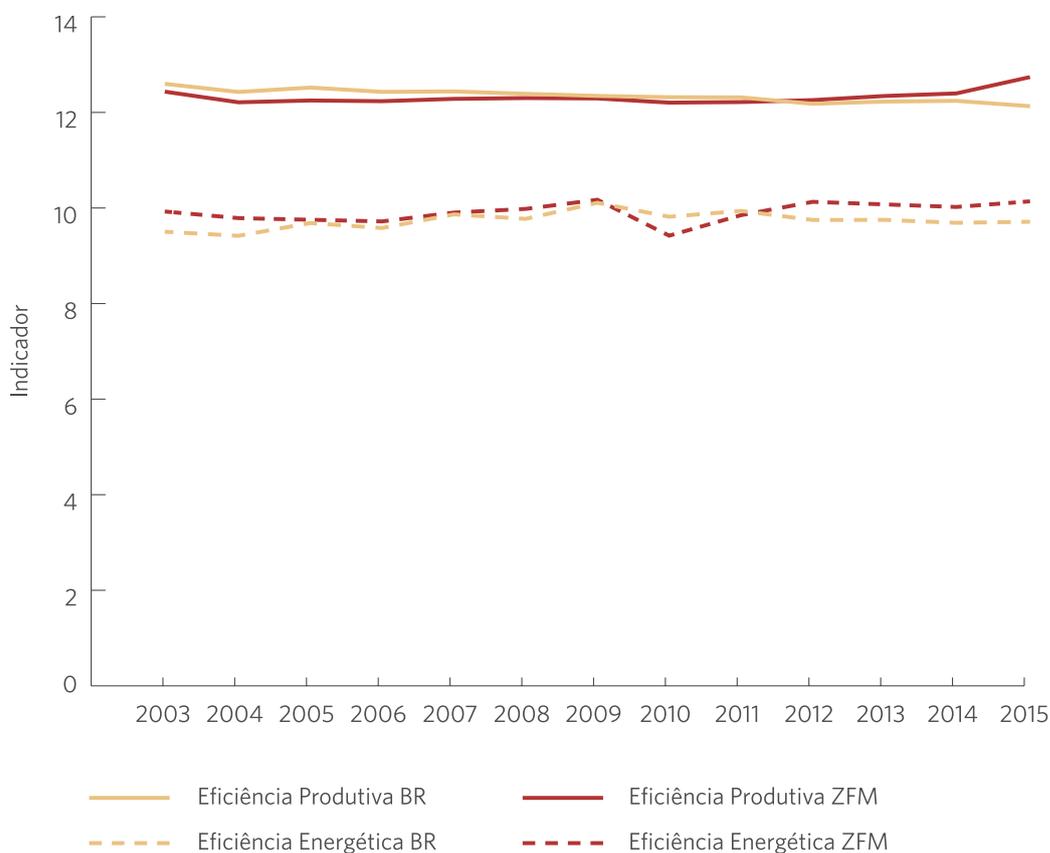
4 BRASIL. Lei n.º 8.387, de 30 de dez. de 1991.

5 Foi desconsiderado do cálculo a ZFM e ALCs, referente às Alíquotas diferenciadas e às aquisições de mercadorias.

6 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Economia e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), respectivamente.

é definido utilizando o valor adicionado dividido pela quantidade de eletricidade, enquanto a eficiência produtiva corresponde ao valor adicionado da firma dividido pelo número de trabalhadores. A Figura 1 apresenta tais indicadores para o período de 2003 a 2015.

Figura 1: Evolução da eficiência produtiva e da energética para os setores industriais agregados do Brasil e da ZFM (2003 - 2015)



Fonte: Climate Policy Initiative com dados da PIA, RAIS e ANEEL.

Pela Figura 1 é possível observar que os níveis de eficiência energética e produtiva da ZFM e do Brasil são semelhantes e permanecem estáveis ao longo do período analisado. Apesar do alto volume de renúncias fiscais direcionados às empresas da ZFM, não há um indicativo de contrapartida em termos de eficiência. Dessa forma, a estabilidade da eficiência produtiva e energética da indústria de transformação brasileira também se aplica à ZFM, mesmo inseridos em um contexto de disparidades de benefícios fiscais.

ESTIMATIVA DA RENÚNCIA FISCAL

Como previamente apresentado, as eficiências – produtiva e energética – do Brasil e da ZFM possuem o mesmo padrão e são semelhantes. Isso indica que, apesar da atratividade fiscal inerente à ZFM, a indústria de transformação dessa região possui uma realidade similar à indústria brasileira em relação aos níveis de eficiência. Assim, a similaridade desses indicadores de eficiências, inseridos em um contexto de diferenças no recebimento de benefícios fiscais, reflete a necessidade de uma análise desagregada para melhor compreender a dinâmica setorial.

Com a finalidade de avaliar se os setores que mais recebem benefícios fiscais na ZFM possuem padrões diferentes de toda a indústria agregada, comparativamente ao Brasil, as isenções por setor foram estimadas. A fim de realizar a estimativa ao nível setorial, a proporção das deduções em relação à receita foi calculada para o Brasil desconsiderando-se a ZFM. Com essa alíquota, é possível calcular a diferença entre o que cada setor da ZFM efetivamente já pagou de dedução com o que teria pago se não estivesse na ZFM (alíquota calculada multiplicada pela receita na ZFM). Com essa subtração é possível recuperar o valor da renúncia fiscal de cada setor da ZFM em relação ao Brasil.

A Tabela 1 mostra a participação de cada setor no valor total de renúncia que a ZFM tem a mais que o restante do país. Além disso, são apresentados os setores com as maiores participações na produção total da ZFM e a maior concentração da força de trabalho na ZFM em comparação com o país.

Em 2015, de todo o incentivo fiscal que é direcionado a mais para a ZFM, dois setores se destacaram: duas rodas e áudio e vídeo. Do total de renúncia fiscal estimada que a ZFM possuía, estes setores foram responsáveis por receber, respectivamente, 27% e 16% desse montante. Quanto à produção, o setor de duas rodas foi responsável por 15% de todo o valor bruto da produção industrial da ZFM, enquanto o setor de áudio e vídeo, 13%. Quanto à expressividade na força de trabalho, de todas as unidades locais do setor de áudio e vídeo do Brasil, 24% estão concentradas na ZFM; assim como o setor de duas rodas da ZFM é o responsável por empregar 56% de todo o pessoal ocupado que trabalha nesse setor no Brasil.

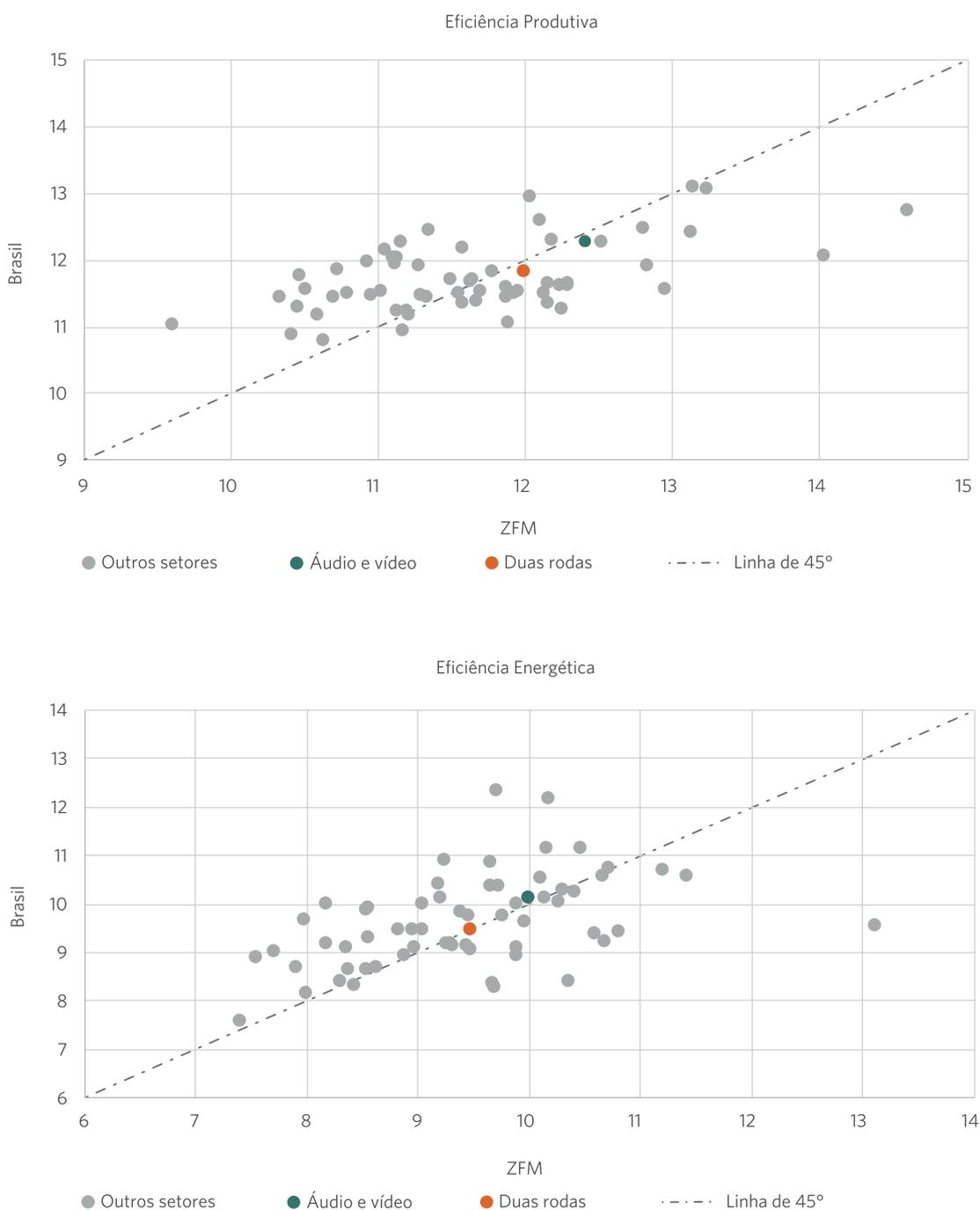
Tabela 1: Setores mais expressivos da ZFM quanto a isenção fiscal, produção e força de trabalho para o ano de 2015

Descrição dos grupos setoriais	Incentivos fiscais (%)	Produção (%)	Força de trabalho (%)	
	Renúncias fiscais estimadas	Valor bruto da produção industrial	Proporção das unidades locais da ZFM	Proporção do total de pessoal ocupado da ZFM
Duas rodas	27	15	18	56
Áudio e vídeo	16	13	24	42
Bebidas não alcoólicas	8	12	3	3
Plástico	7	4	2	3
Comunicação	6	17	14	27
Máquinas e equipamentos	3	4	1	5

A Figura 2 mostra, para o ano de 2015, a dispersão dos setores industriais do Brasil e da ZFM em relação à eficiência produtiva e energética e a linha de 45°.

A análise setorial aponta que apesar do regime fiscal diferenciado, o setor de duas rodas e de áudio e vídeo têm níveis de eficiência produtiva e de eficiência energética semelhantes ao do resto do país, dado que ambos os setores se encontram sobre a linha tracejada de 45°. Nesse sentido, os incentivos fiscais não têm tornado as indústrias desses setores na ZFM mais eficientes que as demais dos mesmos setores do resto país.

Figura 2: Dispersão da eficiência produtiva e energética dos setores para o Brasil e a ZFM e linha de 45° para o ano de 2015



Fonte: Climate Policy Initiative com dados da PIA, RAIS e ANEEL.

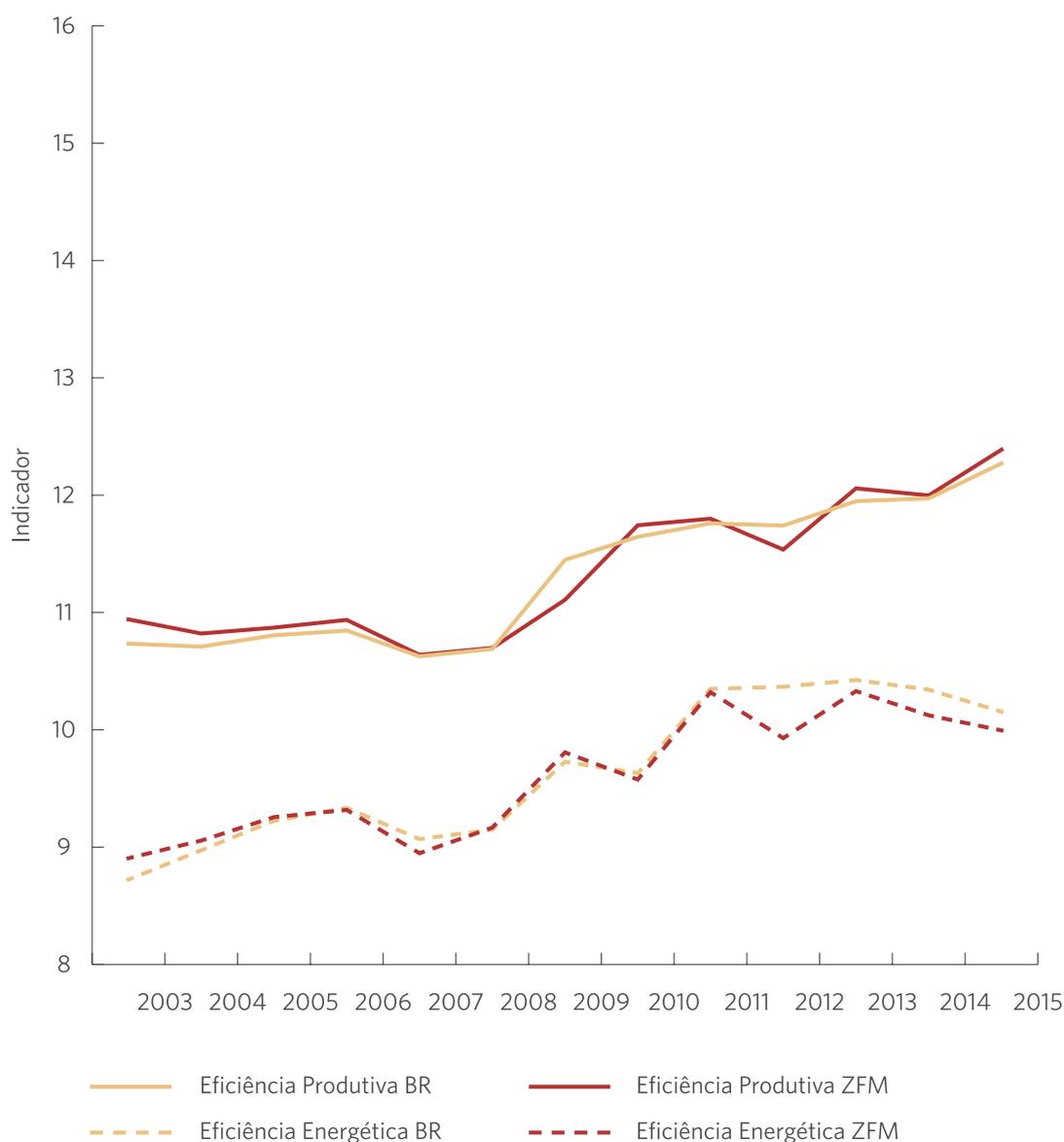
ANÁLISE SETORIAL

Setor de áudio e vídeo

É difícil diferenciar o setor de áudio e vídeo da ZFM do Brasil, dado que ambas eficiências são muito semelhantes, como mostra a Figura 4. Isso indica que para esse setor, a localização das empresas na ZFM não se traduz em vantagens comparativas nos quesitos de eficiência produtiva e energética.

Vale ressaltar que essa similaridade entre os índices do Brasil e da ZFM não é justificada por uma concentração total dessa indústria no PIM. Apenas 24% das unidades locais desse setor se localizam na ZFM.

Figura 4: Eficiência produtiva e energética do setor de áudio e vídeo (2003 - 2015)



Fonte: Climate Policy Initiative com dados da PIA, RAIS e ANEEL.

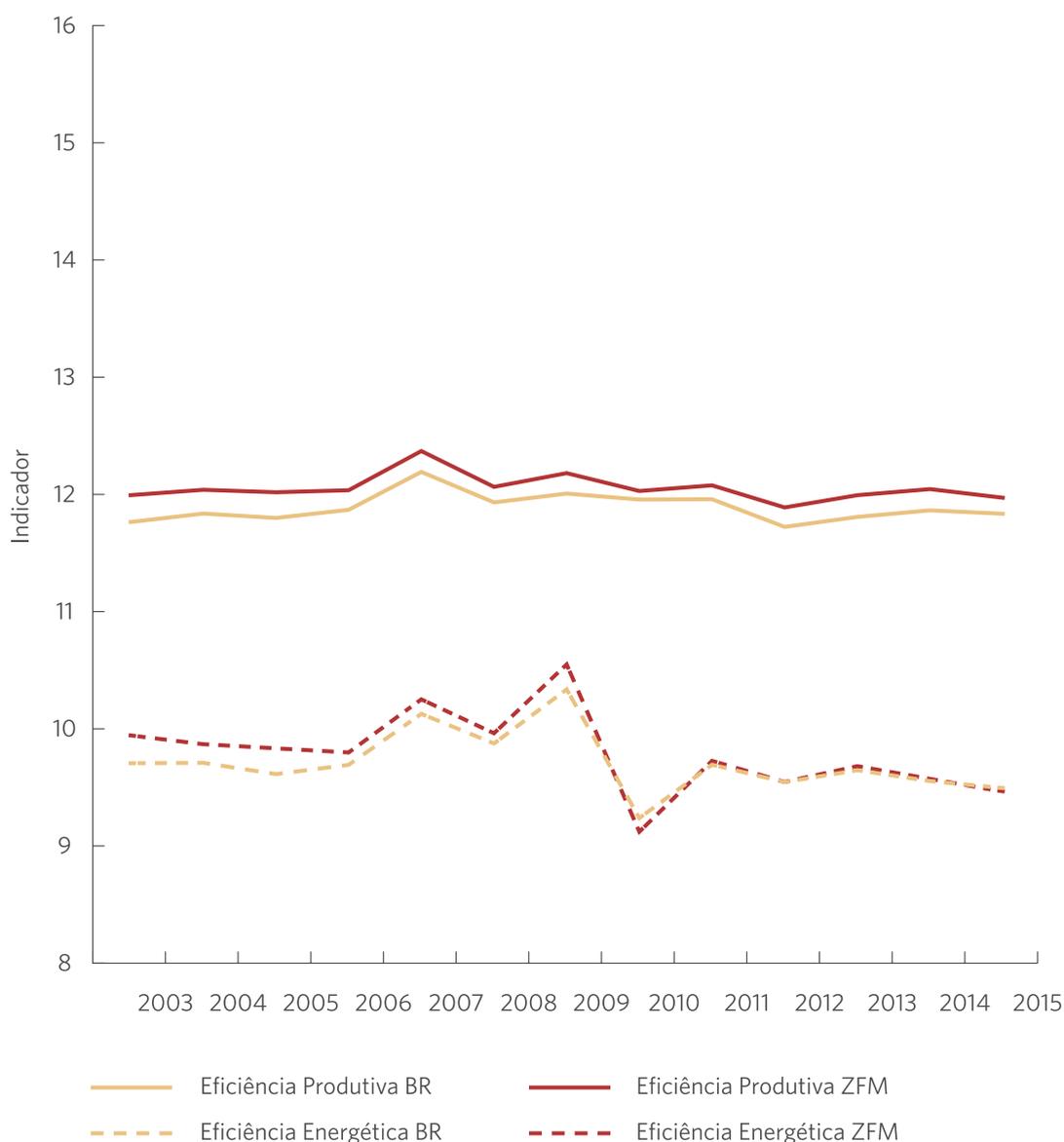
Setor de duas rodas

Apesar de ser o setor mais beneficiado em renúncia fiscal da ZFM, comparado ao resto do país, e possuir fábricas de grandes empresas instaladas há décadas na região, não há indicativos de melhora em seus níveis de eficiência ao longo dos anos, assim como um destaque em relação ao Brasil.

Assim como no setor de áudio e vídeo, a semelhança entre índices brasileiros e da ZFM não pode ser justificada por uma concentração total dessa indústria no PIM, uma vez que apenas 18% das unidades locais desse setor se localizam na ZFM.

Pela Figura 5, é válido observar que apesar de se enfatizar os setores mais relevantes da ZFM em termos de produção, renúncia fiscal e representatividade na força de trabalho, não é possível identificar um destaque, em relação ao Brasil, dada a proximidade de tais indicadores de eficiência. Essa constatação indica que os benefícios recebidos pela ZFM não são traduzidos em maiores níveis de eficiência.

Figura 5: Eficiência produtiva e energética do setor de duas rodas (2003 - 2015)



CONCLUSÃO

Os pesquisadores comprovam neste estudo que, apesar das vantagens fiscais, a ZFM se comporta, em termos de eficiência produtiva e eficiência energética, de modo bastante semelhante à indústria em geral. Desta forma, apesar dos benefícios fiscais, essa política industrial não tem contribuído para aumentar a produtividade e a eficiência energética do país.

Dada a importância da região e a evolução crescente dos incentivos fiscais direcionados à ZFM, é válido realizar uma análise desagregada setorialmente, com o intuito de investigar as dinâmicas inerentes à cada setor industrial. Pela análise setorial, as firmas da ZFM não se mostraram mais eficientes do que as do resto do país. Assim, o efeito das isenções e benefícios concedidos à ZFM não se mostram suficientes para induzir uma melhora na eficiência das firmas, nem sendo estas pertencentes aos setores mais expressivos da região.

Tais constatações abrem espaço para discutir a estrutura industrial brasileira e os subsídios intrínsecos. Este trabalho deixa evidente que os menores custos produtivos, advindos de benefícios fiscais, não podem ser associados a aumentos na eficiência. Assim, há a necessidade de se investigar a possibilidade de os desdobramentos dos benefícios fiscais estarem relacionados apenas à atratividade para Manaus.

AUTORES

Juliano Assunção

Executive Director

Climate Policy Initiative/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/ PUC-Rio)

Departamento de Economia, PUC-Rio

juliano.assuncao@cpirio.org

Amanda Schutze

Head of Policy Evaluation, Energy

Climate Policy Initiative/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/ PUC-Rio)

amanda.schutze@cpirio.org

Rhayana Holz

Assistant Analyst, Energy

Climate Policy Initiative/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/ PUC-Rio)

rhayana.holz@cpirio.org

Citação sugerida

ASSUNÇÃO, Juliano; HOLZ, Rhayana; SCHUTZE, Amanda. Sumário. *A Zona Franca de Manaus tem impacto na eficiência da indústria?* Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

Março 2020

Climate Policy Initiative (CPI) é um grupo internacional de analistas e consultores que trabalham para aprimorar as mais importantes políticas de uso da terra e energia no mundo, com escritórios nos Estados Unidos, Europa, Brasil, Índia e Indonésia. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e mantém estreita colaboração com pesquisadores de universidades dentro e fora do país.

Esse projeto é financiado pelo Instituto Clima e Sociedade - ICS.

www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.
Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.