



# Aprimorando a Zona Franca de Manaus Lições da Experiência Internacional

AMAZÔNIA  
2030

MAIO 2021

## O que é Amazônia 2030

O projeto **Amazônia 2030** é uma iniciativa de pesquisadores brasileiros para desenvolver um plano de ações para a Amazônia brasileira. Nosso objetivo é que a região tenha condições de alcançar um patamar maior de desenvolvimento econômico e humano e atingir o uso sustentável dos recursos naturais em 2030.

## Contato

### Assessoria de imprensa

O Mundo que Queremos

[amazonia2030@omundoquequeremos.com.br](mailto:amazonia2030@omundoquequeremos.com.br)

### Amazônia 2030

[contato@amazonia2030.org.br](mailto:contato@amazonia2030.org.br)

### Responsável pela pesquisa

Amanda Schutze

[amanda.schutze@cpiglobal.org](mailto:amanda.schutze@cpiglobal.org)



# Ficha Técnica

## Autores

### **Amanda Schutze**

Coordenadora de Avaliação de Política Pública, Energia,  
Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI PUC-Rio)

### **Rhayana Holz**

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

### **Juliano Assunção**

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

## Agradecimentos

Esse trabalho é financiado pelo Instituto Clima e Sociedade (iCS).

Agradecemos a excelente assistência de pesquisa de Luiz Bines e Beatriz Nogueira. O trabalho se beneficiou de comentários e sugestões de Beto Veríssimo e demais participantes das reuniões virtuais do projeto Amazônia 2030, a quem também agradecemos. Por fim, agradecemos a Clarice Spitz-Goutorbe e Giovanna de Miranda pela criteriosa revisão e edição do texto e a Meyrele Nascimento, Nina Vieira e Matheus Cannone pela formatação e design do texto. Os erros remanescentes são de nossa responsabilidade.

## Palavras-Chave

Zona franca; Zona empresarial; Zona Franca de Manaus; Políticas territoriais; Políticas industriais.

# Índice

Sumário Executivo	1
Introdução	4
Criação da Zona Franca de Manaus	5
Polo Industrial de Manaus Hoje: a Parte Industrial da Zona Franca de Manaus	10
Políticas Industriais	17
Características das Zonas Empresariais e Zonas Francas	20
Mercado de Trabalho	22
Mercado Principal	23
Localização	24
Análise e Considerações da Política Industrial da ZFM	26
Conclusão	30
Referências bibliográficas	31
Anexo	36
Experiências Internacionais de Zonas Francas	36
República Dominicana	36
Estados Unidos	37
Canadá	38
Argentina	40
Chile	41
Colômbia	42
Experiências Internacionais de Zonas Empresariais	43
Reino Unido	43
França	45
Estados Unidos	45
Zonas de Processamento de Exportação	48
Gastos Tributários da Zona Franca de Manaus	48

# Lista de Figuras e Tabelas

Figura A. O que se espera da política industrial da ZFM?	2
Figura B. Lições a Partir das Experiências Internacionais e a Partir dos Desafios da Amazônia	3
Figura 1. Criação da Zona Franca de Manaus	9
Figura 2. Exemplos de Produtos da ZFM	11
Figura 3. Principais Rotas de Escoamento da Produção entre a ZFM e o Resto do País	14
Tabela 1. Resumo dos Incentivos Fiscais na ZFM	15
Tabela 2. As Principais Características das Zonas Empresariais dos Estados Unidos, França e Reino Unido	20
Tabela 3. As Principais Características das Zonas Francas dos EUA, Canadá, Argentina, Chile, Colômbia e Panamá	21
Figura 4. O Que se Espera da Política Industrial da ZFM?	29
Figura 5. Lições a Partir das Experiências Internacionais e a Partir dos Desafios da Amazônia	30
Tabela 4. Gastos tributários da ZFM para o ano de 2019	48



# Sumário Executivo

Atualmente, há mais de 500 firmas operando na parte industrial da Zona Franca de Manaus (ZFM), também conhecida como Polo Industrial de Manaus (PIM). Os principais produtos vendidos são televisores, motocicletas, telefones celulares e aparelhos de ar condicionado. Grandes multinacionais possuem fábricas no PIM, como a Coca-Cola, Harley-Davidson, LG, Samsung e Honda. As empresas no PIM geraram mais de 80 mil empregos diretos e faturaram cerca de R\$ 105 bilhões em 2019 (Suframa 2020).

No entanto, a ZFM não opera como uma zona franca típica, em que a concessão de benefícios às empresas tem como objetivo incentivar o comércio exterior. Por mais que 65% da aquisição dos insumos venha do exterior, apenas 2% do faturamento do PIM é relacionado às vendas no mercado internacional (Suframa 2020). A ZFM assume uma estrutura que remete às zonas empresariais (*Enterprise Zones – ZEs*), onde os incentivos fiscais são concedidos para atrair empresas para a região, empregando a mão de obra local e desenvolvendo a economia da região.

Contudo, apesar da política industrial ter como objetivo o desenvolvimento regional e a geração de emprego, a massa empregada não é bem remunerada. Em 2019, o valor pago aos trabalhadores do PIM correspondeu a apenas 5% do faturamento. Em 2018, a média do Brasil foi de 11%, segundo a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, em 2019, 59% dos empregados no PIM recebiam até 2 salários mínimos (Suframa 2020). As firmas do PIM usufruem, portanto, dos benefícios fiscais e da disponibilidade de mão de obra barata.

A despeito do alto volume de renúncias fiscais concedidas às indústrias da ZFM, Assunção, Schutze e Holz (2020) demonstram que os níveis de eficiência produtiva eram semelhantes aos do resto do Brasil e permaneceram estáveis entre 2003 e 2015.

Todos esses apontamentos deixam claro que o descompasso entre os objetivos típicos de uma zona franca ou de uma zona empresarial e a ZFM não é apenas de ordem conceitual. Fica evidente que o atual desenho de incentivos não está sendo capaz de prover ganhos de produtividade para o setor industrial nem melhores condições salariais para os empregados.

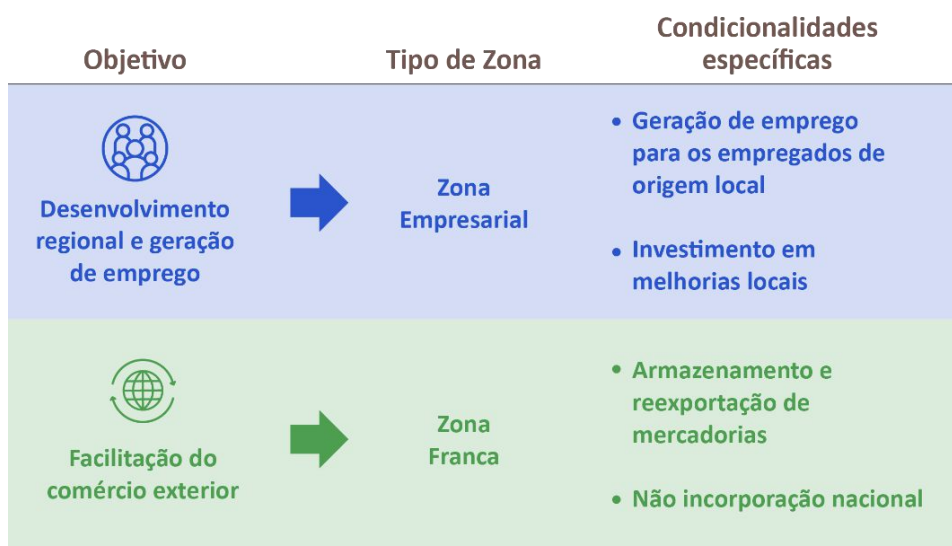
O objetivo deste trabalho é aprimorar a política industrial da Zona Franca de Manaus a partir das lições internacionais e das lições a partir dos desafios específicos da Amazônia. É importante a definição da futura identidade da ZFM, de forma que se possa definir quais os



incentivos que melhor se adequam aos objetivos para a região. Esses incentivos podem ser baseados nos aplicados em outros países, de acordo com o tipo de zona. Diversos países, como República Dominicana, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile, Colômbia e Panamá, possuem estruturas de zona franca e locais como Reino Unido, França e Estados Unidos, possuem zonas empresariais.

A Figura A ilustra dois caminhos possíveis para alinhar os objetivos da ZFM com o modelo da política de incentivos. Para se configurar como uma zona franca, o objetivo será o de facilitar o comércio internacional, e assim, os incentivos serão condicionais ao armazenamento dos produtos e à reexportação de mercadorias. Caso o objetivo seja a manutenção da zona empresarial, os incentivos serão direcionados para a geração do emprego local e investimentos em melhorias nas condições locais de vida e trabalho.

Figura A. O que se espera da política industrial da ZFM?



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

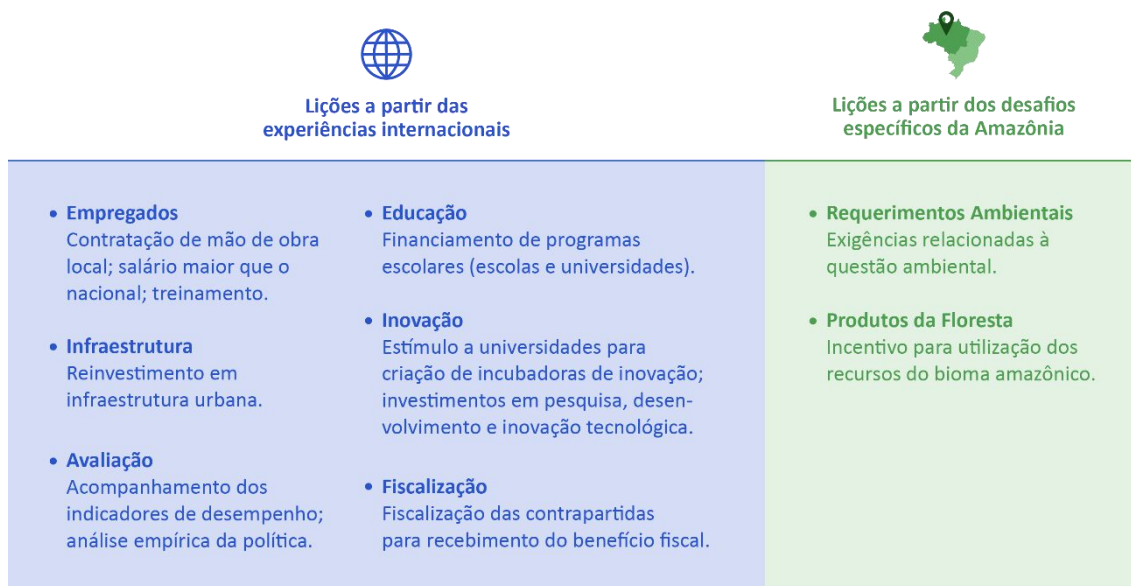
Este estudo, realizado pelos pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio), se insere no Amazônia 2030 (AMZ 2030) e pretende dar subsídios para a discussão sobre o futuro da Zona Franca de Manaus ao investigar as origens históricas do modelo brasileiro, realizar uma revisão da literatura econômica sobre as políticas territoriais e efetuar uma análise comparativa entre a ZFM e experiências internacionais de zonas francas e zonas empresariais.

Através do conhecimento adquirido com os mais de 50 anos de funcionamento da política e das experiências bem-sucedidas ao redor do mundo de políticas territoriais, é possível aplicar um desenho de incentivo para que nos próximos 50 anos da ZFM se alcance a sua sustentabilidade



com o desenvolvimento de uma capacidade competitiva e autônoma.<sup>1</sup> A prorrogação da ZFM por mais 50 anos, de 2023 para 2073, ocorreu com a justificativa de geração de emprego e desenvolvimento regional. Desta forma, na Figura B estão resumidas as recomendações de contrapartidas com base na experiência internacional de zonas empresariais. A Figura B também inclui as lições específicas para uma política territorial na Amazônia.

Figura B. Lições a Partir das Experiências Internacionais e a Partir dos Desafios da Amazônia



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

<sup>1</sup> A Emenda Constitucional 83/2014 estende o prazo de vigência dos incentivos do modelo da Zona Franca de Manaus até 2073.





# Introdução

A Zona Franca de Manaus (ZFM) representa uma das políticas públicas mais expressivas do país, ao conceder isenções fiscais que, em 2019, segundo a Receita Federal do Brasil, superaram R\$ 5 bilhões a um grupo de aproximadamente 500 empresas instaladas no seu polo industrial, de acordo com a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).<sup>2</sup>

Diversos países, como República Dominicana, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile, Colômbia e Panamá, possuem diferentes estruturas de zona franca, com os mais variados incentivos e critérios para instalação. No entanto, a finalidade é tornar as empresas competitivas em um cenário internacional.

Apesar de chamar-se zona franca, o modelo brasileiro possui objetivos diferentes, seu foco encontra-se no desenvolvimento regional e na geração de empregos, mais próximo conceitualmente de uma zona empresarial (*Enterprise Zones – ZEs*). Zonas empresariais podem ser encontradas em locais como Reino Unido, França e Estados Unidos.

A ZFM se diferencia ainda das experiências de políticas industriais ao redor do mundo por conta da sua localização *sui generis*, em plena Floresta Amazônica. A proximidade com a floresta impõe desafios ambientais importantes para o desenho dessa política, que necessita levar em conta ainda a utilização de recursos naturais e a relação com as populações locais. De fato, há uma série de discussões mais recentes que apontam para essa direção, associando os incentivos fiscais a atividades sustentáveis.

Atualmente, o debate com o enfoque na ZFM tem sido frequente, seja pelo ensejo do governo federal em desenvolver um modelo de zona franca no Pará, seja pela discussão a respeito de uma reforma tributária que poderia impactar os benefícios fiscais praticados na região. Diversas são as possibilidades contempladas para uma maior associação entre os incentivos fiscais e a sustentabilidade.<sup>3</sup>

Por esses motivos, torna-se crucial refletir sobre o atual modelo de política industrial da ZFM de forma a identificar possíveis aprimoramentos.

---

<sup>2</sup> Para mais informações sobre o histórico das indústrias da ZFM, ver: Suframa. *A história da Zona Franca de Manaus, em resumo*. 28 de agosto de 2015. [bit.ly/2NircwD](http://bit.ly/2NircwD).

<sup>3</sup> Além da Zona Franca de Manaus, existem outras zonas econômicas especiais no Brasil, que seguem outro modelo. Para mais informações, ver Anexo: Zonas de Processamento de Exportação.



O objetivo deste trabalho é aprimorar a política industrial da Zona Franca de Manaus a partir das lições internacionais e das lições a partir dos desafios específicos da Amazônia. Para isso, o presente relatório descreve a origem e o funcionamento da ZFM, apresenta as diferentes políticas territoriais, além de comparar a ZFM com experiências internacionais de zonas francas e zonas empresariais. Através do conhecimento adquirido com os mais de 50 anos de funcionamento da política e das experiências bem-sucedidas ao redor do mundo de políticas territoriais, é possível aplicar um desenho de incentivo para que nos próximos 50 anos da ZFM se alcance a sua sustentabilidade com o desenvolvimento de uma capacidade competitiva e autônoma.<sup>4</sup>

## Criação da Zona Franca de Manaus

A ZFM é o resultado de uma série de políticas iniciadas antes da metade do século XX, que foram sendo alteradas conforme as circunstâncias das políticas nacionais e da região. Sua criação e evolução não envolveu apenas questões econômicas, mas também questões político-ideológicas.

Desde o início do século XX, com o fim do Ciclo da Borracha, a região Norte perdeu sua importância econômica, o que a levou à sua estagnação.

Com a promulgação da Constituição de 1946, a Amazônia passou a ter o seu desenvolvimento ativamente incentivado pelo poder público. Para isso, foi criado o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA), que obrigava a União a investir 3% de sua receita líquida por duas décadas em um fundo voltado ao desenvolvimento da região.

O projeto de lei (PL) nº 1.310 de 1951 propôs a criação de um porto franco em Manaus. Esse empreendimento seria “destinado ao armazenamento (...) de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia”. O PL previa também que a administração do empreendimento pudesse ser concedida à concessionária do porto de Manaus.

A justificativa para o PL era a necessidade de abastecer a Amazônia, isolada por conta de sua geografia. Ademais, afirmava-se que o comércio com os países vizinhos deveria se dar principalmente pelo porto de Manaus. Para isso, entretanto, seria necessário o investimento em transformação do porto, uma vez que as operações de importação e exportação na região eram realizadas com muita dificuldade.

Dessa forma, entende-se que o porto franco de Manaus seria utilizado tanto para o suprimento interno da região com mercadorias provenientes do exterior, de forma a tentar amenizar seu

---

<sup>4</sup> A Emenda Constitucional 83/2014 estende o prazo de vigência dos incentivos do modelo da Zona Franca de Manaus até 2073.



isolamento geográfico, quanto para seu desenvolvimento econômico, de forma a servir como um relevante ponto de reexportação.

O projeto consistia na construção de uma área superior a 200 hectares, nas margens do Rio Negro, composta por um cais flutuante acostável, bem como armazéns de propriedade da administração do porto e depósitos privados para receber a mercadoria. Seria incluída também uma faixa de água destinada ao estacionamento das embarcações, com a possibilidade de convertê-las em depósitos provisórios para mercadorias de trânsito rápido.

Os artigos desembarcados no porto franco não estariam sujeitos ao pagamento de direitos alfandegários ou a quaisquer outros impostos – federais, estaduais ou municipais – inclusive quando armazenados nas dependências existentes na área demarcada do porto franco. Caso incorporadas à circulação nacional, entretanto, as mercadorias se tornariam sujeitas ao regime alfandegário e aos impostos usuais.

Em suma, o projeto se propunha tanto a prover o suprimento interno da Amazônia, como estimular o desenvolvimento econômico. A região seria abastecida com produtos importados via porto franco, e poderia exportar para os países vizinhos.

O PL referente à criação do porto franco ficou, durante cinco anos, sem ser aprovado. Em 1957, entretanto, foi transformado na Lei nº 3.173, sancionada pelo presidente Juscelino Kubitschek. A nova lei definia, entretanto, a criação de uma zona franca na cidade de Manaus, em vez de um porto franco.

Na prática, todavia, o empreendimento previsto na lei seguia um molde similar ao do porto franco anteriormente planejado. A ZFM seria também composta por uma área superior a 200 hectares, nas margens do Rio Negro. Os armazéns de propriedade da administração do porto e a possibilidade de construção de depósitos por parte da iniciativa privada também seguiram inalterados na nova lei. Haveria, também, indústrias de agentes privados, responsáveis pelo beneficiamento de matérias-primas que passassem pela zona franca. A isenção de impostos e tarifas alfandegárias também foi mantida, bem como a cobrança sem isenção fiscal em casos de incorporação nacional.

A criação da ZFM estava alinhada ao chamado Plano de Metas, estratégia desenvolvimentista do então Presidente. Pretendia-se realizar fortes investimentos em infraestrutura, de forma a se desenvolver o país, bem como permitir a substituição de importações.

Apenas em 1960, com a conclusão da rodovia Belém-Brasília, que melhor conectou a região Norte ao resto do país, foram estabelecidas as normas de execução da ZFM. Mercadorias estrangeiras eram isentas de impostos e taxas, tanto ao entrarem na ZFM quanto ao eventualmente serem reexportadas (com ou sem beneficiamento local).



A estruturação da ZFM na época, entretanto, não foi suficiente para causar real impacto na economia amazônica. A região ainda continuava muito isolada e não havia reais incentivos para empresas nacionais ou estrangeiras se instalarem na ZFM. Como explica o parecer do PL nº 1.310 de 1951, “Manaus é o centro geográfico de distribuição da Amazônia, para todas as direções”. Dessa forma, os resultados limitados da ZFM nesse período refletem na continuidade da estagnação da Amazônia.

Com o início do período militar, em 1964, sob o mote “integrar para não entregar”, a Amazônia se tornou uma área cuja ocupação e desenvolvimento se tornaram estratégicos geopoliticamente. Os governos militares deram relevância nacional ao objetivo de integração da Amazônia e aplicaram recursos públicos em diversos projetos: o Aeroporto Internacional de Manaus; a Rodovia Transamazônica; a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, entre outros (Miranda 2013).

Essa nova importância dada à Amazônia e à proteção de suas fronteiras culminou, em 1970, com a criação do Programa de Integração Nacional. Esse projeto pretendia alocar a mão de obra nordestina para a Amazônia, de forma a integrar e desenvolver a região.<sup>5</sup>

Houve, também, outras mudanças significativas na política territorial da Amazônia, durante o período militar, que ocorreram mesmo antes do Programa de Integração Nacional. Pode-se citar, por exemplo, a extinção da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e sua substituição pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). A SUDAM, além de herdar as funções da antiga SPVEA, é responsável por administrar o Fundo de Investimentos da Amazônia, além de ter competência para conceder incentivos fiscais relacionados ao abatimento do Imposto de Renda.

A ZFM foi reestruturada, de forma a buscar atrair empresas que desenvolvessem a economia da região e trabalhadores que ocupassem a Amazônia. Para isso, adicionaram, por meio do decreto-lei nº 288, em 1967, incentivos fiscais para atrair as firmas e aumentaram a área da ZFM para 10 mil quilômetros quadrados. A administração passou a ser da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), órgão diretamente ligado ao governo.

A concessão de incentivos fiscais tinha como objetivo a implantação de indústrias em Manaus e também, o barateamento da aquisição de bens duráveis de consumo pela população da Amazônia. Isso porque o objetivo era intensificar a presença brasileira na Amazônia, com novas indústrias e com população atraída de outras partes do país. A ZFM não era uma peça isolada para a promoção da presença brasileira na Amazônia, e sim parte integrante de uma estratégia nacional em busca de um projeto para o país.

---

<sup>5</sup> Para mais informações sobre o Programa de Integração Nacional, ver: Casa Civil da Presidência da República. Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. [bit.ly/370weVi](https://bit.ly/370weVi).



Com a reestruturação da ZFM, mercadorias produzidas na ZFM que fossem destinadas ao consumo em território nacional – mesmo fora da Amazônia – mantinham seus incentivos fiscais. Apenas mercadorias estrangeiras estocadas na ZFM perderiam os incentivos em caso de incorporação nacional.

Essa mudança permitiu a extensão dos incentivos fiscais, uma vez que, anteriormente, apenas os produtos reexportados ou consumidos na Amazônia poderiam usufruir dos benefícios fiscais.

Essa mudança reformulou a estrutura da ZFM, que permanece, em seus principais pontos, inalterada até hoje. Por mais que a questão regional, como um todo, e a integração da Amazônia, em particular, tenham sido afastadas da agenda nacional de prioridades, em relação a ZFM, não houve atualização de objetivos, melhoria do modelo de gestão dos incentivos, nem o aperfeiçoamento de seus objetivos, como apontado por Miranda (2013).

Com o novo modelo, a ZFM passou a se desenvolver em três polos: agrícola, comercial e industrial, todos contando com incentivos fiscais específicos. A parte industrial da ZFM recebe o nome de Polo Industrial de Manaus (PIM), e abarca a maior parte da produção industrial da economia de Manaus e do estado do Amazonas (Assunção, Schutze e Holz, 2020). Por conta do foco na configuração da indústria dentro do modelo, o presente trabalho se refere à ZFM, como a parte industrial da ZFM, ou seja, ao PIM.

Na Figura 1 é apresentada a linha do tempo da ZFM.



Figura 1. Criação da Zona Franca de Manaus



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021



## Polo Industrial de Manaus Hoje: a Parte Industrial da Zona Franca de Manaus

Há mais de 500 firmas operando na ZFM atualmente. Grandes multinacionais possuem fábricas na ZFM, como a Coca-Cola, Harley-Davidson, LG, Samsung e Honda. De acordo com a Suframa, os principais produtos vendidos são televisores, motocicletas, telefones celulares e aparelhos de ar condicionado.<sup>6</sup> Na Figura 2 são apresentados alguns dos principais produtos fabricados na ZFM. As empresas no PIM geraram mais de 80 mil empregos diretos e faturaram cerca de R\$ 105 bilhões em 2019 (Suframa 2020).

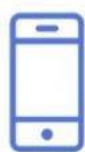
No entanto, a ZFM não opera como uma zona franca típica, em que a concessão de benefícios às empresas tem como objetivo incentivar o comércio exterior. Por mais que 65% da aquisição dos insumos venha do exterior, apenas 2% do faturamento do PIM em 2019 é relacionado às vendas no mercado internacional.

---

<sup>6</sup> Esses produtos obtiveram o maior faturamento no Polo Industrial de Manaus em 2019.



Figura 2. Exemplos de Produtos da ZFM



**Celulares**



**Refrigerantes**



**Computadores**



**Motocicletas**



**Aparelhos de  
Ar-condicionado**



**Embalagens plásticas**



**Videogame**



**Aparelhos de Televisão**

*Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021*





O principal atrativo a essas empresas são a série de incentivos fiscais – federais e estaduais – de que podem usufruir. Em 2019, segundo a Receita Federal do Brasil, os gastos tributários referentes aos incentivos fiscais à indústria da ZFM superaram a marca de R\$ 6 bilhões.<sup>7</sup>

Para a obtenção dos benefícios federais, é preciso que seus projetos sejam aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa. Para a aprovação, os requerentes devem cumprir o chamado Processo Produtivo Básico (PPB), que apresenta o mínimo necessário para que se caracterize a efetiva industrialização da produção na ZFM. Diferentes setores estão sujeitos a diferentes etapas obrigatórias, o que pode afetar diretamente na organização do setor e na sua eficiência.

Como os incentivos fiscais tornam a operação na ZFM vantajosa para as firmas, eventuais mudanças no PPB ou nos incentivos a serem concedidos podem alterar completamente o funcionamento do setor afetado, tanto dentro quanto fora da ZFM.

Um exemplo de como alterações nesses parâmetros podem abalar setores se deu em 2018, com a alteração da cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Com a greve dos caminhoneiros naquele ano, o governo do então presidente Michel Temer foi pressionado a subsidiar o óleo diesel, pauta-chave dos manifestantes. Para isso, o governo alterou o incentivo ligado ao IPI para o setor de bebidas da ZFM, de forma a economizar recursos oriundos dos incentivos concedidos para alocar esse montante poupado em subsídios para o combustível.

Esse setor tinha direito a 20% de restituição do IPI na forma de crédito tributário. Como as firmas desse setor da ZFM já contam com isenção do tributo, os 20% de compensação fiscal eram, na prática, uma restituição sobre um imposto que não pagavam.

O governo Temer, portanto, reduziu o percentual desses créditos de 20% para 4% para, assim, alocar essa economia de recursos ao subsídio do óleo diesel. Por conta da diminuição dos incentivos fiscais das firmas de bebidas da ZFM, a Pepsi fechou sua fábrica localizada na ZFM.

Já para o setor de ar condicionado, o PPB demandava que um certo percentual dos compressores utilizados para a fabricação dos aparelhos fosse de origem nacional, mesmo com as próprias empresas produzindo compressores mais eficientes em outros países. O compressor é uma das peças mais determinantes para a qualidade dos aparelhos de ar condicionado, dado que é o responsável pela efetiva regulação da temperatura. Dessa forma, para o recebimento

---

<sup>7</sup> Vale ressaltar que segundo a Receita Federal do Brasil o montante dos gastos tributários em 2019 foi de R\$ 24,7 bilhões. Englobando a ZFM, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio para o comércio e serviços o montante foi R\$ 17.3 bilhões, para agricultura R\$ 1.2 bilhão e indústria R\$ 6.1 bilhões. O valor de R\$ 6 bilhões, destinados ao setor industrial da ZFM em 2019, considera a ZFM e as Áreas de Livre Comércio quanto às alíquotas diferenciadas e às aquisições de mercadorias. O detalhamento desses valores pode ser consultado no Anexo Gastos Tributários da Zona Franca de Manaus.



dos incentivos fiscais as empresas deveriam utilizar os compressores nacionais, mesmo que isso significasse a confecção de aparelhos mais ineficientes.

Além disso, a fabricação dos compressores nacionais não ocorre na ZFM, mas em São Paulo. Com essa determinação, os compressores são levados de São Paulo para a ZFM e depois os aparelhos de ar condicionados são despachados para as demais regiões do Brasil, com maior expressividade no Sudeste.

Determinações como essa são apontadas como geradoras de distorções na medida em que resultam em uma menor eficiência energética e produtiva, tanto na linha de produção quanto no setor (Schutze, Holz e Assunção 2020).

Dessa forma, no caso do setor de ar condicionado, a ineficiência dos aparelhos seria causada pela tecnologia inferior dos compressores produzidos no Brasil. Já a perda de eficiência na linha de produção se dava, dentre outros motivos, pelos altos custos de transporte dos compressores nacionais até a ZFM (Schutze, Holz e Assunção 2020).

Para ilustrar as possibilidades de transporte das mercadorias e insumos no país, é apresentada a Figura 3. Segundo o Suframa (2017) as principais rotas de transporte para o escoamento da produção das indústrias da ZFM são via cabotagem ou rodo-fluvial com transbordo em Belém.



Figura 3. Principais Rotas de Escoamento da Produção entre a ZFM e o Resto do País



Fonte: CPI/PUC-Rio com dados de Suframa, 2021

O setor Duas Rodas, por exemplo, monta as motos na ZFM para usufruir dos incentivos fiscais. Parte das peças, entretanto, são importadas do exterior ou trazidas de outras regiões do país – principalmente São Paulo.

Dessa forma, parte da logística envolve trazer essas peças de São Paulo, até o Porto de Belém, e de Belém para Manaus. Já o produto final precisa trilhar a rota inversa para ser vendido, dado que o principal mercado deste setor está localizado na Região Sudeste. A distância marítima entre o Porto de Manaus e o Porto de Santos são de cerca de 6.000 km. Se o transporte for rodo-fluvial são 1.600 km de navegação fluvial entre o Porto de Manaus e o Porto de Belém e mais 3.000 km de rodovia até São Paulo.

Entende-se, portanto, que as vantagens para a produção oferecidas na ZFM levam as firmas a tomarem decisões logísticas ineficientes, que não seriam adotadas caso não existissem tais incentivos. Isso poderia ser parcialmente resolvido caso os incentivos estivessem ligados a indústrias que apresentassem vantagem comparativa na Amazônia.

Firmas cuja produção estivesse ligada ao aproveitamento de insumos do bioma amazônico, por exemplo, não apresentariam tal ineficiência na produção, uma vez que a produção naquele local naturalmente seria superior à produção em demais regiões do país. Dessa forma, a decisão



pela alocação de recursos na Amazônia seria ótima, e não viabilizada apenas pelos incentivos fiscais.

Por essa logística de transporte, pode-se entender a real dimensão da distorção causada pelos incentivos fiscais, uma vez que o regime tributário da ZFM precisa compensar os altos custos de transporte e adequação ao PPB. Na Tabela 1 são sumarizados os principais incentivos fiscais concedidos às empresas da ZFM.

Tabela 1. Resumo dos Incentivos Fiscais na ZFM

Incidência	Caracterização do Incentivo <sup>8</sup>
Imposto de importação	Isenção na entrada; Redução de 88% na saída
Imposto sobre Produtos Industrializados	Isenção
PIS/PASEP e Cofins	Isenção para matérias-primas, produtos intermediários e embalagens; Redução de cerca de 60% sobre a receita bruta decorrente de venda de produção própria por pessoa jurídica industrial
Imposto de Renda Pessoa Jurídica	Redução de 75% para pessoas jurídicas com projetos de setores prioritários aprovados até o final de 2023; Reinvestimento de 30% do imposto até o final de 2023 para equipamentos de empreendimentos em setores prioritários
Adicional sobre o Frete para a Renovação da Marinha Mercante	Não incidência, exceto sobre cargas de graneis líquidos
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	Redução variável por produto, de 55% a 100%, na forma de crédito estímulo; Diferimento em casos de importação de matéria-prima ou saída de bens intermediários a serem utilizados por outra indústria incentivada do estado do Amazonas; Isenção para aquisição de máquinas e equipamentos utilizados no processo produtivo; Redução na base de cálculo para importações de matéria-prima do exterior de 55% a 64,5%

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

Outra característica importante da ZFM são os baixos salários. De acordo com Assunção, Holz, Schutze (2020), o salário médio do Brasil é maior do que o da ZFM para os setores industriais

<sup>8</sup> Alguns setores contam com um perfil de incentivos diferente. A tabela apresenta os incentivos fiscais comuns a maior parte dos setores.



mais relevantes. Em 2019, o valor pago aos trabalhadores do PIM correspondeu a apenas 5% do faturamento.<sup>9</sup> A média do Brasil no 2018 foi de 11%, segundo a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>10</sup>

Schutze, Assunção e Holz (2020) mostram que, no caso do setor de ar condicionado, existe um perfil específico no PIM: poucas unidades locais, de grande porte, contando com muitos funcionários, e um salário abaixo da média nacional.

Assim, entende-se que os incentivos e isenções oferecidos pelo modelo não geram como contrapartida salários maiores. O nível salarial médio é baixo e os empregos estão concentrados nas faixas mais baixas de remuneração. As firmas do PIM usufruem, portanto, dos benefícios fiscais e da disponibilidade de mão de obra barata.

---

<sup>9</sup> Segundo Suframa (2020) o valor do faturamento do Polo Industrial de Manaus para 2019 foi de R\$ 104.737.162.540,00 e o dispêndio com salários, encargos e benefícios sociais (exceto os empregados terceirizados e temporários) foi de R\$ 5.598.221.565,00. Para mais informações, ver: Suframa. “Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2015-2020”. 2020. [bit.ly/30yyHmb](https://bit.ly/30yyHmb).

<sup>10</sup> Segundo a PIA do IBGE em 2018 o montante da indústria de transformação brasileira referente aos gastos com pessoal ocupado foi de R\$ 391 bilhões, enquanto a receita bruta foi de R\$ 3,7 trilhões. Esses valores englobam as empresas que possuem 30 ou mais pessoas ocupadas.



## Políticas Industriais

Zona franca é um modelo de política industrial adotado por diversos países, podendo, portanto, se apresentar de formas muito diferentes, sujeitas a regras diferentes. Apesar das diferenças, a semelhança entre todas zonas francas está no objetivo final: comércio internacional. Segundo o Banco Mundial (2008) a concessão de benefícios às empresas de uma zona franca visa a facilitação do comércio, o armazenamento dos produtos, o transbordo e a reexportação.

Lomax (1947) indica que, ainda no século XII, a cidade de Hamburgo recebeu isenção das tarifas alfandegárias do rio Elba, relacionadas ao comércio de mercadorias em seu território, concedida pelo Império Romano. Atualmente, mais de 800 anos depois do estabelecimento do status especial a Hamburgo, e com mais de 3000 zonas francas espalhadas por 135 países, segundo Ferguson e Steverango (2013), mais de US\$ 500 bilhões em valor adicionado – diferença entre o valor da produção bruta e o consumo intermediário – são agregados pelo comércio somado dessas zonas.

Ao contrário das zonas francas, as zonas empresariais não têm o foco no comércio exterior: seus objetivos são sociais.<sup>11</sup> As zonas empresariais existem em diversos locais do mundo – inclusive em países que também possuem zonas francas, como os Estados Unidos – com o objetivo de fomentar a economia local, principalmente, promovendo o emprego de mão de obra local. Nesse tipo de modelo, as empresas recebem benefícios fiscais condicionados a fatores econômicos locais, como o modelo francês que, desde 1997, concede a redução de diversos impostos desde que a firma empregue, pelo menos, metade de sua mão de obra a partir da força de trabalho local.

Tanto as ZFs quanto as ZEs contam com incentivos fiscais para alcançar seus objetivos. No entanto, as ZEs têm o foco em estimular a economia regional, gerando empregos e aumentando a qualidade de vida da população local.

Os modelos de zonas empresariais fazem parte do arcabouço teórico de políticas industriais comumente conhecidas na literatura econômica como *place-based policy* ou políticas territoriais. O objetivo de tal política é promover o desenvolvimento econômico de uma determinada região e os mecanismos para alavancar as áreas, geralmente, são relacionados a oportunidades de emprego e melhorias salariais.

---

<sup>11</sup> As zonas empresariais são conhecidas na literatura econômica como *Enterprise Zones*.



Pode-se ressaltar dois tipos de políticas territoriais. O primeiro, quando há a intenção de alavancar uma região específica, não havendo um foco primordial nos residentes dessa área. O intuito pode ser o desenvolvimento/revitalização de uma região, como um antigo centro empresarial, ou até mesmo uma iniciativa para concentrar algumas empresas/indústrias em uma determinada região, criando uma espécie de polo industrial.

O outro tipo comum de política territorial é quando se tem um objetivo duplo de alavancar a região e aumentar as oportunidades de emprego para os residentes dessa área. É nessa configuração que as zonas empresariais se destacam, uma vez que são focadas em criar empregos para os residentes de uma região onde as prospecções empregatícias são deficitárias.

As zonas empresariais se destacam por se apresentarem como força motriz da economia local, impulsionando o desenvolvimento local, consolidando a infraestrutura, atraindo negócios e criando empregos. São áreas nas quais novas empresas a serem instaladas, ou que pretendem expandir sua produção, contam com incentivos fiscais e apoio governamental. Os atuais modelos de ZEs espalhados pelo mundo podem possuir regras distintas, contudo o desenho de intervenção governamental geralmente se dá via incentivos fiscais, investimentos públicos, regras especiais e regulação.

A racionalidade econômica para o desenvolvimento de uma política territorial pode ser associada à busca pela equidade. Subsidiar áreas necessitadas, onde há grandes deficiências no mercado de trabalho, pode ser visto como uma política de equidade, uma vez que propicia que empregos e rendas possam ser redistribuídos para lugares onde há alta taxa de desemprego e baixo rendimento médio. Além disso, algumas falhas de mercado podem justificar o desenvolvimento desse tipo de política com o intuito de melhorar a eficiência.<sup>12</sup>

Os efeitos das políticas territoriais podem desencadear uma concentração de firmas em uma região, refletindo em externalidade positiva de várias maneiras. Pode haver maior chance de realizar uma boa correspondência entre os trabalhadores e as firmas e maiores ganhos de produtividade, dada a proximidade entre as firmas produtoras e consumidoras de certos insumos produtivos. Além disso, pode representar maior segurança em momentos de mercados desaquecidos, dada a oportunidade de encontrar outros empregos. Também é apontado que essa concentração de firmas pode influenciar na difusão de conhecimento, por conta do contínuo contato entre trabalhadores de diferentes empresas que utilizam tecnologias e práticas semelhantes.

O desenvolvimento dessa política focalizada em uma região pode trazer benefícios de bens públicos, como investimento em infraestrutura, além de influenciar na redução das pré-existentis distorções de mercado. As políticas vigentes podem produzir distorções, seja com

---

<sup>12</sup> Falhas de mercado são situações caracterizadas pela ineficiência, ou seja, não maximização do bem-estar social, em um livre mercado.



relação ao mercado de trabalho ou nos meios de produção das empresas. Diante disso, as políticas territoriais podem ser desenhadas levando em consideração essas características e apresentando-se como políticas que possuem potencial de solucionar as distorções de mercado.





# Características das Zonas Empresariais e Zonas Francas

Para melhor compreender a ZFM, faz-se necessário conhecer algumas características centrais de duas políticas industriais: a zona franca e a zona empresarial. Para isso, traçou-se um paralelo entre o modelo brasileiro e ambas as políticas adotadas por outros países, além de apresentar alguns efeitos que essas políticas reproduziram em alguns países.

No Anexo, estão sintetizadas as informações mais detalhadas das configurações das zonas francas e zonas empresariais em outros países. Para a zona franca são apresentadas as experiências da República Dominicana, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile, Colômbia e Panamá. Para a zona empresarial são dispostos os modelos aplicados pelo Reino Unido, França e Estados Unidos. Para conhecer de forma resumida os principais pontos que compõem a configuração da zona franca e da zona empresarial em outros países são apresentados as Tabela 2 e Tabela 3 a seguir.

Tabela 2. As Principais Características das Zonas Empresariais dos Estados Unidos, França e Reino Unido

Características/País	Estados Unidos (zona federal)	França	Reino Unido
Ano que foi criada	1993	1996	2012
Características das áreas designadas	Alta taxa de desemprego e de pobreza; População menor que 200 mil habitantes	Locais com mais de 10 mil habitantes, escolhidas a partir de um índice baseado em vários critérios socioeconômicos, como a concentração de jovens e a taxa de desemprego	Locais com pouca ou nenhuma ocupação comercial existente
Requisitos às empresas	Contratação de mão de obra local	Contratação de, no mínimo, 50% da mão de obra local;	Estarem localizadas na área assistida
Categorias diferentes de incentivos	Créditos tributários relacionado a mão de obra local; Depreciação acelerada; Diferimento ou isenção de imposto sobre ganhos de capital;	Isenção do imposto de rendimento das empresas.	Isenção de impostos sobre propriedade ou sobre bens de capital; Facilidade em obter permissão para desenvolver certos projetos

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021



Tabela 3. As Principais Características das Zonas Francas dos EUA, Canadá, Argentina, Chile, Colômbia e Panamá

	República Dominicana	EUA	Canadá	Argentina	Chile	Colômbia	Panamá
<b>Principal Mercado Atendido</b>	Externo (com exceção dos têxteis)	Externo	Externo	Externo	Externo	Externo	Externo
<b>Benefícios Fiscais</b>	Isenções dos seguintes impostos: de renda para Sociedades Anônimas; sobre a construção, registro e transporte de bens; sobre a constituição de sociedades comerciais ou de aumento de capital delas; municipais; de importação; de exportação (ou reexportação); sobre patentes e sobre transferências de bens industrializados e serviços	As zonas francas são consideradas como território externo aos EUA para fins tarifários	Variam de acordo com programa de benefícios, mas em geral se referem à isenção do imposto de importação caso o produto em questão seja reexportado ou isenção de taxas federais sobre bens e serviços (para firmas com valor adicionado limitado que buscam reexportar itens importados)	Isenção de impostos municipais e provinciais e sobre o valor agregado, bem como vantagens logísticas e estruturais oferecidas.	Isenção do Imposto de Primeira Categoria bem como do Imposto sobre o Valor Agregado. Além disso, mercadorias produzidas são livres de tarifas aduaneiras	Desconto no Imposto de Renda (que passa de 33% para 20%), isenção do Imposto de Importação e isenção do Imposto sobre o Valor Agregado	Isenção de Imposto de Importação e de impostos municipais. Terrenos disponibilizados às firmas a preços reduzidos
<b>Local das Zonas</b>	Áreas definidas pelo Poder Executivo ou requisitadas pelas firmas, podendo também ser próximas à fronteira ou a áreas com determinados recursos naturais	Áreas definidas pelo Poder Executivo	Qualquer área em que a firma atuante requisite os incentivos e cumpra com os critérios	Regiões que apresentem uma situação econômica crítica ou próximas de países vizinhos	Apenas duas no país, uma no Norte, outra no Sul	Áreas definidas pelo Poder Executivo	Próxima ao Canal do Panamá
<b>Zonas Especiais</b>	Próximas à fronteira ou a recursos específicos	Destinadas a apenas uma firma caso implique potencial benefício público	<i>FTZ Points</i> : locais que intermedeiam as relações entre as firmas e as agências governamentais, servindo como rede de suporte às empresas	–	–	Destinadas a apenas uma empresa, que precisa estar em uma área específica e que recebe benefícios exclusivos	–

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021



Os tópicos seguintes da presente seção apresentam o enfoque dado pela ZFM e por alguns países, com relação à temática do mercado de trabalho, o mercado consumidor principal e a localização geográfica.

## Mercado de Trabalho

A geração de emprego é um dos principais motes em defesa da ZFM. De acordo com a Suframa, os aproximadamente 80 mil empregos diretamente gerados pelo modelo representam uma das principais conquistas dessa política industrial. A preocupação com o emprego da mão de obra local e com o bem-estar social da região não é um objetivo final típico das ZFs espalhadas pelo mundo. A maioria dos países que busca desenvolver o mercado de trabalho local adota as zonas empresariais como modelo de política industrial.<sup>13</sup>

Diferentemente das zonas francas, as zonas empresariais têm o foco primordial no desenvolvimento local, principalmente do mercado de trabalho local. No modelo francês, as isenções fiscais recebidas pelas empresas são condicionadas ao uso de força de trabalho local, de forma que metade do pessoal ocupado nessas firmas precisa ser residente da área da Zonas Francas Urbanas (*Zones Franches Urbaines* – ZFUs).

Nos Estados Unidos, o modelo de zona empresarial é regulado por cada estado, contudo, há os programas federais, chamados de zonas de empoderamento (*Empowerment Zones* – ZEPs), comunidades empresariais (*Enterprise Communities* – CEs) e comunidades de renovação (*Renewal Communities* – CRs). Apesar de diferirem em diversos aspectos, todas as zonas americanas estabelecem isenções fiscais condicionadas à contratação de trabalhadores locais, sejam apenas empregados na zona, residentes da zona ou jovens residentes que tenham entre 18 e 24 anos.

Um outro caso relevante nos Estados Unidos é o da Autoridade do Vale do Tenessi (*Tennessee Valley Authority* – TVA), iniciado em 1933. O objetivo desse programa era promover melhor infraestrutura e desenvolvimento econômico para a região do Vale do Tenessi, especialmente afetada pela Grande Depressão.<sup>14</sup>

Kline e Moretti (2014) apontam que, no período de maiores transferências federais ao TVA (até 1960), os níveis de emprego nos setores agrícola e manufatureiro aumentaram. No subsequente período de menores transferências (de 1960 a 2000), entretanto, o nível de emprego no setor agrícola foi completamente revertido ao patamar original, enquanto os ganhos no setor manufatureiro seguiram aumentando. Os autores concluem que o TVA afetou

---

<sup>13</sup> Segundo o Suframa (2020) em 2019 a média mensal da mão de obra ocupada no PIM (exceto terceirizada e temporária) era de 79.499 empregados.

<sup>14</sup> É válido ressaltar que os programas federais de zonas empresariais começaram em 1993, contudo, os próprios estados já realizavam modelos diversos de zonas empresariais, como observado no Tenessi em 1933.



diretamente a produtividade local. O valor dos benefícios gerados pelo programa, desde sua criação, segundo os autores, supera seu custo total.

Diversos estudos buscam mensurar o efeito das zonas empresariais sobre o emprego. Para Califórnia e Flórida, nos EUA, Elvery (2009) não encontra evidência de que as ZEs aumentem a probabilidade de que os residentes consigam emprego. Contudo, para as zonas de empoderamento, Busso, Gregory e Kline (2013) estimaram um aumento de 8% a 13% nos salários dos empregados residentes nesses locais. Ademais, a taxa de emprego nas ZEPs é entre 12% e 21% superior à das áreas com as mesmas características.

Gobillon, Magnac e Selod (2012) analisaram a propensão de trabalhadores desempregados encontrarem empregos na ZFUs francesas. Os autores encontraram que no curto prazo, os desempregados das ZFUs encontravam emprego cerca de 3% mais do que os desempregados de fora da região. Apesar disso, uma crítica ao programa é, justamente, que ele tende a selecionar áreas cujos desempregados já encontravam, previamente à instituição das ZEs, melhores condições de conseguir emprego.

Para o caso brasileiro, Castilho, Menéndez e Stulzman (2018) apontam que os salários oferecidos no município de Manaus foram o principal fator responsável pela redução da pobreza tanto local quanto em relação a municípios similares entre 2000 e 2010. Ademais, percebe-se a semelhança do modelo brasileiro de zona franca com as zonas empresariais de outros países pelo fato de que há pouco efeito *spillover*, de forma que os benefícios gerados à população local por conta da ZFM praticamente não refletem em benefícios para indivíduos de cidades próximas.

## Mercado Principal

As zonas francas, tradicionalmente, dão grande foco ao comércio exterior. Dessa forma, os propósitos se pautam no aumento da capacidade de competitividade das empresas, dado que os incentivos possuem o objetivo do barateamento dos custos de produção. Como resultado, torna os produtos das ZFs mais capazes de competir com a concorrência estrangeira no mercado internacional.

Nas zonas francas dos Estados Unidos, por exemplo, as matérias-primas ou produtos intermediários importados não são taxados, desde que utilizados no processo de produção das ZFs e posteriormente exportados. O mercado interno, entretanto, recebe menor atenção das ZFs. De fato, nas ZFs de alguns países, certos incentivos são retirados quando a produção é integrada ao consumo nacional. Na República Dominicana, por exemplo, as empresas localizadas nas ZFs só podem destinar até 20% da sua produção ao mercado interno, sobre os quais recaem todas as taxas normais.



Isso pode ser explicado pelo fato de os incentivos das ZFs terem como propósito o barateamento dos custos de produção. O barateamento do processo industrial torna os produtos das ZFs mais capazes de competir com a concorrência estrangeira pelo mercado internacional. Como exemplo, pode-se apontar as Subzonas de Propósito Especial, nos EUA, criadas para empresas específicas, quando estas possuem fins especiais e não conseguiriam se realocar para uma ZF já estabelecida.

Já nas ZEs, as firmas são voltadas ao mercado interno, de forma que, por vezes, o processo produtivo e seus reflexos locais são mais importantes do que o produto em si ou seu destino. Seus incentivos objetivam, portanto, que se torne rentável às firmas operantes a realização de maiores investimentos na estrutura local ou a contratação de mais mão de obra, por exemplo.

A ZFM se assemelha, portanto, às ZEs, na medida em que seu foco é o benefício social local. Os incentivos fiscais são concedidos, justamente, para atrair empresas para a região, de forma a empregarem a mão de obra local e desenvolverem a economia local. Isso se observa pelo fato de a maioria da produção industrial da ZFM não se destinar ao mercado externo.

## Localização

Como descrito anteriormente, a definição da localização da ZFM se deu por questões ligadas principalmente à segurança das fronteiras e à integração nacional. Apesar de os primeiros projetos dessa política industrial se preocuparem com a qualidade de vida local, a entrada dos governos militares transformou a ZFM em um local estratégico de ocupação e desenvolvimento da Amazônia.

Comparando-se aos modelos de ZF e ZE, a segurança nacional não costuma ser um motivo típico para a implementação de qualquer uma dessas políticas industriais. Apesar disso, a motivação para as consecutivas renovações do prazo de término da ZFM se tornou outra, com o passar do tempo.

De fato, as justificativas apontadas pela Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM) em defesa da prorrogação da existência da ZFM, de 2023 para 2073, na audiência pública da proposta de emenda constitucional 506/10, eram pautadas em geração de emprego e bem-estar social.

O parecer do relator desta comissão destacou, inclusive, a necessidade de incentivos ao desenvolvimento da região Norte. Destacou-se ainda a importância da ZFM para diminuição da



desigualdade regional e povoamento da Amazônia, a partir da geração de empregos.<sup>15</sup> Como ressaltado por Possebom (2017), pode-se indicar que a ZFM promoveu o crescimento econômico regional, mas às custas de uma má alocação dos recursos entre os setores econômicos. Dessa forma, a localização da ZFM, hoje, é estratégica para o desenvolvimento local, o que é típico do modelo de zonas empresariais. Países como Estados Unidos implementaram ZEs em áreas com alto índice de desemprego e índices sociais inferiores à média nacional em busca da diminuição da desigualdade regional.

As zonas francas típicas, por sua vez, tendem a ser implementadas em áreas estratégicas para o comércio exterior. Isso pode se dar de diversas formas, como em espaços com recursos naturais específicos, como na República Dominicana, sem delimitação de territórios, como no Canadá ou próximo a portos, como a Zona Franca de Iquique, no Chile.

A existência de um porto propicia ainda mais o desenvolvimento econômico, por receber a maior parte das importações das firmas locais, além de exportar suas mercadorias. A localização estratégica ZF de Iquique, maior e mais importante da América Latina, possui acesso ao Oceano Pacífico.

A ZFM, por sua vez, não é especificamente uma área fronteiriça, está a uma distância de navegação fluvial de mais de 1600 quilômetros do Porto de Belém e subutiliza os recursos naturais da floresta amazônica.

---

<sup>15</sup> Para mais informações sobre as justificativas para a prorrogação da existência da ZFM, ver: Senado Federal. *PEC nº 506, de 2010*. Relator Deputado Henrique Oliveira. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. 2012. [bit.ly/3cUuQY2](http://bit.ly/3cUuQY2).



## Análise e Considerações da Política Industrial da ZFM

Antes do período militar, a ZFM tinha características típicas de uma zona franca. Seus incentivos fiscais tinham foco no comércio internacional. Contudo, com a premissa de “integrar para não entregar” os objetivos foram alterados, de forma a tornar a estrutura da ZFM um modelo semelhante ao de uma zona empresarial. Como resultado, o foco passou a ser no desenvolvimento da economia local, buscando-se atrair negócios para gerar empregos e desenvolver a região.

Com essa reestruturação, apesar do surgimento de uma identidade de zona empresarial, pode-se apontar que os incentivos ligados aos objetivos de uma zona empresarial não emergiram. Além disso, não é possível indicar que os atuais benefícios fiscais das firmas da ZFM tenham se traduzido em aumentos de produtividade na região. Como apontado por Assunção, Schutze e Holz (2020) os indicadores de produtividade das empresas na ZFM são semelhantes aos da indústria nacional.

Esses apontamentos reforçam a necessidade de redefinição da identidade da ZFM. Dessa forma, deve ser definido qual o tipo de zona que deve ser adotada na região, de acordo com os objetivos buscados: uma zona franca – para facilitação do comércio exterior – ou uma zona empresarial – para desenvolver a região e gerar empregos. A partir dessa definição, será possível estipular qual o melhor conjunto de incentivos para a tipologia de zona escolhida. Na Figura 4 são apresentadas, de forma sumarizada, as opções de zona para a ZFM.

Uma possibilidade de alinhar os incentivos aos objetivos, dentro do atual modelo implementado, pode ser relacionada a modificações nas isenções e no Processo Produtivo Básico (PPB) – que define os requisitos mínimos referentes para que uma firma possa usufruir dos incentivos fiscais da ZFM.

Schutze, Holz e Assunção (2020) demonstram que o PPB afeta diretamente o processo de produção na ZFM. Dessa forma, as normas implementadas na região, descritas no PPB, devem atuar como um reflexo dos objetivos da zona. Como aponta Oliveira (2011), os benefícios ligados à carga tributária diferenciada com relação ao IPI pago pelas firmas é o principal atrativo da ZFM e, por conta disso, quaisquer mudanças na legislação desse imposto poderiam alterar drasticamente a composição e o funcionamento da ZFM.



Pelas condições atuais, a produção industrial da ZFM é comercializada com o resto do país sem perda dos benefícios fiscais. Assim, as empresas da ZFM recebem condições fiscais assimétricas em relação às empresas do resto do país, dado a continuação dos benefícios fiscais para os demais estados do Brasil. Essa permanência dos incentivos estimula o foco no mercado interno, não tornando as empresas da ZFM internacionalmente competitivas. O resultado desse desenho de incentivo pode ser constatado na baixa expressividade de reexportação/exportação das empresas da ZFM, apesar dos incentivos tornar a produção industrial mais barata.<sup>16</sup>

Para isso não ocorrer, diversos países que possuem zonas francas utilizam a estratégia de retirar os benefícios fiscais caso a destinação da produção da zona franca seja o mercado interno, como foi o caso do Brasil antes do período militar. Assim, caso o Brasil deseje configurar uma zona franca típica, a preocupação com os benefícios fiscais pode permanecer, entretanto, deve-se alterar as condições impostas sobre os incentivos.

Em uma zona franca o foco deixaria de ser no desenvolvimento regional e na geração de emprego e se pautaria na facilitação do comércio e na reexportação. Como resultado, os incentivos direcionados para as empresas induziriam a uma competitividade internacional, seja nas isenções para a reexportação ou no armazenamento das mercadorias.

Mantendo os objetivos atuais, como os associados à diminuição da desigualdade regional, à geração de emprego e à dinamização da economia local, é notória a aproximação da concepção da ZFM com as metas típicas de ZEs. A própria localização da ZFM remete aos locais típicos das ZEs: pouco atrativos para firmas e investimentos, com indicadores sociais abaixo da média nacional e afastados.

Parece evidente, portanto, que seu conjunto de incentivos deva ser alterado, de forma a incorporar os incentivos que obtiveram sucesso em ZEs ao redor do mundo. Para a maior geração de emprego da mão de obra local, por exemplo, o PPB poderia ser alterado, de forma a condicionar os incentivos fiscais à contratação de determinado percentual dos empregados de origem local. Outra possibilidade seria aumentar os incentivos de acordo com a quantidade de mão de obra local utilizada.

A partir das lições internacionais, também é possível apontar para condicionalidades importantes como educação através de financiamento escolares e universitários e treinamento do pessoal ocupado, infraestrutura através do reinvestimento de certa porcentagem do lucro ou receita das firmas em transporte, acesso à internet, ações culturais, entre outros.

A grande diferença que se observa da ZFM para as zonas empresariais ao redor do mundo é a premissa associada à ocupação da floresta. É importante analisar se o atual modelo é a melhor

---

<sup>16</sup> Segundo Suframa (2020) o valor das exportações para o PIM em 2019 foi de R\$ 1.698.600.921,00, representando 2% do faturamento.





política industrial para a região, dado que, atualmente, a produção dos setores mais expressivos da indústria da ZFM não interage com o bioma amazônico. Contudo, a ZFM poderia ser uma zona empresarial com incentivos alinhados às vantagens comparativas locais, atraindo empresas que pudessem explorar as potencialidades da região.

A possibilidade de interação entre a estrutura de incentivos fiscais e a sustentabilidade da Amazônia, por exemplo, surgiu apenas em 2016, com o programa Zona Franca Verde, exclusivo para as Áreas de Livre Comércio (municípios fora da ZFM que possuem vantagens fiscais baseadas no modelo da ZFM). Essa iniciativa concede isenção de IPI para produtos compostos majoritariamente por matéria-prima regional, de origem vegetal, animal ou mineral.<sup>17</sup>

Existem fatores que independem do modelo de zona a ser adotado para a ZFM, como o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), a realização de avaliações da política e a fiscalização das condicionalidades. A produção industrial e a dinamização da região poderiam ser melhoradas com um PPB que estimulasse o investimento em desenvolvimento e inovação tecnológica e que houvesse um estímulo às universidades para a criação de incubadoras de inovação. Avaliar a política de forma independente é essencial para acompanhar o resultado e reconfigurar os incentivos se necessário. Finalmente, as contrapartidas precisam ser fiscalizadas para serem cumpridas.

Além disso, como a ZFM está localizada na região amazônica, se há o interesse de que as empresas ali instaladas desenvolvam uma relação sustentável e positivamente impactante com a floresta, deve-se criar incentivos que estejam conectados a fins de questões ambientais. Para isso, o PPB tem que ser alterado para incorporar esses novos critérios ambientais e outros incentivos que colaborem para o desenvolvimento do setor, aproveitando a diversidade local.

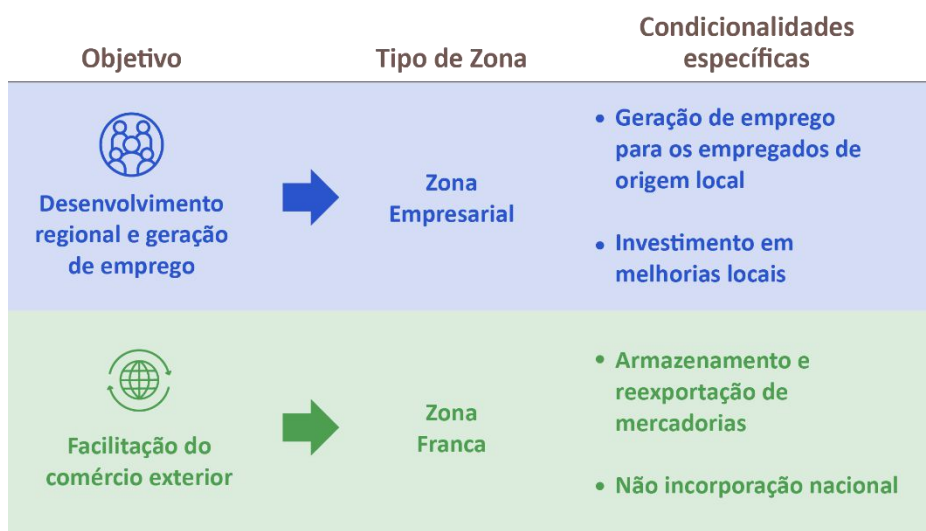
Independentemente do objetivo da ZFM e das alterações necessárias do PPB, considera-se necessário simplificar o conjunto de regras para que seja inequívoco e bem definido. Além disso, é crucial que se observe se a execução das diretrizes impostas pelo PPB reproduz os objetivos esperados.

---

<sup>17</sup> Para mais informações sobre o programa Zona Franca Verde, ver Zona Franca Verde: Roteiro do Incentivo Fiscal (2016), disponível em: [bit.ly/3urD4x9](https://bit.ly/3urD4x9).



Figura 4. O Que se Espera da Política Industrial da ZFM?



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021



## Conclusão

As etapas de produção desenvolvidas no PIM têm pouco valor agregado em relação às atividades realizadas no exterior ou no sudeste do país. As atividades industriais da ZFM são dependentes do barateamento da importação dos insumos através dos benefícios fiscais e da disponibilidade de mão de obra barata. A produção é voltada para o mercado doméstico.

Não existe a busca pela sustentabilidade do PIM com o desenvolvimento de uma capacidade competitiva e autônoma. Além disso, a combinação de custos da política serem nacionais com benefícios concentrados a nível local faz com que exista uma dependência da ZFM às decisões do Governo Federal.

Desta forma, é necessário repensar a ZFM, de forma a estimular as empresas a se tornarem independentes dos incentivos fiscais. É essencial que se defina qual o tipo de zona que deve ser adotada na região, de acordo com os objetivos buscados: uma zona franca – para facilitação do comércio exterior – ou uma zona empresarial – para desenvolver a região e gerar empregos. A partir dessa definição, será possível estipular qual o melhor conjunto de incentivos para a tipologia de zona escolhida.

A prorrogação da ZFM por mais 50 anos, de 2023 para 2073, ocorreu com a justificativa de geração de emprego e desenvolvimento regional. Desta forma, na Figura 5 estão resumidas as recomendações de contrapartidas com base na experiência internacional de zonas empresariais. A tabela também inclui as lições específicas para uma política territorial na Amazônia.

Figura 5. Lições a Partir das Experiências Internacionais e a Partir dos Desafios da Amazônia

 Lições a partir das experiências internacionais	 Lições a partir dos desafios específicos da Amazônia
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Empregados</b> Contratação de mão de obra local; salário maior que o nacional; treinamento.</li><li>• <b>Infraestrutura</b> Reinvestimento em infraestrutura urbana.</li><li>• <b>Avaliação</b> Acompanhamento dos indicadores de desempenho; análise empírica da política.</li><li>• <b>Educação</b> Financiamento de programas escolares (escolas e universidades).</li><li>• <b>Inovação</b> Estímulo a universidades para criação de incubadoras de inovação; investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica.</li><li>• <b>Fiscalização</b> Fiscalização das contrapartidas para recebimento do benefício fiscal.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Requerimentos Ambientais</b> Exigências relacionadas à questão ambiental.</li><li>• <b>Produtos da Floresta</b> Incentivo para utilização dos recursos do bioma amazônico.</li></ul>

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021



## Referências bibliográficas

AFIP. *Zonas Francas*. [bit.ly/2XrcYdB](https://bit.ly/2XrcYdB).

AFIP. *¿Qué son las zonas francas y cuál es su objetivo?* [bit.ly/31eyyFe](https://bit.ly/31eyyFe).

Amengual, Matthew. “Complementary Labor Regulation: The Uncoordinated Combination of State and Private Regulators in the Dominican Republic”. *World Development* 38, n° 3 (2010): 405–414. [bit.ly/3t7vxC9](https://bit.ly/3t7vxC9).

AP News. *México: Menos Impuestos En Fronteras; Chetumal, Zona Franca*. 27 de novembro de 2020. [bit.ly/3fY9A38](https://bit.ly/3fY9A38).

Assunção, Juliano, Amanda Schutze e Rhayana Holz. *Zona Franca de Manaus: Medindo o Impacto da Política Pública para a Indústria Brasileira*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. [bit.ly/3kQ3um6](https://bit.ly/3kQ3um6).

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales. *Zonas Económicas Especiales*. 2017. [bit.ly/2VtivjB](https://bit.ly/2VtivjB).

Bercy Infos. *Zones Franches Urbaines, Quelles Opportunités Pour Les Entreprises?* Ministère de L'Économie, des Finances et de la Relance. 2020. [bit.ly/30uThUn](https://bit.ly/30uThUn).

Council of Economic Advisers. *The Impact of Opportunity Zones: An Initial Assessment*. Executive Office of the President of the United States. 2020. [bit.ly/3qDlqDe](https://bit.ly/3qDlqDe).

Busso, Matias, Jesse Gregory e Patrick Kline. “Assessing the Incidence and Efficiency of a Prominent Place Based Policy”. *American Economic Review* 103, n° 2 (2013): 897–947. [bit.ly/3qADL3O](https://bit.ly/3qADL3O).

Castilho, Marta, Marta Menéndez e Aude Sztulman. “Poverty Changes in Manaus: Legacy of a Brazilian Free Trade Zone?” *Review of Development Economics* 23, n° 1 (2018): 102–130. [bit.ly/30sA6dW](https://bit.ly/30sA6dW).

Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. *Historia*. República Dominicana. [bit.ly/2TibOj3](https://bit.ly/2TibOj3).



CWI Logistics. *General & Special Purpose Free Trade Zones*. 2020. [bit.ly/35ezVTU](https://bit.ly/35ezVTU).

Department for Business, Energy & Industrial Strategy. *University Enterprise Zones*. 2019. [bit.ly/3pdMQPY](https://bit.ly/3pdMQPY).

Department for Environment, Food & Rural Affairs. *Food Enterprise Zones Created to Drive Growth*. 2015. [bit.ly/2KvYQxo](https://bit.ly/2KvYQxo).

El Dínamo. *Gobierno Anuncia Envío de Proyecto de Ley Que Extiende Los Beneficios Tributarios de La Zofri Por 30 Años Más*. 2019. [bit.ly/2O2BTRr](https://bit.ly/2O2BTRr).

Elvery, Joel A. “The Impact of Enterprise Zones on Resident Employment”. *Economic Development Quarterly* 23, n° 1 (2008): 44–59. [bit.ly/3tqI5EL](https://bit.ly/3tqI5EL).

Ferguson, Mark e Craig Steverango. *Maximizing the Potential of the Foreign Trade Zone Concept in Canada*. Ontario: McMaster Institute for Transportation and Logistics, 2013. [bit.ly/3qGhF0c](https://bit.ly/3qGhF0c).

Givord, Pauline, Simon Quantin e Corentin Trevien. 2018. “A Long-Term Evaluation of the First Generation of French Urban Enterprise Zones”. *Journal of Urban Economics* 105 (2018): 149–161. [bit.ly/38vngHM](https://bit.ly/38vngHM).

Givord, Pauline, Roland Rathelot e Patrick Sillard. “Place-Based Tax Exemptions and Displacement Effects: An Evaluation of the *Zones Franches Urbaines* Program”. *Regional Science and Urban Economics* 43, n° 1 (2013): 151–163. [bit.ly/2OaAviN](https://bit.ly/2OaAviN).

Gobierno de México. *Presidente Amplía Zona Libre de La Frontera Norte Hasta 2024; Estímulos Fiscales Se Extienden a 22 Municipios Del Sureste*. 2020. [bit.ly/3qfScvk](https://bit.ly/3qfScvk).

Gobillon, Laurent, Thierry Magnac e Harris Selod. “Do Unemployed Workers Benefit from Enterprise Zones? The French Experience”. *Journal of Public Economics* 96, n° 9–10 (2012): 881–892. [bit.ly/30xbYac](https://bit.ly/30xbYac).

Government of Canada. *What is a Foreign Trade Zone (FTZ)?* Department of Finance, 2013. [bit.ly/2Uo1SoK](https://bit.ly/2Uo1SoK).

Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n° 11.508*. 2007. [bit.ly/3vztadw](https://bit.ly/3vztadw).

Griffith, Joel e Adam Michel. “Opportunity Zones: Understanding Them in the Context of Past Place-Based Incentives”. *The Heritage Foundation*, n° 3420 (2019). [herit.ag/3qE0Bb5](https://herit.ag/3qE0Bb5).



Ham, John C., Charles Swenson, Ayse Imrohoroglu, and Heonjae Song. "Government Programs Can Improve Local Labor Markets: Evidence from State Enterprise Zones, Federal Empowerment Zones and Federal Enterprise Community". *Journal of Public Economics* 95, n° 7–8 (2011): 779–797. [bit.ly/3bDfNkp](https://bit.ly/3bDfNkp).

Hawaii Foreign-Trade Zone No. 9. *What Is a Foreign-Trade Zone?* [bit.ly/2pBRNcg](https://bit.ly/2pBRNcg).

International Trade Administration. *List of Foreign-Trade Zones by State*. United States Department of Commerce. [bit.ly/3k6djg7](https://bit.ly/3k6djg7).

Kline, Patrick e Enrico Moretti. "Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority". *Quarterly Journal of Economics* 129, n° 1 (2014): 275–331. [bit.ly/3t9qAZx](https://bit.ly/3t9qAZx).

Liberato, Ana S. e Dana Fennell. "Gender and Well-Being in the Dominican Republic: The Impact of Free Trade Zone Employment and Female Headship". *World Development* 35, n° 3 (2007): 394–409. [bit.ly/2Oe3vWV](https://bit.ly/2Oe3vWV).

LEP Network. *Location Map*. 2019. [bit.ly/2WAtcl1](https://bit.ly/2WAtcl1).

Lomax, Alfred L. *The Foreign-trade Zone*. Bureau of Business Research, University of Oregon, 1947.

Marples, Donald J. *Empowerment Zones, Enterprise Communities, and Renewal Communities: Comparative Overview and Analysis*. Congressional Research Service, 2011. [bit.ly/3bDOS8d](https://bit.ly/3bDOS8d).

Menchaca, Marcos Carrasco e Andres Alvarez. *Special Economic Zones in Mexico*. Foley & Lardner LLP, 2017. [bit.ly/37ukERv](https://bit.ly/37ukERv).

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Decreto n° 1300*. República de Colômbia, 2015.

Ministerio de Hacienda de Chile. *Decreto Con Fuerza de Ley n° 341*. Art. 23 e 24. 1977. [bit.ly/2Nproub](https://bit.ly/2Nproub).

Miranda, Ricardo N. de. "Zona Franca de Manaus: Desafios e Vulnerabilidades". *Núcleos de Estudos e Pesquisas do Senado*, n° 126 (2013). [bit.ly/3utWLva](https://bit.ly/3utWLva).

National Association of Foreign-Trade Zones (NAFTZ). *FTZ Basics & Benefits*. [bit.ly/2QC1I1V](https://bit.ly/2QC1I1V).



Oliveira, Jofre Luís da C. “Zona Franca de Manaus: Um Estudo Sobre a Renúncia Tributária Dos Entes Federativos e Os Benefícios Socioeconômicos Gerados Pelo Modelo”. Dissertação de mestrado, UFRGS, 2011. [bit.ly/3ciCkIE](https://bit.ly/3ciCkIE).

Possebom, Vitor Augusto. “Free Trade Zone of Manaus: Na Impact Evaluation Using the Synthetic Control Method”. *Revista Brasileira de Economia* 71, nº 2 (2017). [bit.ly/3qQXpZO](https://bit.ly/3qQXpZO).

Receita Federal: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Demonstrativo dos Gastos Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) – PLOA 2015*. 2015. [bit.ly/3jsT0du](https://bit.ly/3jsT0du).

Redacción Economía. *Nuevo modelo de zonas francas permitirá licencias por 30 años*. El Espectador, 3 de novembro de 2020. [bit.ly/3mGmt3Y](https://bit.ly/3mGmt3Y).

República de Panamá. *Zona Libre de Colón*. [zolicol.gob.pa/](https://zolicol.gob.pa/).

Schutze, Amanda, Rhayana Holz e Juliano Assunção. *O Papel Da Zona Franca de Manaus Na Eficiência Do Setor de Ar-Condicionado*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. [bit.ly/36UMwOU](https://bit.ly/36UMwOU).

Seyoum, Belay e Juan Ramirez. “Foreign Trade Zones in the United States”. *Journal of Economic Studies* 39, nº 1 (2012): 13–30. [bit.ly/3qxVMjq](https://bit.ly/3qxVMjq).

Sherlock, Molly F., Jane G. Gravelle, Sean Lowry e Donald J. Marples. *Business Tax Provisions Expiring in 2020, 2021, and 2022 (“Tax Extenders”)*. Congressional Research Service, 2020. [bit.ly/30y1RII](https://bit.ly/30y1RII).

Solís, Arturo. *AMLO Pone Punto Final a Las Zonas Económicas Especiales*. Forbes México. 20 de novembro de 2019. [bit.ly/36vaZeg](https://bit.ly/36vaZeg).

Suframa. *Plano diretor industrial: diretrizes táticas para a área de atuação da Suframa (2017-2025)*. 1ª edição. Manaus: Suframa, 2017. [bit.ly/30y02ox](https://bit.ly/30y02ox).

Suframa. *Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2015-2020*. 2020.

U. S. Government Accountability Office. *Revitalization Programs: Empowerment Zones, Enterprise Communities, and Renewal Communities*. 2010. [bit.ly/3cqnPMY](https://bit.ly/3cqnPMY).

Vicchi, Alejandro. *Zonas Francas. Cómo Se Transformarán Para El Beneficio de La Argentina*. La Nación, 26 de agosto de 2019. [bit.ly/330q2aZ](https://bit.ly/330q2aZ).



Ward, Matthew. *Enterprise Zones*. House of Commons Library, 2020. [bit.ly/3mlafaH](https://bit.ly/3mlafaH).

World Bank. *Special Economic Zones. Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*. 2008. [bit.ly/37q1UUm](https://bit.ly/37q1UUm).

Washington State Department of Commerce. *Opportunity Zones - An Incentive to Invest in Lower-Income Areas*. [bit.ly/34Ehday](https://bit.ly/34Ehday).

Yao, Daqing, and John Whalley. "The China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone: Background, Developments and Preliminary Assessment of Initial Impacts". *The World Economy* 39, n° 1 (2015): 2–15. [bit.ly/30z0brR](https://bit.ly/30z0brR).

Zona Franca General Pico La Pampa. *Zona Franca General Pico*. 2015. [bit.ly/2quKQdj](https://bit.ly/2quKQdj).

Zona Franca La Plata. *Actividad Industrial*. Buenos Aires Zona Franca La Plata. [bit.ly/2rUz4JC](https://bit.ly/2rUz4JC).





# Anexo

## Experiências Internacionais de Zonas Francas

Dada a importância e diversidade das zonas francas ao redor do mundo, é importante entender os modelos que assumem e os desafios, de forma a se entender diferentes formas de concretização dessa política. Dessa forma, a presente seção busca detalhar as experiências de zona franca da República Dominicana, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile, Colômbia e Panamá.

### República Dominicana

Em 1969, a primeira zona franca do país é criada na cidade de La Romana, impulsionada pelo conglomerado norte-americano *Gulf and Western Industries*, que operava uma empresa do setor açucareiro na República Dominicana.

Em 1990, a Lei nº 8/90 foi sancionada de forma a fomentar o estabelecimento de novas zonas francas, a estimular o crescimento das existentes e a regulamentar as metas e os objetivos. Buscava-se, com isso, uma coordenação adequada entre os setores público e privado para que se alcançasse os fins desejados pelo governo dominicano.

Essa lei define que as zonas francas devem ser áreas cercadas e bem delimitadas, de forma que tudo o que entre ou saia delas seja devidamente contabilizado. Assim, cabe ao Poder Executivo apontar cidadãos para o cargo de Operadores de Zonas Francas, estando, portanto, responsáveis pelo controle e manutenção da zona franca, bem como pelo aluguel das edificações.

São 3 os tipos de zonas francas da República Dominicana:

- Zonas Francas Industriais ou de Serviços: podem se instalar em qualquer lugar do território nacional, e são dedicadas à manufatura de bens e prestação de serviços.
- Zonas Francas de Caráter Fronteiriço: devem estar entre 3 e 25 quilômetros da fronteira da República Dominicana com o Haiti. Essas zonas francas possuem incentivos especiais, como cotas de exportação, aluguel subsidiado às empresas e juros especiais.
- Zonas Francas Especiais: aquelas que, pela natureza do processo produtivo das empresas, precisam estar localizadas em áreas específicas. Pode-se pensar, por exemplo, em firmas que utilizam rios no seu processo produtivo.



As empresas que operam nas zonas francas devem destinar sua produção ao mercado externo. Até 20% da produção dessas firmas, todavia, pode ser vendida ao mercado dominicano. Nesse caso, todas as tarifas normais são aplicadas à parcela não exportada.

Como exceção, as firmas que operam nas zonas francas e produzem bens e/ou serviços da cadeia têxtil, de acessórios, calçados, peles ou couros são autorizadas a vender 100% da produção ao mercado interno da República Dominicana, livre de tarifas.

As empresas presentes nas zonas francas recebem diversas isenções, como do imposto de renda para Sociedades Anônimas e do imposto sobre a construção, registro e transporte de bens. Ademais, essas firmas não pagam as tarifas referentes à constituição de sociedades comerciais ou de aumento de capital delas, bem como impostos municipais, de importação e de exportação (ou reexportação). Patentes registradas nas zonas francas, assim como a transferência de bens industrializados e serviços também são isentos de tarifas.

Hoje, de acordo com o Conselho Nacional de Zonas Francas de Exportação (*Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación*), a República Dominicana conta com 68 zonas francas, espalhadas por todo o país. Cerca de 645 empresas operam nesses espaços, gerando mais de 160 mil empregos.

## Estados Unidos

As zonas francas dos Estados Unidos recebem o nome de *Foreign-Trade Zones* (FTZs) e são consideradas como território externo aos dos EUA para fins tarifários. Dessa forma, recebem o mesmo tratamento de empresas estrangeiras, principalmente com relação ao protocolo tributário e alfandegário. Apesar disso, as FTZs são consideradas parte do território norte-americano, de forma a estarem sujeitas às mesmas leis estaduais e federais no que diz respeito à legalidade dos bens produzidos e vendidos, como patentes e armas.

As FTZs podem ser operadas tanto por agentes públicos quanto privados, estando ambos sujeitos às mesmas regras, como a distância máxima de 60 milhas (cerca de 97 quilômetros) de um escritório de supervisão alfandegária.

Inicialmente, as FTZs foram instituídas nos EUA para incentivar o comércio exterior, de forma que as firmas americanas utilizassem as importações livres de tarifas (como insumos ou produtos intermediários), para então exportarem novos produtos. Atualmente, todavia, nos casos em que os produtos da FTZ são vendidos para o mercado americano, os importadores podem escolher onde ocorrerá a incidência das tarifas: no componente importado ou no produto final. O objetivo por trás desse modelo de FTZ é diminuir seus gastos relacionados ao comércio internacional, gerando e mantendo os benefícios dessas trocas, como empregos, investimentos, etc.



Quando os produtos são importados aos EUA pelas FTZs, o Imposto de Importação não é cobrado até que os bens adquiridos saiam da FTZ e sejam comercializados no mercado interno americano. Dessa forma, as firmas que operam nas FTZs podem importar grandes quantidades de bens e ir pagando as taxas apenas na medida em que os utilizam ou revendem.

Uma vez que os produtos saem da FTZ para o mercado americano, o Imposto de Importação é cobrado, tanto nos casos em que o bem originalmente importado é revendido quanto nos casos em que é utilizado como produto intermediário ou insumo para a produção de outro bem, de forma a haver valor agregado. Nesse segundo caso, o imposto incide sobre o produto final.

Alguns benefícios da FTZ estão associados à isenção de taxas relacionadas à exportação e à não cobrança das taxas padrão do território aduaneiro até que as mercadorias saiam das FTZs (sem limites de tempo). Há, também, as cotas relacionadas às quantidades máximas de importações que podem ser modificadas. Não se pode, todavia, vender as mercadorias internamente nas FTZs.

As FTZs se dividem entre as zonas de Propósito Geral (*General Purpose FTZ*) e as subzonas de Propósito Especial (*Special Purpose FTZ Subzones*). As de propósito geral seguem o modelo tradicional, adotado também por outros países, em que muitas empresas utilizam o espaço simultaneamente, usufruindo de incentivos à produção e venda.

As subzonas de propósito especial, por sua vez, são áreas destinadas a apenas uma firma. Esse modelo especial de FTZ é autorizado caso seja comprovado o potencial benefício público oriundo dessa FTZ especial. De qualquer forma, todos os custos associados à manutenção, segurança e operação dessa subzona são de responsabilidade da firma nela instalada.

Em 2008, mais de 2600 firmas operavam em FTZ. A maior indústria que se utiliza das FTZs é a de refinamento de petróleo. Além dela, as indústrias automotiva, farmacêutica e de eletrônicos também atuam nessas zonas. Seyoum e Ramirez (2012) indicam que, apesar de esses setores se utilizarem em larga escala dos mecanismos da FTZ relacionados à importação, em 2007, estima-se que essas zonas receberam cerca de US\$ 500 bilhões em mercadoria (tanto doméstica quanto internacional), e exportaram apenas US\$ 31,6 bilhões.

Hoje, mais de 250 FTZs estão em operação nos EUA, sendo o Texas o estado com maior número de FTZs.

## Canadá

O Canadá, apesar de utilizar o termo *Foreign-Trade Zone* como os EUA, diferencia-se por não destinar os incentivos fiscais e aduaneiros a áreas específicas de seu território. Em vez disso, aplicam a lógica da FTZ a todo o seu território. A instituição responsável pela administração da



FTZ canadense é a Agência de Serviços de Fronteira do Canadá (*Canada Border Services Agency* – CBSA).

Os critérios para a participação dos “*FTZ-Type Programs*” (análogos aos das FTZ do resto do mundo) não são geográficos, e sim relacionados com cada programa (e conseqüente benefício) pleiteado. Dessa forma, não há uma concentração artificial de firmas em determinada região do país.

Existe, ainda, a opção de se criar *FTZ Points* (FTZP), que são locais que buscam facilitar o acesso às vantagens oferecidas no Canadá. Para tal, as FTZP se apresentam como intermediárias entre as firmas e as agências governamentais responsáveis pelos benefícios, provendo as informações e a estrutura de apoio necessárias às empresas que buscam os programas de incentivos.

Uma das principais críticas que o programa de zonas francas canadense, ou como chamam Ferguson & Steverango (2013), “pontos francos” (*free points*), é a falha em gerar percepção de investidores internacionais sobre esse conceito de zona. Dado que as zonas francas funcionam melhor quando estão mais conectadas com o mercado internacional, a pouca percepção mundial do esquema canadense pode afetar o potencial do programa.

Há 4 principais *FTZ-Type Programs*: *Duties Relief*, *Drawback*, *Customs Bonded Warehouse*, *Export Distribution Centre Program*.

#### Duties Relief Program

Esse programa concede isenção de impostos sobre importações que são armazenadas, processadas ou utilizadas para a manufatura de outros produtos, desde que esses bens sejam reexportados em até 4 anos.

Uma outra opção, para além da reexportação, é vender os produtos importados para outro participante desse programa, livre de impostos.

#### Drawback

Em casos de bens que foram importados, com todos os impostos pagos e, posteriormente, exportados, é possível recuperar o valor pago nos impostos.

Até 4 anos após o ocorrido, pode-se realizar uma aplicação à CBSA. Caso os bens tenham sido exportados na mesma condição em que foram importados ou tenham sido utilizados na manufatura de outro produto, o aplicante pode ser ressarcido.

O programa de *Drawback* proporciona, portanto, as mesmas vantagens do *Duties Relief Program*, porém após a exportação, de fato, ocorrer.



## Customs Bonded Warehouse

*Customs Bonded Warehouse* (CBW) são, em teoria, armazéns operados por uma firma privada, mas operados pela CBSA. Não há, entretanto, critérios rígidos para o que configura um armazém, logo, os requerentes podem utilizar parte do escritório da empresa, ou até, segundo a CBSA, salas de conferência de hotéis.

Assim como nos programas supracitados, caso os bens armazenados nesses lugares sejam exportados por até 4 anos, não se pagam quaisquer taxas.

Ademais, o imposto de importação só é cobrado uma vez que os bens saem do CBW e adentram o mercado interno canadense. Dessa forma, as firmas que importem produtos em grandes quantidades podem ir removendo-os do CBW na medida em que forem utilizando-os. Assim, as taxas e impostos não são integralmente despendidos no momento da importação, e sim pagos na medida em que há demanda interna pelo produto.

## Exports Distribution Centre Program

O programa *Exports Distribution Centre Program* (EDCP) busca beneficiar firmas que apresentam pouco valor adicionado nos bens que importaram e buscam reexportar. Em casos de valor adicionado limitado, a firma que buscar a reexportação estará isenta de taxas federais sobre bens e serviços, dentre outras.

Para obterem os benefícios desse programa, as firmas participantes devem exportar um percentual acima de 90% dos produtos importados.

## Argentina

As zonas francas, na Argentina, são espaços em que as mercadorias não estão sujeitas ao controle habitual do serviço aduaneiro e administradas pela Administradora Federal da Receita Pública (*Administradora Federal de Ingresos Públicos – AFIP*). Nesses locais, a habitação é proibida e a fabricação e venda de qualquer produto só é permitida caso autorizada pelo Poder Público.

As ZFs podem ser criadas apenas por meio de acordos entre o Poder Executivo federal e os governos das províncias argentinas. As regiões específicas para o estabelecimento das ZFs devem apresentar uma situação econômica crítica, de forma a necessitar do estímulo aduaneiro, ou serem próximas de países vizinhos, sendo, portanto, estratégicas à exportação.

Dentre os benefícios fiscais que as ZFs argentinas usufruem destacam-se a isenção de impostos municipais e provinciais e sobre o valor agregado, bem como vantagens logísticas e estruturais oferecidas pela infraestrutura dos prédios de cada zona franca, como serviço de segurança gratuito, rede ferroviária, dentre outros.



Das dezesseis zonas francas existentes em seu território, destacam-se a Zona Franca La Plata, em Buenos Aires, que movimenta o maior número de importações e Zona Franca General Pico, de La Pampa, que possui vantagens legais sobre as outras.

Critica-se, no modelo argentino, a falta de planejamento referente à diminuição gradual dos benefícios fiscais nas ZFs, a escolha de áreas, em sua maioria, não dotadas de portos ou aeroportos importantes e o excesso de travas operativas na lei que regulamenta as ZFs. A reformulação da Lei no 24.331 seria importante, portanto, no sentido de modernizar as ZFs, para que se tornem mais do que depósitos fiscais.

O mercado interno argentino não se beneficia diretamente das ZFs nacionais. Doze das treze ZFs argentinas são obrigadas a exportar 100% dos produtos industrializados nelas fabricados (com exceção da Zona Franca General Pico). Bens de capital, por sua vez, caso produzidos nas ZFs, só poderão ser vendidos ao mercado interno argentino caso não sejam produzidos no território aduaneiro geral. Dessa forma, entende-se que o foco das ZFs argentinas é o mercado externo.

## Chile

O Chile abriga apenas duas zonas francas. A Zona Franca de Iquique, a mais importante do país e da América do Sul, abriga mais de 2 mil empresas e gera cerca de 40 mil empregos (diretos e indiretos).

Dirigida por uma empresa de capital misto, a homônima Zona Franca de Iquique S.A (ZOFRI) é obrigada a cumprir com uma série de contrapartidas ao governo chileno. Dentre as principais obrigações da ZOFRI para com o Poder Público chileno, destaca-se o repasse de 15% da receita bruta da ZOFRI para os municípios onde são executadas as operações, o que contribui para o desenvolvimento dessas áreas.

Com a Zona Franca de Iquique sendo inaugurada em 1990, a ZOFRI recebeu um contrato de concessão do poder público chileno de 40 anos. Porém, em 2019, o governo anunciou suas intenções de estender a existência da zona franca até 2060, via um projeto de lei.

A ZOFRI exporta principalmente para a Bolívia, Paraguai e Peru e vende em sua maioria produtos dos setores automotivo, eletrônico, têxtil e de combustíveis. Vale ressaltar, entretanto, que os produtos mais importados e mais exportados da ZOFRI são oriundos dos mesmos setores. Dessa forma, pode-se imaginar que a ZF chilena apenas monta, finaliza ou revende parte dos artigos que importa, para então os exportar.

As ZFs chilenas são isentas do Imposto de Primeira Categoria – análogo ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas brasileiro – bem como do Imposto sobre o Valor Agregado. No que



tange o regime aduaneiro, as mercadorias, enquanto nas ZFs, são tratadas como se estivessem no exterior e, portanto, não são auferidas quaisquer taxas sobre elas.

As mercadorias produzidas nas ZFs podem ser comercializadas tanto para o exterior, livre de tarifas aduaneiras, quanto para o mercado do resto do Chile, pagando certas taxas. Existe ainda a possibilidade de se vender às chamadas Zonas Francas de Extensão, formadas tanto pelas ZFs propriamente ditas quanto por certas áreas próximas, definidas pelo governo, pagando apenas uma pequena taxa, que representa uma parcela do Imposto de Importação normalmente cobrado.

## Colômbia

A criação de zonas francas na Colômbia é recente. Em 2005, foram estabelecidas as primeiras 10 ZFs, todas com os mesmos direitos e deveres e sob a mesma jurisdição. Em março de 2019, havia 36 Zonas Francas Permanentes e 71 Permanentes Especiais, além de 4 *Costa Afora* (*offshore*), sendo a maior parte das ZFs de caráter industrial, cerca de 35% voltada aos serviços e menos de 12% agroindustrial.

Com mais de 800 empresas instaladas, cerca de 170 mil empregos foram gerados, direta e indiretamente, pelo modelo colombiano. As ZFs da Colômbia apresentam balanço comercial favorável, tendo exportado mais de US\$ 2,8 bilhões e importado cerca de US\$ 1,78 bilhão em 2018. Os principais destinos de exportação são os EUA (43,4%), Índia (7,3%) e Panamá (5,2%).<sup>18</sup>

As ZFs colombianas se dividem em três categorias:

- Zonas Francas Permanentes: áreas com extensão maior que 20 hectares em que se instalam empresas que usufruem de certos benefícios (fiscais, aduaneiros, etc.).
- Zonas Francas Permanentes Especiais: criadas em 2007, são destinadas a apenas uma empresa, que precisa estar em uma área específica e que recebe benefícios exclusivos.
- Zonas Francas Transitórias: temporariamente disponibilizadas para certas ocasiões que o Poder Público julgue vantajosas, como exposições e congressos.

Em 2019, foi expedido um decreto que regulamenta a possibilidade de as ZFs colombianas operarem por até 30 anos, de forma a garantir maior segurança jurídica aos empresários. Dessa forma, as zonas francas do país poderão usufruir por mais tempo dos incentivos que recebem. Dentre os principais benefícios, destacam-se o desconto no Imposto de Renda (que passa de 33% para 20%), isenção do Imposto de Importação e isenção do Imposto sobre o Valor Agregado.

---

<sup>18</sup> Percentuais referentes às exportações de janeiro a março de 2019.



É necessário, entretanto, que as ZFs apresentem um cronograma, de forma que, ao final do quinto ano de existência, determinados níveis de rendimento e de empregabilidade tenham sido atingidos. Caso contrário, a concessão pode ser invalidada.

## Panamá

A Zona Franca de Colón (*Zona Libre de Colón*), localizada no Norte do Panamá, é considerada a mais antiga zona franca do ocidente e a segunda maior do mundo. Criada em 1948, essa ZF abriga cerca de 2000 firmas, que importam e exportam por meio do Canal do Panamá, próximo da ZF.

O objetivo dessa ZF é incentivar o comércio exterior, de forma a diminuir o preço dos insumos importados, utilizados pela indústria nacional localizada em Colón. Assim, as firmas dessa ZF se tornam mais competitivas internacionalmente e as mercadorias beneficiadas podem ser reexportadas.

Dentre os incentivos fiscais que as firmas que operam na ZF panamenha usufruem, destacam-se:

- Isenção do Imposto de Importação para mercadorias que sejam reexportadas;
- Isenção de impostos municipais;
- Terrenos com preço de aluguel e compra reduzido para as firmas;

A principal contrapartida exigida é a reexportação de, no mínimo, 60% dos bens importados.

## Experiências Internacionais de Zonas Empresariais

As zonas empresariais se destacam por se apresentarem como força motriz da economia local, impulsionando o desenvolvimento regional, consolidando a infraestrutura, atraindo negócios e criando empregos. São áreas espalhadas pelo país nas quais as novas empresas a serem instaladas ou que pretendem expandir sua produção contam com incentivos fiscais e apoio governamental.

A presente seção apresenta as experiências das zonas empresariais do Reino Unido, França e Estados Unidos.

### Reino Unido

No Reino Unido, ao longo do período de 2012 a 2014, foram criadas 48 zonas empresariais como parte da estratégia industrial de conceder apoio aos negócios e fomentar o crescimento econômico local.





Para isso, as ZEs foram desenvolvidas para a atração de investimento estrangeiro e contribuição para a geração de negócios e empregos, de forma a servir como a força motriz da economia local. A escolha da localização para a instalação das empresas leva em consideração centros de excelência de setores-chave, como serviços financeiros, biociências, indústrias digital e criativa e outros.

Dentre os benefícios que as firmas localizadas em ZEs podem usufruir, destacam-se:

- Até 100% de desconto no imposto sobre imóveis comerciais por 5 anos, para firmas que se instalaram em ZE até 2015.
- Menor burocracia para o planejamento local. Dessa forma, firmas podem obter, por exemplo, aprovação automática para a realização de investimentos ou construções específicas.
- Garantia de banda larga de alta velocidade por parte do governo.
- 100% de subsídio para investimento em instalações e maquinários no primeiro ano de operação para ZE em áreas assistidas.

As ZEs são administradas por Parcerias Empresariais Locais (*Local Enterprise Partnerships – LEP*). As LEP são constituídas por meio de parcerias entre autoridades locais e firmas do setor privado, responsáveis por definir as prioridades econômicas de sua área de atuação e buscar o crescimento da infraestrutura e do nível de emprego local.

O montante gerado por eventuais aumentos no imposto sobre imóveis comerciais entre 2013 e 2038 para firmas localizadas em ZE é retido pelas LEP e integralmente reinvestido localmente.

Em 2014, foi implementado um esquema piloto para Zonas Empresariais Universitárias, áreas em que universidades e firmas poderiam cooperar, de forma a aumentar a produção e desenvolvimento. O objetivo dessa iniciativa era permitir, justamente, a criação de verdadeiras incubadoras de inovação, de forma a beneficiar mutuamente os negócios e universitários.

Em 2015, foi aberta a possibilidade de as LEP concorrerem pelo status de Zonas Empresariais de Comida (*Food Enterprise Zones – ZEC*). As ZEC seriam específicas para áreas do campo, voltadas à agricultura. O objetivo dessa iniciativa era gerar maior investimento e empregos às regiões campestres, bem como aproximar as firmas do setor primário à produção da comida em si. As vencedoras teriam direito a empréstimos de até £ 50 mil, bem como menor burocracia para a instalação dos negócios.



## França

Na França, as primeiras Zonas Francas Urbanas (*Zones Franches Urbaines* – ZFUs) foram implementadas em 1997 pelo governo federal. O primeiro ciclo do programa estabeleceu 44 ZFUs, e foram adicionadas mais 41, em 2004, e 15, em 2007, somando hoje 100 ZFUs.

O enfoque do programa francês são os pequenos negócios – particularmente as empresas com até 50 funcionários e receita menor que 10 milhões de euros –, concedendo a eles isenção do imposto sobre o rendimento (*impôt sur les sociétés*). Essa isenção é total nos primeiros 5 anos, de 60% no sexto ano, de 40% no sétimo ano e de 20% no oitavo ano. Para que a empresa receba essa isenção, é necessário que pelo menos metade da sua força de trabalho seja composta por residentes das ZFUs, e para cada um destes é acrescido 5 mil euros ao teto da isenção, originalmente de 50 mil euros a cada período de 12 meses.<sup>19</sup>

## Estados Unidos

As zonas empresariais nos Estados Unidos se apresentam a partir de diversos programas estaduais e federais de desenvolvimento econômico, restritos a comunidades desfavorecidas.

Desde 1994, existem áreas urbanas e rurais definidas pelo governo federal onde empresas e governos locais podem ter acesso a incentivos fiscais com o intuito de provocar desenvolvimento econômico. Áreas carentes de até 200 mil habitantes, se atendessem a determinados padrões socioeconômicos – como nível de pobreza mínimo, taxa de desemprego mínimo e tamanho específico da população –, podiam aplicar em processos seletivos do governo para se tornarem Zonas de Empoderamento (*Empowerment Zones* – ZEPs), Comunidades Empresariais (*Enterprise Communities* – CEs) ou Comunidades de Renovação (*Renewal Communities* – CRs). Essas zonas originalmente expirariam em 2009, mas foram estendidas repetidamente pelos legisladores de forma que a previsão de expiração é 31 de dezembro de 2020.

De acordo com o Serviço de Pesquisa do Congresso Americano (*Congressional Research Service*), entre 1993 e 2009 foi disponibilizado cerca de US\$ 1,8 bilhão apenas em verba federal para as zonas empresariais norte-americanas. Entretanto, tanto relatórios da Secretaria de Prestação de Contas do Governo (*Government Accountability Office* – GAO) e do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (*Department of Housing and Urban Development* – HUD) quanto estudos acadêmicos encontraram pouca ou nenhuma evidência de aumento generalizado nas condições econômicas dos locais.

---

<sup>19</sup> De acordo com o tamanho ou tipo da empresa, ela pode escolher pagar o imposto sobre as sociedades (*impôt sur les sociétés*) ou o imposto sobre os rendimentos (*impôt sur le revenu*), ambos recaindo sobre o lucro das empresas. São chamados *impôt sur les bénéfices*.



É válido ressaltar que, apesar dos programas federais de zonas empresariais terem começado em 1993, os próprios estados já realizavam modelos diversos de zonas empresariais estaduais, como observado no Tenessi em 1933. Entretanto, não foi observado crescimento significativo nas áreas em que foram aplicados. Em estimativas de número de empregos criados cujo surgimento estava diretamente relacionado aos incentivos fiscais estabelecidos o custo de geração de cada emprego foi alto. Segundo Grifiith e Michel (2019) para o estado de Nova Iorque, por exemplo, esse custo foi calculado em cerca de US\$ 25.500 em 2019. Para o estado de Louisiana, esse custo foi estimado em US\$ 20.300. Já em Indiana, os autores estimaram que cada emprego criado especificamente para residentes das zonas custou, em valores atualizados para 2019, mais de US\$ 59.000.

De qualquer forma, esses programas seguem existentes e atuantes em diversos estados dos EUA. As zonas distinguem-se de acordo com os tipos de incentivos fiscais oferecidos em cada uma e com a esfera do Poder Executivo responsável pela coordenação do programa.

Apesar dessa distinção, todos esses programas podem ser considerados como zonas empresariais. Isso se dá pelo fato de possuírem os mesmos objetivos, típicos de zonas empresariais: desenvolvimento interno, geração de emprego local e melhoria da qualidade de vida da região em que está presente.

Abaixo são apresentados os diferentes programas de zonas empresariais dos EUA.

#### Zonas de Empoderamento

São concedidos a empresas créditos tributários anuais de até US\$ 3 mil por cada empregado que resida em uma Zona de Empoderamento (ZEP); de até US\$ 1,5 mil para cada empregado que trabalhe em uma ZEP; de até US\$ 2,4 mil para cada empregado residente de uma ZEP que tenha entre 18 e 24 anos; e de até US\$ 1,2 mil por jovem contratado para emprego de verão.

Há um aumento de até US\$ 35 mil na dedução prevista para o custo de compras de propriedades elegíveis (incluindo equipamentos e maquinários) para empresas em um ZEP. Além disso, títulos emitidos por estados ou governos locais para projetos em ZEPs de financiamento de custos de construção apresentam taxas de juros mais baixas, enquanto juros de títulos emitidos em ZEPs por estados ou governos locais para financiar programas escolares são pagos pelo governo federal em forma de créditos tributários.

Por fim, ganhos de capital obtidos pela venda de ativos ligados a uma ZEP podem ser diferidos se mantidos por mais de um ano. Além disso, até 60% do ganho de capital, obtido pela venda de ações de uma pequena empresa ligada a uma ZEP, podem também ser isentos do imposto sobre ganho de capital.



## Comunidades Empresariais

Para as Comunidades Empresariais (CEs), se aplicam apenas os créditos tributários relacionados a empregos de jovens entre 18 e 24 anos e a empregos de verão.

Com relação a incentivos ao investimento, os títulos emitidos em CEs por estados ou governos locais para projetos de financiamento de custos de construção apresentam taxas de juros mais baixas.

Os juros desses títulos, quando utilizados para financiar programas escolares, são pagos pelo governo federal em forma de créditos tributários.

## Comunidades de Renovação

Todos os créditos tributários relacionados a emprego observados nas ZEPs também se aplicam às Comunidades de Renovação (CRs), assim como o aumento de até US\$ 35 mil na dedução do custo de compras de propriedades elegíveis, o que inclui equipamento e maquinário.

Além disso, em uma CR, empresários que invistam em revitalizar edifícios comerciais podem declarar maiores depreciações em seus documentos contábeis e, por consequência, pagar menos imposto sobre lucro.

Os juros de títulos emitidos em CRs por estados ou governos locais para financiar programas escolares são pagos pelo governo federal em forma de créditos tributários. Por fim, ativos ligados a uma CR que forem mantidos por mais de 5 anos podem se qualificar para receber isenção do imposto sobre ganho de capital.

## Zonas de Oportunidade

Em 2017, com o objetivo de incentivar e direcionar investimentos que não ocorreriam devido à relutância de investidores em pagar impostos sobre ganhos de capital, foi criada em um novo programa federal a designação Zona de Oportunidade (*Opportunity Zone*), prevista para expirar em 2026. Os estados americanos podem determinar até 25% de seus bairros de baixa renda como Zonas de Oportunidades, e fundos que possuam no mínimo 90% de seus ativos investidos nelas são classificados como Fundos Qualificados de Oportunidade (*Qualified Opportunity Fund*).

Ganhos de capital reinvestidos nos Fundos Qualificados de Oportunidade terão o seu imposto sobre ganhos de capital diferido até que sejam novamente liquidados. Entretanto, se mantidos por 5 anos no fundo, a base de cálculo do imposto em questão sofre um aumento de 10%, o que diminui o ganho tributável diferido; além disso, se mantido por 7 anos, a base sofre aumento adicional de 5%. Ainda, caso o ganho de capital seja mantido por pelo menos 10 anos no fundo, há a isenção total do imposto sobre ganhos de capital resultantes do investimento no fundo qualificado de oportunidade.



De acordo com um relatório inicial publicado pela Casa Branca em agosto de 2020, estimou-se que, entre a sua criação e o fim de 2019, os Fundos Qualificados de Oportunidade arrecadaram cerca de US\$ 75 bilhões em capital privado.

## Zonas de Processamento de Exportação

Criadas em 1988, por meio do Decreto-Lei nº2.452, as zonas de processamento de exportação (ZPEs) têm como objetivo a facilitação à exportação da produção local. Dessa forma, os incentivos fiscais que as firmas que operam nas ZPEs são condicionais à exportação das mercadorias.

Em 2007, a Lei nº 11.508 estabeleceu que as ZPEs deveriam ser instaladas em regiões menos desenvolvidas, a partir da iniciativa de estados ou municípios. Os principais requisitos exigidos são a disponibilidade da infraestrutura necessária para a implantação das firmas e a localização privilegiada para exportação – como próximas a portos, aeroportos internacionais ou zonas fronteiriças.

Atualmente, existem 16 ZPEs no país, cujos principais objetivos são a redução de desequilíbrios regionais, fortalecimento do balanço de pagamentos, promoção da difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do Brasil.<sup>20</sup>

## Gastos Tributários da Zona Franca de Manaus

A Tabela 4 apresenta os gastos tributários da ZFM elaborados pela Receita Federal do Brasil.

Tabela 4. Gastos tributários da ZFM para o ano de 2019

Função orçamentária	Agricultura	Comércio e Serviço (R\$)	Indústria
Amazônia Ocidental	15.790.768	228.966.135	71.058.456
Áreas de Livre Comércio (ALC)	–	374.079.727	–
Zona Franca de Manaus (ZFM)	830.729.107	10.849.889.785	4.165.930.663
ZFM - Importação de Matéria-Prima	120.770.939	2.614.629.852	757.690.182
ZFM - Importação de Bens de Capital	546.709	7.552.670	2.212.595
ZFM e ALC - Alíquotas Diferenciadas	171.711.747	2.084.255.633	747.524.328
ZFM e ALC - Aquisição de Mercadorias	92.637.268	1.234.602.142	357.074.562
<b>Total</b>	<b>1.232.186.538</b>	<b>17.393.975.944</b>	<b>6.101.490.786</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Receita Federal do Brasil (2019).

<sup>20</sup> Para a listagem de todas as zonas de processamento de exportação autorizadas, ver: Ministério da Economia. ZPE criadas e autorizadas no Brasil. 2020. [bit.ly/2ZKj7TV](https://bit.ly/2ZKj7TV).



[www.amazonia2030.org.br](http://www.amazonia2030.org.br)

