

Indicadores de alcance das expectativas do projeto industrial na Zona Franca de Manaus a partir do processo de acompanhamento das contrapartidas obrigatórias

Indicators of reaching the expectations of the industrial project in the Manaus Free Trade Zone from the process of monitoring mandatory counterparts

Indicadores de cumplimiento de las expectativas del proyecto industrial de la Zona Franca de Manaus a partir del proceso de seguimiento de las contrapartes obligatorias

Recebido: 19/04/2022 | Revisado: 27/04/2022 | Aceito: 28/04/2022 | Publicado: 01/05/2022

José Roberto Carvalho Sena

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2507-4068>

Universidade Federal do Pará, Brasil

E-mail: jose.sena@suframa.gov.br

Rui Nelson Otoni Magno

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2499-0224>

Universidade Federal do Pará, Brasil

E-mail: ruiotoni@ufpa.br

Resumo

Partindo do pressuposto de que toda e qualquer renúncia de receita ao erário precisa estar devidamente fundamentada e justificada, por ser potencial recurso público não recolhido para uma finalidade preestabelecida, é importante compreender como se dá o processo de concessão, implantação e acompanhamento dos empreendimentos fomentados. O Decreto-lei nº 288/1967 elenca que para fazer jus aos benefícios fiscais é necessário ter projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa (CAS) e cumprir com contrapartidas estabelecidas naquele marco regulatório. Após aprovação do projeto industrial, a empresa detentora do Ato Aprobatório deve cumprir com sua implantação no prazo de até 36 meses. Uma vez implantado o projeto, este é acompanhado pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), concluindo assim o ciclo da renúncia concedida: se os pressupostos apresentados no projeto industrial forem atendidos, a empresa segue com os benefícios fiscais; se, ao contrário, a empresa não cumprir com o estabelecido, e após direitos de defesa – ampla defesa e contraditório – não atender ao que fora estabelecido, a Receita Federal do Brasil é informada para que o crédito tributário seja lançado e os tributos devidos recolhidos. O estudo em questão detalha o processo de concessão, implantação e acompanhamento do projeto industrial e, a partir dos dados coletados resultantes da amostra selecionada entre os anos de 2017 a 2020, construiu indicadores de alcance das expectativas do projeto industrial aprovado que estruturaram o fluxo de fiscalização e análise de resultados da renúncia fiscal concedida.

Palavras-chave: Contrapartida; Renúncia fiscal; Processo de acompanhamento; Indicador; Zona franca; Ensino.

Abstract

Assuming that any waiver of revenue to the treasury needs to be duly substantiated and justified, as it is a potential public resource not collected for a pre-established purpose, it is important to understand how the concession process, implementation and monitoring of the promoted projects takes place. Decree-law No. 288/1967 states that, in order to be entitled to tax benefits, it is necessary to have a project approved by the Board of Directors of Suframa (CAS) and to comply with the counterparts established in that regulatory framework. After approval of the industrial project, the company holding the Approval Act must comply with its implementation within a period of up to 36 months. Once the project is implemented, it is monitored by the Manaus Free Zone Superintendence (SUFRAMA), thus concluding the cycle of waiver granted: if the assumptions presented in the industrial project are met, the company continues with the tax benefits; if, on the contrary, the company does not comply with the established, and after rights of defense - full defense and contradictory - does not comply with what had been established, the Federal Revenue of Brazil is informed so that the tax credit is released and the taxes due are collected. . The study in question details the process of granting, implementing and monitoring the industrial project and, based on the data collected resulting from the sample selected between the years 2017 to 2020, built indicators for reaching the expectations of the approved industrial project that structured the flow of inspection and analysis of the results of the tax waiver granted.

Keywords: Consideration; Tax waiver; Follow-up process; Indicator; Free zone; Teaching.

Resumen

Asumiendo que toda renuncia de ingresos al fisco debe ser debidamente fundamentada y justificada, por tratarse de un potencial recurso público no recaudado para un fin preestablecido, es importante entender cómo se desarrolla el proceso de concesión, ejecución y seguimiento de los proyectos promovidos. tiene lugar El Decreto-ley N° 288/1967 establece que, para tener derecho a los beneficios fiscales, es necesario contar con un proyecto aprobado por el Consejo de Administración de la Suframa (CAS) y cumplir con las contrapartes establecidas en ese marco normativo. Luego de la aprobación del proyecto industrial, la empresa titular del Acta de Aprobación deberá cumplir con su ejecución en un plazo de hasta 36 meses. Una vez implementado el proyecto, éste es monitoreado por la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), concluyendo así el ciclo de la dispensa concedida: si se cumplen los supuestos presentados en el proyecto industrial, la empresa continúa con los beneficios fiscales; si, por el contrario, la empresa no cumple con lo establecido, y después de los derechos de defensa - defensa plena y contradictoria - no cumple con lo establecido, se informa a la Receita Federal de Brasil para que se libere el crédito fiscal y se recaudan los impuestos adeudados. El estudio en cuestión detalla el proceso de concesión, ejecución y seguimiento del proyecto industrial y, con base en los datos recabados resultantes de la muestra seleccionada entre los años 2017 a 2020, construye indicadores para el cumplimiento de las expectativas del proyecto industrial aprobado que estructuró el flujo de fiscalización y análisis de los resultados de la dispensa tributaria otorgada.

Palabras clave: Consideración; Exención de impuestos; Proceso de seguimiento; Indicador; Zona libre; Enseñanza.

1. Introdução

A Zona Franca de Manaus – ZFM é uma zona de incentivos fiscais na Amazônia, criada por meio do Decreto-Lei N° 288, de 28 de fevereiro de 1967, e que vem passando por várias adaptações em seu modelo de atuação desde sua criação. Esta zona é composta pelos polos industrial, comercial e agropecuário. A área incentivada é a chamada Amazônia Ocidental, que compreende os estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima e as cidades de Macapá e Santana, no Amapá, sendo Manaus o principal centro deste modelo de desenvolvimento econômico (Souza, 2020).

Desde então, Manaus desfruta de políticas de incentivos fiscais característicos e próprios, diferentes do resto do país, que estimulam a produção nessa região, fazendo com que as empresas fiquem instaladas para oferecer a oportunidade para a região, gerando emprego, crescimento econômico e desenvolvimento local.

Além da integração territorial promovida pelo desenvolvimento industrial da região próxima a Manaus, a zona franca também tem a função de criar oportunidades de emprego para a população, o que é muito importante para a geração de renda em toda a região amazônica. Por outro lado, as políticas de incentivos fiscais têm gerado uma série de críticas devido a continuidade ininterrupta desse modelo que tem produzido certo desequilíbrio financeiro nas contas públicas, principalmente considerando a renúncia fiscal dos benefícios pelo poder público. Além disso, a zona franca também precisa se conectar em termos de logística e infraestrutura, principalmente para facilitar o escoamento de sua produção para todo o Brasil e para outros países (Gallo, 2010)

Por força do Decreto-lei n° 288/1967, para que uma indústria possa fazer jus aos benefícios, precisa, antes de tudo, apresentar um Projeto Industrial junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), detentora das competências para análise, e aprova-lo junto ao Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS). A aprovação do Projeto tem seu valor legal estabelecido à partir da publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Na SUFRAMA o projeto industrial recebe o nome de Projeto Técnico-Econômico (PTE) e é o artefato documental que apresenta as expectativas de produção para determinado produto. Baseado em atendimento das especificações técnicas do produto para atendimento do Processo Produtivo Básico (PPB), nas expectativas de produção e faturamento considerando o estudo de mercado, nos compromissos de investimentos em contrapartidas definidas em lei, bem como a respectiva Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) que caracterizará as alíquotas tributárias do bem industrializado, o PTE serve de base para que a Administração meça, no momento futuro, se o compromisso assumido pela empresa, pela concessão do benefício fiscal, está sendo cumprido.

Entre os itens analisados em um projeto industrial estão as contrapartidas assumidas pelas empresas, obrigações que estão elencadas n§ 7º do Art. 7º do Decreto-lei nº 288/1967. E, antes de o documento ter condições de ser analisado, faz-se necessário, prioritariamente, existir um Processo Produtivo Básico fixado por Portaria Interministerial. Resumidamente, antes de uma empresa decidir se instalar na Zona Franca de Manaus (ZFM), é importante atestar se seu processo industrial cumpre com a legislação vigente: ter PPB fixado e atender às contrapartidas definidas para usufruir da isenção/redução tributária.

Ao longo de sua existência a SUFRAMA organizou processos internos para analisar, aprovar e acompanhar os projetos industriais vinculados à concessão dos benefícios fiscais à produção industrial realizada no Polo Industrial de Manaus (PIM). Contudo, é importante que compreendamos o que se está aprovando e se os mesmos parâmetros estão sendo utilizados para medir a eficiência do Projeto Técnico-Econômico vinculado ao Ato Aprobatório do Conselho de Administração da SUFRAMA.

Ao longo de mais de 50 anos de existência, a Zona Franca de Manaus cumpre com sua função de fomentar a dinâmica econômica a partir da industrialização pautada em renúncia fiscal. Contudo, há críticas exógenas ao modelo, visto que não é um exímio arrecadador de tributos e, por isso, as autoridades tributárias nacionais entendem que, no mínimo, deve ser acompanhado a implementação dos projetos para que estes cumpram seus objetivos lógicos de fundação da Zona Franca: enfrentar as desigualdades sociais e regionais históricas.

Diante desta problemática, o estudo pretende formatar indicadores a partir dos dados existentes no banco de dados de projetos implantados e acompanhados pela SUFRAMA, com a proposta de construir uma metodologia de medir por índices, os projetos a partir de seu processo de aprovação e acompanhamento, propondo sofisticação do método quando cabível.

2. A Zona Franca de Manaus

2.1 composição zona franca de Manaus

A ZFM é composta por três pilares: o comercial, o agropecuário e o industrial; O primeiro teve mais projeção enquanto a economia do país permaneceu fechada; o segundo compreende projetos relativos a atividades como produção de alimentos, agroindústria, piscicultura e turismo; e o terceiro é considerado como a base de sustentação da ZFM. Centrado em Manaus, o pilar industrial do modelo recebe o nome de Polo Industrial de Manaus (PIM), onde funcionam em torno de 600 indústrias que produzem itens dos segmentos eletroeletrônico, duas rodas, químico, entre outros, gerando mais de 86 mil empregos diretos em Manaus em 2017 (Suframa, 2015; 2018).

2.2 Política fiscal da zona franca de Manaus

Comumente a literatura desenvolvimentista utiliza o termo *incentivo fiscal* para qualificar a promoção do desenvolvimento social e econômico, promovendo dinâmica econômica, a partir das reduções de cargas tributárias. Outrossim, a literatura fiscalista trata o mesmo assunto por outro viés, preferindo qualificar a mesma redução tributária como *renúncia fiscal*, traduzindo o montante não arrecadado como um *gasto tributário*.

Segundo a Lei de responsabilidade fiscal, lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A política tributária vigente na ZFM é diferenciada do restante do país, oferecendo benefícios locacionais, com o objetivo de minimizar os custos amazônicos, além de vantagens oferecidas pelo Governo Federal, o modelo é reforçado pelas políticas tributárias Estadual e Municipal (Suframa, 2018a, s.p.).

Contudo, o oferecimento de renúncia fiscal para a atração de investimentos tem suas regras próprias inscritas no Sistema Tributário Nacional (STN) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Constituição Federal impera em seu Art. 3º, III, que, entre os objetivos fundamentais da República está a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, apesar de o princípio da isonomia tributária não permitir a distinção entre os entes, destacou no Art. 151, I, que é vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência entre os entes federados, abrindo, contudo, exceção para a concessão de incentivos fiscais destinados à promoção do desenvolvimento socioeconômico (CF, 1988). Estão, portanto, lançados os pressupostos da extrafiscalidade, uma qualidade não arrecadatória do tributo.

Segundo Andrade (2021), os entes federativos são administrados por gestores públicos, os quais são responsáveis pela contabilidade pública e a utilização dos recursos provenientes da arrecadação, havendo a necessidade de um planejamento e controle de gastos para garantir um equilíbrio fiscal, onde destaca-se a contribuição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) para a regulamentação do controle econômico-financeiro das esferas do governo, inclusive os municípios (Andrade, 2021).

Ritter (2017) assevera que as informações de renúncia de receita foram padronizadas na LRF através do Demonstrativo nº 7 do Anexo de Metas Fiscais, onde se deve identificar os tributos para os quais estão previstas as renúncias de receita, destacando-se a modalidade da renúncia, os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos, a previsão da renúncia para o ano referência da Lei de Diretrizes Orçamentárias e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

A LRF determina nos termos de seu art. 48, a divulgação e publicação de relatórios, numa linguagem simples e clara, de demonstrativos do cumprimento da previsão orçamentária, apresentando ao contribuinte, de forma simplificada a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes (Silva, 2020). Dispõe que a ação planejada e transparente e mecanismos eficientes de controle são condições necessárias para que se alcance o equilíbrio das contas públicas. No entanto, em geral, os estudos têm considerado apenas o pilar da responsabilidade no cumprimento de metas e limites. Não apenas os instrumentos legais, mas também textos acadêmicos sobre responsabilidade fiscal fazem referência ao fato de que o alcance de metas e limites está condicionado à existência de um sistema de gestão e controle que previnam riscos e corrijam desvios que possam afetar o equilíbrio fiscal (Cruz, 2018).

Na Zona Franca de Manaus, por meio do Decreto-lei nº 288/1967, é concedida a redução de Imposto de Importação (II) e isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), mediante a aprovação de projeto industrial pelo Conselho de Administração da Suframa. Esses tributos, inicialmente caracterizam a renúncia fiscal associada ao projeto industrial, que por competência definida pelo mesmo marco regulatório precisa ser acompanhado (fiscalizado) pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

2.3 Abrangência da zona franca de Manaus

Das Políticas Públicas adotadas pelo Governo Federal para a Amazônia, no século XX, a mais eficaz foi a implantação da Zona Franca de Manaus e a extensão de alguns de seus benefícios para a Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio (Figura 1).

Figura 1 – Área de atuação de controle Suframa.

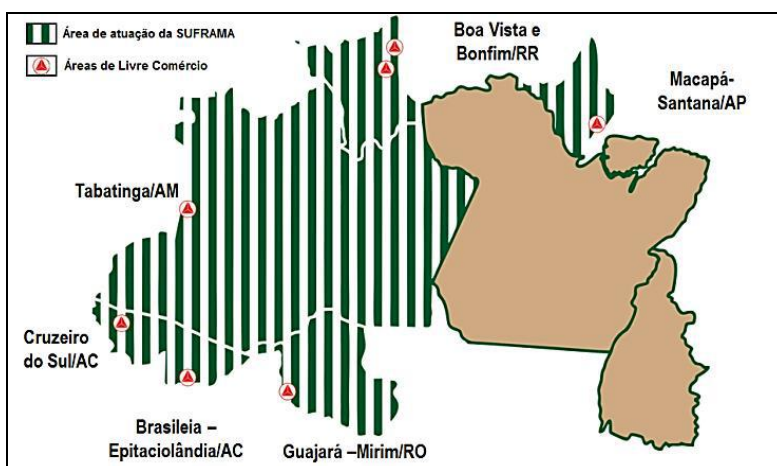


Fonte: Suframa (2020).

Esse Modelo foi pautado em uma política de incentivos fiscais, como forma de revitalizar a economia amazônica diante do caos econômico provocado pela aguda retração da economia gomífera, via queda dos preços do produto no mercado internacional, quando da entrada da produção de látex da Ásia, na segunda década do referido século e teve sua eficácia refletida, dentre outros indicadores, através da arrecadação federal de tributos no Estado do Amazonas, que em 2008 representou mais de 63,45% da arrecadação tributária da Região Norte (Suframa, 2020).

A área de atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, é a Amazônia Ocidental, constituída pela área abrangida pelos Estados do Amazonas e Acre e os Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá (Figura 2), consoante o estabelecido no § 4 do Art. 1º do Decreto-Lei número 291, de 28 de fevereiro de 1967 e Lei Nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991 (Gouveia, 2016).

Figura 2 – Área de atuação da SUFRAMA e Áreas de Livre Comércio.



Fonte: Gouveia (2016).

Dadas as circunstâncias macroeconômicas nesses 54 anos de existência dessa política e, considerando a dinâmica da economia regional, vários ajustes foram feitos na legislação que concede os benefícios, sobretudo no que diz respeito às bases de cálculo e alíquotas dos tributos vinculados aos produtos das empresas que se habilitaram à sua concessão.

2.4 Política extrafiscal na zona franca de Manaus

Em âmbito nacional, dada a importância de regulamentar o que entra no país, há um sistema dotado de requisitos e procedimentos específicos para que possa ser efetivada a entrada de mercadoria estrangeira no Brasil. Dentre os requisitos, encontram-se o pagamento dos tributos, e um dos tributos é o Imposto de Importação (Schappo, 2018).

Tratando-se de imposto sobre importação, para que se verifique a ocorrência no mundo fenomênico da hipótese tributária, considera-se produto estrangeiro, não apenas aquele oriundo de território estrangeiro, mas também a mercadoria nacional ou nacionalizada que retorna ao país, após ter sido exportada, conforme previsão no § 1º do art. 1º do Decreto-Lei n.º 37/66 (Borges, 2019).

Por sua vez, em se tratando do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Constituição Federal de 1988 enuncia, em seu art. 153, IV, que compete à União instituí-lo. Para início dos estudos, diante do aspecto material do IPI estabelecido pelo legislador constitucional, faz-se mister analisar, à luz da legislação infraconstitucional, o conceito de produto industrializado. Segundo o parágrafo único do art. 46 do Código Tributário Nacional, considera-se industrializado o produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade, ou o aperfeiçoe para consumo (Arruda, 2020).

Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), o custo de suas desonerações evoluiu de R\$ 2,1 bilhões, em 2010, para R\$ 11,7 bilhões, em 2014. O principal questionamento da política de desoneração diz respeito aos elevados custos e aos possíveis impactos sobre o equilíbrio das finanças públicas do governo federal, dos estados e dos municípios, tendo em vista a previsão constitucional de partilha federativa da arrecadação.

A política extrafiscal que envolve a Zona Franca de Manaus, por sua natureza, define que as empresas que usufruem do benefício se obrigam a cumprir algumas contrapartidas, além do Processo Produtivo Básico (PPB), conforme destaca o Art.7.

Particularmente, nos casos de produção de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicações, é necessário que a empresa invista 5% de seu faturamento bruto, conforme os preceitos da Lei nº 8.387/1991, em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação na Amazônia Ocidental ou no estado do Amapá.

Como se pode observar, as categorias de estudo estruturantes para compreender a Zona Franca de Manaus, a partir de seus objetivos de criação, estão: na renúncia fiscal, no cumprimento das contrapartidas que as empresas se obrigam a atender por terem um projeto industrial aprovado e no processo de acompanhamento dessa contrapartida que, se bem realizado, pode resultar em indicadores de atingimento dos objetivos da política. Não se pode vislumbrar a Zona Franca de Manaus sem a formatação de indicadores de acompanhamentos das variáveis apresentadas nos projetos industriais aprovados que meça, no mínimo: os empregos gerados diante das expectativas apresentadas; os benefícios entregue à sociedade, como forma de cumprimento da política extrafiscal; níveis de faturamento e de renúncia fiscal associada aos projetos; e outras atividades que surgem a partir de uma planta industrial implantada a partir dos incentivos concedidos;

Frezatti (2009) destaca que os indicadores de desempenho são definidos a partir das estratégias estabelecidas, e exercem a função de avaliação do desempenho, tendo como principal objetivo oferecer subsídios aos gestores para que tomem decisões convergentes com as metas e estratégias instituídas.

De acordo com Marion (2012), a análise dos indicadores de desempenho econômico e financeira baseia-se em averiguar e avaliar informações das demonstrações financeiras. Por sua vez, o Conselho do Desenvolvimento do Amazonas - Codama (2021), destaca que um indicador é um meio utilizado para quantificar a eficiência e/ou a eficácia de uma tomada de decisão por parte dos gestores de uma empresa, possibilitando que uma determinada organização venha saber a evolução dos efetivos resultados decorrentes de suas atividades enquanto unidade de negócio. Dessa forma, conhecer o que foi realizado

através de indicadores é importante para que a empresa possa atingir seus objetivos de forma eficiente, pois, o que não é medido, não é gerenciado, comparado, não é possível aperfeiçoar.

3. Metodologia

A pesquisa foi realizada adotando a perspectiva quantitativa, por produzir indicadores de alcance das expectativas do Projeto Industrial Aprovado a partir da base de dados da Superintendência da Zona Franca de Manaus. Segundo Beuren (2009, p. 92), a abordagem quantitativa caracteriza-se pelo “[...] emprego de instrumentos estatísticos, pois este procedimento não é tão profundo na busca de conhecimento da realidade dos fenômenos, uma vez que se preocupa com o comportamento geral dos acontecimentos”.

O estudo foi desenvolvido a partir de dados bibliográficos e documentais da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), conforme o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido transformado em Termo de Autorização pela Superintendência Adjunta de Projetos. O saber do pesquisador, sobre a matéria, será construído a partir da leitura e apropriação dos Marco Regulatório instituído pelas Leis, Decretos, Resoluções, Portarias Interministeriais e Portarias Internas da Suframa e Conselho de Administração da Suframa, bem como livros e artigos que versam sobre o tema.

A pesquisa bibliográfica e documental, para fins exploratório, seletivo, analítico e interpretativo, conforme destaca Gil (2002), sendo realizado ao longo de todo o período de construção do estudo, seja para validar os processos existentes, seja para oferecer fluxos mais eficientes e oportunos para a construção de indicadores de alcance dos objetivos da política de incentivos fiscais. O estudo, a partir do escopo construído, utilizará dados secundários para produzir o indicador em questão.

3.1 Elaboração da planilha de monitoramento de renúncia fiscal

Na construção metodológica do estudo, construiu-se a planilha de monitoramento de renúncia fiscal, com perguntas abertas e fechadas, que permite, de acordo com Quivy e Van Campenhoudt (2005), abstrair informações e elementos de reflexão muito ricos, pelo contato direto com informações exclusivas confiadas ao pesquisador por meio dos interlocutores, o que traduz as percepções, interpretações e experiências sobre um dado acontecimento ou situação.

Com a finalidade de responder de modo consistente a demanda do SEPEC/ME desenvolveu-se metodologia específica consolidada na Planilha Eletrônica de MONITORAMENTO DE RENÚNCIA FISCAL (Quadros 1, 2, 3, e 4) onde os cumprimentos dos parâmetros de projeto referentes a investimentos, renúncia fiscal nominal (bruta) e por unidade de produto faturado, além da geração de empregos diretos são associados a indicadores com base na unidade denominados Índice de Alcance da Expectativa (IEA).

Quadro 1 – Modelo Planilha de informações da qualificação do projeto industrial aprovado.

PLANILHA DE INFORMAÇÕES DA QUALIFICAÇÃO DO PROJETO INDUSTRIAL APROVADO NA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 288 DO CAS

Reunião CAS	Proposição Comunicação Resolução	Processo Sei	Empresa Titular do Projeto	Tipo De Projeto	Produto(s) Vinculado(s) ao Projeto	DOU	Projeto Implantado (S/N)	Data da Implantação ou Tempo Restante para Implantação	Ano Projetado em Operação (1º, 2º ou 3º)

Fonte: Autores (2022).

Quadro 2 – Modelo Planilha de informações do projeto industrial aprovado.

PLANILHA DE INFORMAÇÕES DO PROJETO INDUSTRIAL APROVADO NA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 288 DO CAS

APROVAÇÃO DO PROJETO							
Quantidade de Produção Projetada (Und) A	Expectativa de Renúncia Fiscal Bruta do Projeto (R\$) B	Expectativa de Renúncia Fiscal /Unidade Produzida (R\$) C = B ÷ A	Expectativa de Postos de Trabalho D	Expectativa de Renúncia Fiscal Bruta/Empregado E = B ÷ D	Expectativa de Investimentos H		
					Fixos f.1	Variáveis f.2	Total da Expectativa De Investimento F = f.1 + f.2

Fonte: Autores (2022).

Quadro 3 – Modelo Planilha de dados do projeto industrial implantado.

DADOS REALIZADOS DO PROJETO INDUSTRIAL IMPLANTADO

ACOMPANHAMENTO DO PROJETO							
Quantidade Faturada nos últimos 12 meses (Und) G	Renúncia Fiscal Bruta Realizada (últimos 12 meses) H	Renúncia Fiscal / Unidade Faturada (últimos 12 meses) I = H ÷ G	Postos de Trabalho Empregados (últimos 12 meses) J	Renúncia Fiscal Bruta /Empregado K = H ÷ J	Investimentos Realizados (últimos 12 meses) P		
					Fixos I.1	Variáveis I.2	Total de Investimentos L = I.1 + I.2

Fonte: Autores (2022).

De posse das informações acima, devidamente tabuladas, é possível construir os indicadores do projeto industrial implantado, apresentados no Quadro 2, que considera 3 premissas básicas:

Que o Indicador de Alcance das Expectativas (IAE), dos projetos industriais em análise, será <1 ; $= 1$; ou >1 , a saber:

IAE < 1 : significa que o desempenho do projeto industrial, para a variável em destaque, não alcançou os números declarados no projeto apresentado, considerando o ano em análise;

IAE $= 1$: significa que o desempenho do projeto industrial, para a variável em destaque, alcançou os números declarados no projeto apresentado, considerando o ano em análise;

IAE > 1 : significa que o desempenho do projeto industrial, para a variável em destaque, superou os números declarados no projeto apresentado, considerando o ano em análise;

Quadro 4 – Modelo Planilha de indicadores dos projetos implantados.

INDICADORES DOS PROJETOS IMPLANTADOS

INDICADORES					
Indicador De Postos De Trabalho M = J ÷ D	Indicador De Renúncia /Unidade Produzida N = I ÷ C	Indicador De Renúncia Fiscal Bruta/Empregado O = K ÷ E	Indicador de Investimentos V = P ÷ H		
			Indicador De Investimento Fixo p.1 = i.1 ÷ f.1	Indicador De Investimento Variável p.2 = i.2 ÷ f.2	Total de Investimentos P = L ÷ F

Fonte: Autores (2022).

Onde, a partir dos números tabulados, pode-se construir 4 indicadores, a saber:

- IAE_{Prab} – Indicador de Alcance da Expectativa de Postos de Trabalho, resultante da relação entre os Postos de Trabalho Empregados nos últimos 12 Meses e a expectativa de postos de trabalho do projeto aprovado. Neste caso, um

IAE_{Ptrab} > 1 significa que o projeto, para o ano em análise, superou as expectativas e tem gerado mais empregos que o projetado;

• IAE_{RF/Und} – Indicador de Alcance da Expectativa de Renúncia Fiscal por Unidade, resultante da relação entre a Renúncia Fiscal Realizada nos últimos 12 meses pela unidade faturada e a Expectativa de Renúncia Fiscal por unidade produzida. Neste caso, um **IAE_{RF/Und} < 1 significa que o projeto, para o ano em análise, superou as expectativas e tem consumido menos renúncia fiscal por unidade faturada em relação ao projetado;**

• IAE_{RFB/Ptrab} – Indicador de Alcance da Expectativa da Renúncia Fiscal Bruta por Empregado, resultante da relação entre a renúncia fiscal bruta por empregado realizada nos últimos 12 meses e a expectativa de renúncia fiscal bruta por empregado do projeto aprovado. Neste caso, um **IAE_{RFB/Ptrab} < 1 significa que o projeto, para o ano em análise, superou as expectativas e tem gerado menos renúncia fiscal por emprego gerado em relação ao projetado. Isso significa que o empreendimento tem gerado mais emprego por renúncia fiscal bruta;**

• IAE_{Inv} – Indicador de Alcance da Expectativa de Investimentos, resultante da relação entre os investimentos realizados nos últimos 12 meses e a expectativa de investimentos do projeto aprovado. Importante destacar que para este indicador foi possível calcular o IAE para cada variável individualmente (investimento fixo e investimento variável). Neste caso, um **IAE_{Inv} > 1 significa que a empresa, para o ano em análise, tem realizado mais investimentos na planta industrial que o projetado, o que, em tese, garante mais dinâmica econômica local;**

3.2 Coleta de dados

Identificada a situação de produção, convocaram-se reuniões específicas para empresas com projeto implantado, na data de 03/08/2021, e não implantado/descontinuado, em 09/08/2021, sendo solicitado dos presentes, na primeira Reunião, o preenchimento da Planilha Eletrônica MONITORAMENTO DE RENÚNCIA FISCAL e o encaminhamento de documentos comprobatórios. Já na segunda Reunião, requereu-se o envio de missiva indicando previsão/expectativa para a implantação e justificativa para não ter implantado até o momento.

Foram considerados os parâmetros correspondentes ao primeiro e segundo ano de projeto, conforme a data de sua implantação, obtidos nos Pareceres Técnicos dos projetos. A renúncia fiscal por unidade de produto faturado não está no escopo solicitado, porém entendeu-se ser um indicador relevante para a avaliação do estudo.

Verificando-se os registros do Sistema Integrado Suframa (SIS), observou-se que quatro das empresas listadas no citado Ofício não implantaram de fato seus projetos aprovados, entendendo-se por projeto implantado aquele que tem Laudo de Produção (LP). O LP atesta o cumprimento do Processo Produtivo Básico (PPB) e é emitido quando a empresa inicia a fabricação, conforme Art. 20 da Resolução 204, de 06 de agosto de 2019. A pesquisa definiu a coleta de informações junto às empresas com projetos aprovados na Reunião Ordinária nº 288 do Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS), levou em consideração os pressupostos definidos na Resolução nº 204, de 06 de agosto de 2019, que dispõe sobre a apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais, mais especificamente as definições do Art. 4º.

É importante salientar que a Reunião Ordinária nº 288 do CAS ocorreu em 26/09/2019, oportunidade em que ainda não existia a definição de critérios para o cálculo estimativo da renúncia fiscal por empregado, o que passou a acontecer somente a partir da Reunião Ordinária nº 294 – ocorrida em 22/10/2020 –, visto que somente na Reunião Ordinária nº 293 – ocorrida em 27/08/2020 –, por meio da Resolução CAS nº 61/2020, foi alterado o Art. 4º da Resolução CAS nº 204/2019, passando a vigor com o acréscimo dos §§ 4º a 6º.

3.3 Tratamento dos dados

Pelo lado da Equipe de Acompanhamento de Projetos da SUFRAMA, destaca-se que para a mudança de paradigma ocorrida a partir da exigência de cálculo estimativo de renúncia fiscal por empregado, na apresentação dos projetos industriais, não houve suporte nos Sistemas Integrados Suframa (SIS), uma vez que este nos forneceu apenas dados de faturamento, produção, alguns tipos de investimentos e empregos dos projetos efetivamente implantados.

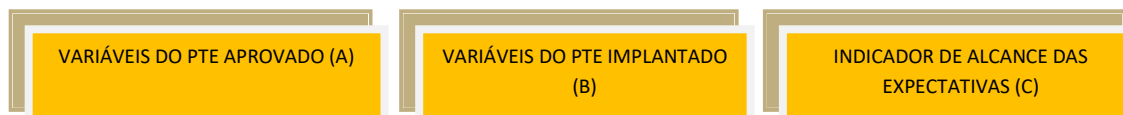
Entretanto, com a publicação da Resolução CAS nº 205/2021 onde encontra-se em construção o Novo Sistema de Elaboração, Apresentação, Análise, Acompanhamento e Informações do Projeto Industrial, que possibilitará o acompanhamento integral de todas as variáveis, aqui destacadas, a partir do ano de 2022.

A equipe de Acompanhamento de Projetos Industriais também identificou que da amostra das 10 (dez) empresas, solicitada pelo Ministério da Economia, resultou em 15 (quinze) projetos aprovados. Dos 15 (quinze) projetos aprovados, apenas 7 (sete) foram efetivamente implantados e o que constituem o objeto deste estudo. Dos 7 (sete) projetos efetivamente implantados: 2 (dois) estão operando em seu 1º Ano; e 5 (cinco) estão operando em seu 2º Ano;

Por este motivo, os Dados da Aprovação do Projeto, constantes no Quadro 2, considerou o ano de operação dos dados coletados pela equipe de acompanhamento, de forma que possibilitou a construção dos indicadores (Quadro 4) fidedignos ao ano projetado no Ato Aprobatório.

Do mesmo modo, uma vez definido o espaço temporal da coleta de informações, foi importante que se aplica-se o instrumento de coleta apenas aos projetos efetivamente implantados, ou seja, projetos que possuam Laudo de Produção (LP) emitidos, garantindo assim que a planta industrial, para aquela linha de produção específica, esteja operando. Com os dados coletados, do Projeto Técnico Econômico (PTE) industrial efetivamente implantado e dos dados de execução dos projetos industriais, poderemos medir o nível de alcance das projeções realizadas no Ato Aprobatório, conforme destaca a Figura 3.

Figura 3 - Indicador de Alcance de Expectativa (IAE).



Fonte: Autores (2022).

O Indicador de Alcance de Expectativa, para o estudo em tela, tende a ser uma variável que mede a política industrial, baseada em renúncia fiscal, está sendo efetiva. De acordo com Becker (2001), um bom sistema de mensuração deve ser capaz de orientar a empresa no processo de decisão (no caso em tela, a SUFRAMA), agilizando, conseqüentemente, o foco em atividades que realmente agreguem valor.

Assim sendo, o desempenho foi relacionado à forma como as estratégias e as metas são definidas pela organização (particularmente no estudo, o acompanhamento do projeto industrial) e como elas orientam os esforços para garantir o sucesso organizacional (no estudo, a política industrial). No caso do Projeto Técnico Econômico, poderá ser medido o nível de alcance das projeções de: faturamento, emprego, investimentos fixos e variáveis, contrapartidas obrigatórias diversas, bem como o nível de renúncia fiscal concedida pelo estado brasileiro.

4. Resultados e Discussão

4.1 Indicadores de alcance das expectativas (iae) dos projetos implantados

De posse dos dados dos projetos apresentados e das informações coletadas sobre os projetos efetivamente implantados, conforme descritos anteriormente (Metodoogia), calculou-se os indicadores de alcance das expectativas dos projetos implantados.

A lógica do IAE é, justamente, captar se o projeto industrial na Zona Franca de Manaus, que recebeu benefícios fiscais do Decreto-lei nº 288/1967, tem atendido às expectativas apresentadas quando da aprovação na 288ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração da Suframa.

Tomando por base a metodologia construída, a seção comentará, para o conjunto de empresas com projeto industrial efetivamente implantado, os seguintes indicadores:

- $IAE_{P_{trab}}$ – Indicador de Alcance da Expectativa de Postos de Trabalho;
- $IAE_{RF/Und}$ – Indicador de Alcance da Expectativa de Renúncia Fiscal por Unidade Produzida;
- IAE_{VCO} – Indicador de Alcance da Expectativa de Valor das Contrapartidas Obrigatórias (VCO);
- $IAE_{RFB/P_{trab}}$ – Indicador de Alcance da Expectativa da Renúncia Fiscal Bruta por Empregado;
- $IAE_{RFL/P_{trab}}$ – Indicador de Alcance da Expectativa da Renúncia Fiscal Líquida por Empregado;
- IAE_{Inv} – Indicador de Alcance da Expectativa de Investimentos;

4.2 $IAE_{P_{trab}}$ – Indicador de alcance da expectativa de postos de trabalho

O $IAE_{P_{trab}}$ contrapõe os números de empregos do projeto industrial apresentado e os postos de trabalho efetivamente gerados quando da implantação do projeto. Para que este indicador seja considerado favorável à Zona Franca de Manaus é ideal que seja > 1 , o que significa que na implantação o projeto industrial atendeu às expectativas do Ato Aprobatório. Por meio do Tabela 1 apresentamos a tabulação isolada do $IAE_{P_{trab}}$, que demonstra que a maioria dos projetos em acompanhamento atenderam às expectativas do que se propuseram no projeto apresentado quanto à geração de emprego.

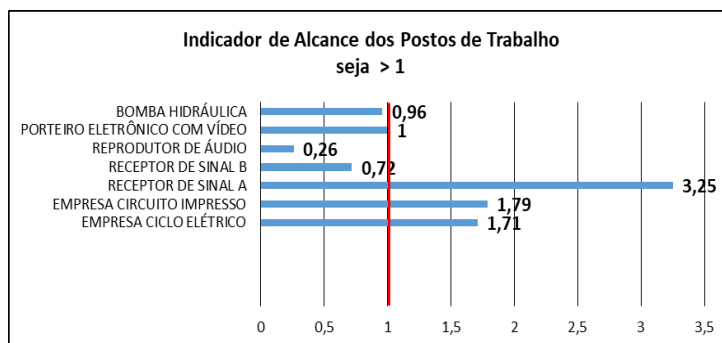
Tabela 1 - Indicador de Alcance da Expectativa de Postos de Trabalho. *Empresa com nomes Fictícios.

Empresa Titular do Projeto A *	Expectativa de Postos de Trabalho declarado no Projeto C	Postos de Empregados (12 meses) D	$IAE_{P_{trab}}$ $E = D \div C$, seja > 1
CICLO ELÉTRICO	23	39	1,71
CIRCUITO IMPRESSO	63	113	1,79
RECEPTOR DE SINAL A	24	78	3,25
RECEPTOR DE SINAL B	53	38	0,72
REPRODUTOR DE ÁUDIO	19	5	0,26
PORTEIRO ELETRÔNICO COM VÍDEO	14	14	1
BOMBA HIDRÁULICA	23	22	0,96

Fonte: Nota Técnica Conjunta XXXX constante nos autos do Processo Sei nº 52710.000000/0000-0.

Com base no $IAE_{P_{trab}}$, pode-se destacar no gráfico da Figura 4, os indicadores mensurados de cada empresa do segmento específico, percebe-se que três empresas não atingiram o índice ideal deste indicador, que seja Bomba Hidráulica, Porteiro Eletrônico com Vídeo, Reprodutor de Áudio, Receptor de Sinal B, Receptor de Sinal A, Empresa Circuito Impresso e Empresa Ciclo Elétrico, porém 4 empresas atingiram e superaram o esperado.

Figura 4 - Indicador de Alcance dos Postos de Trabalho.



Fonte: Autores (2022).

Em função dos déficits nos valores dos indicativos, as empresas enviaram as justificativas, esclarecendo os motivos pelos quais tiveram resultados um tanto não satisfatório, lembrando que a referência, está sempre no que se foi aprovado onde a empresa já se fazia ciente.

As empresas de Bomba Hidráulica e Recepto de Sinal B, para a produção de motobomba hidráulica e aparelho receptor de televisão, respectivamente, atenderam em 96% e 72% suas projeções de empregos para as respectivas linhas de produção em comento;

Apenas o projeto da empresa de Receptor de Áudio, para a produção de rádio reproduzidor de áudio, apresentou números bem inferiores ao projetado, alcançando apenas 26% dos postos de trabalho projetado. Contudo, esse fenômeno se deu em virtude de a empresa ter perdido o contrato de fornecimento do produto após ter sua planta industrial alagada em desastre ambiental ocorrido no mês de Março/2020, o que fez com que a produção fosse temporariamente suspensa.

No cômputo geral, para fins do $IAE_{P_{trab}}$, pode-se afirmar que, pelo princípio da razoabilidade, todos encontram-se dentro de parâmetros aceitáveis para fins de acompanhamento industrial.

Para a empresa produtora de aparelho receptor de sinal de televisão via satélite, superou em muito a expectativa de geração de empregos, empregando mais de 3 vezes o quantitativo de postos projetados; A empresa de produção de Porteiro eletrônico, atendeu na íntegra a geração de empregos a que se propôs; As empresas de Ciclo Elétrico e Empresa de Circuito Impresso, para os produtos bicicleta elétrica e placa de circuito impresso montada, respectivamente, superaram as expectativas de geração de empregos projetados em 71% e 79%, respectivamente.

4.3 $IAE_{RF/und}$ – Indicador de alcance da expectativa de renúncia fiscal por unidade produzida

O $IAE_{RF/Und}$ contrapõe os números da renúncia fiscal para cada unidade projetada e a renúncia fiscal para cada unidade efetivamente produzida. Para que este indicador seja considerado favorável à Zona Franca de Manaus é ideal que seja < 1 , o que significa que, na implantação, para cada unidade efetivamente produzida o estado está concedendo menos renúncia fiscal. Por meio do Tabela 2 apresenta-se a tabulação isolada do $IAE_{RF/Und}$, constante do Anexo IV.

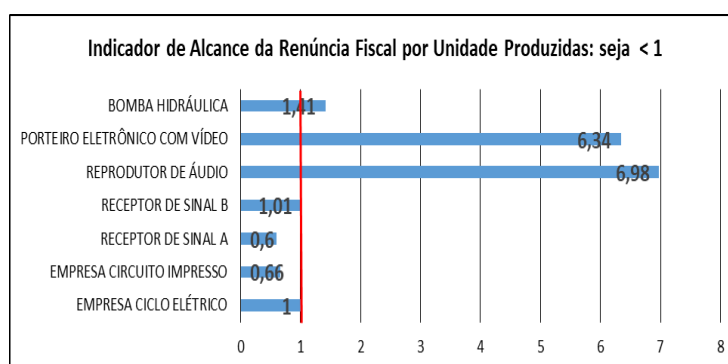
Tabela 2 - Indicador de Alcance da Expectativa de Renúncia Fiscal por Unidade Produzida. *Empresa com nomes Fictícios.

Empresa Titular do Projeto A *	Expectativa de Postos de Trabalho declarado no Projeto C	Postos de Empregados (12 meses) D	$IAE_{P_{trab}} = D \div C$, seja < 1
CICLO ELÉTRICO	R\$2.210,94	R\$2.201,11	1
CIRCUITO IMPRESSO	R\$55,05	R\$36,56	0,66
RECEPTOR DE SINAL A	R\$69,99	R\$42,33	0,6
RECEPTOR DE SINAL B	R\$95,10	R\$95,61	1,01
REPRODUTOR DE ÁUDIO	R\$76,01	R\$530,68	6,98
PORTEIRO ELETRÔNICO COM VÍDEO	R\$47,19	R\$299,13	6,34
BOMBA HIDRÁULICA	R\$91,73	R\$129,31	1,41

Fonte: Nota Técnica Conjunta XXXX constante nos autos do Processo Sei nº 52710.000000/0000-0

Com base no $O IAE_{RF/Und}$, pode-se observar no Gráfico da Figura 5, os indicadores mensurados, seja o ideal < 1 , apenas as empresas de Porteiro Eletrônico e Reprodutor de Áudio, atingiram a meta, uma delas teve índice 1, e duas outras um pouco acima de 1.

Figura 5 - Indicador: Alcance da Renúncia Fiscal.



Fonte: Autores (2022).

Do $IAE_{RF/Und}$ tabulado na Tabela 2, pode-se discutir as seguintes situações: Um grupo de empresas que atenderam quase que na íntegra a expectativa de renúncia fiscal para cada unidade produzida, são os casos das empresas de Circuito Elétrico e de Receptor de Sinal A, para a produção de bicicleta elétrica e aparelho receptor de televisão, respectivamente, que apresentaram indicadores iguais a 1. Dito de outra forma, essas empresas atualmente operam com renúncia fiscal idêntica à projetada; Outro grupo de empresas que superaram as expectativas de seus projetos, quanto à renúncia fiscal para cada unidade produzida faturada, são os casos das Empresas de Circuito Impresso e Receptor de Sinal A, para a produção de placa de circuito impresso montada e receptor de sinal de televisão via satélite, respectivamente, que apresentaram indicadores inferiores a 1: no caso da Empresa de Placa de Circuito Impresso, esta teve renúncia fiscal por unidade produzida da ordem de 60% do projetado; em relação à Receptor de Sinal A, por sua vez, teve renúncia fiscal por unidade produzida da ordem de 60%. Dito de outra forma, o Governo Federal concedeu menos renúncia fiscal para esses projetos, quando do seu efetivo faturamento, que o planejado na Aprovação de seus projetos junto ao Conselho de Administração da Suframa;

O grupo de empresas que não atenderam o mínimo projetado de renúncia fiscal para cada unidade produzida, são os casos dos projetos da empresa de produtos rádio com reprodutor de áudio e porteiro eletrônico, que apresentaram indicadores bem superiores a 1, da ordem de mais de 6 vezes o valor projetado proporcionalmente. Para este caso, em particular, é importante identificar se os números de renúncia fiscal foram mal dimensionados no projeto ou se, após a aprovação do ato

aprobatório, houve alguma elevação de alíquota de Imposto de Importação (II) ou Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que pudessem criar tamanha discrepância; e

O caso isolado da empresa de produção de motobomba hidráulica, apresentou renúncia fiscal, para cada unidade produzida, da ordem de 41% superior ao projetado. Da mesma forma, é possível que algum evento tributário ou de dimensionamento do projeto tenha dado causa ao desvio.

4.4 IAE_{VCO} – Indicador de alcance da expectativa de valor das contrapartidas obrigatórias (vco)

O IAE_{VCO} contrapõe os valores de investimento das Contrapartidas Obrigatórias (VCO) projetados e a efetiva aplicação dos valores quando do projeto implantado. É importante lembrar que o VCO é composto pelo compromisso de as empresas investirem em benefícios sociais aos trabalhadores, formação e capacitação de pessoal, reinvestimento de lucros na região, investimento em PD&I (quando couber) e pagamento de taxa de incentivos federais, para a SUFRAMA, pelo ingresso de insumos para a produção. Para que este indicador seja considerado favorável à Zona Franca de Manaus é ideal que seja > 1 , o que significa que, na efetiva implantação do projeto, a empresa está entregando para a sociedade mais benefícios que o projetado, de parte da renúncia fiscal que o Governo Federal concedeu. Por meio do Tabela 3 apresenta-se a tabulação do IAE_{VCO} .

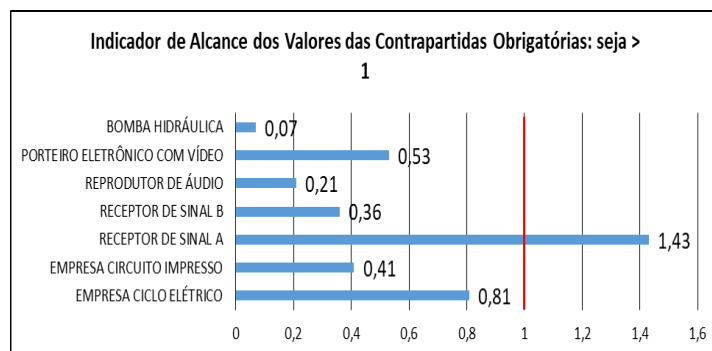
Tabela 3 - Indicador de Alcance da Expectativa de Valor das Contrapartidas Obrigatórias. *Empresa com nomes Fictícios.

Empresa Titular do Projeto A *	Expectativa de Postos de Trabalho declarado no Projeto C	Postos de Empregados (12 meses) D	IAE_{Prab} $E = D \div C$, seja < 1
CICLO ELÉTRICO	R\$937.652,90	R\$756.432,42	0,81
CIRCUITO IMPRESSO	R\$106.176.387,92	R\$43.503.874,49	0,41
RECEPTOR DE SINAL A	R\$2.690.353,32	R\$3.846.526,37	1,43
RECEPTOR DE SINAL B	R\$4.272.043,69	R\$1.547.284,57	0,36
REPRODUTOR DE ÁUDIO	R\$343.934,51	R\$72.393,02	0,21
PORTEIRO ELETRÔNICO COM VÍDEO	R\$383.991,25	R\$204.968,07	0,53
BOMBA HIDRÁULICA	R\$1.836.466,55	R\$136.173,58	0,07

Fonte: Nota Técnica Conjunta XXXX constante nos autos do Processo Sei nº 52710.00000/0000-0.

Com base nos indicadores IAE_{VCO} , acompanha-se claramente no Gráfico da Figura 6, onde o desejável seria obter valores > 1 . Observa-se que apenas uma empresa superou as expectativas, uma empresa se aproximou do valor e as demais ficaram abaixo do esperado.

Figura 6 - Indicador de Alcance dos Valores das Contrapartidas Obrigatórias.



Fonte: Autores (2022).

O projeto da empresa de Ciclo Elétrico, para a produção de bicicleta elétrica, realizou 81% do investimento projetado, com destaque para os investimentos em benefícios sociais aos trabalhadores e reinvestimento de lucro na região, que superaram isoladamente as expectativas do projeto industrial aprovado;

Os demais projetos apresentaram indicadores bem inferiores a 1, o que indica que a maioria dos investimentos em contrapartidas assumidas no projeto industrial não foram efetivamente realizados até o momento. Especificamente, podemos constatar que, pelo menos, a Empresas de Circuito Impresso e A Empresa Reprodutor de Áudio, para os projetos placa de circuito impresso montada e porteiro eletrônico, respectivamente, superaram os investimentos em benefícios sociais aos trabalhadores, da ordem de 21% e 34%. Os demais indicadores, se analisados isoladamente, tendem a 0 (zero);

O projeto da empresa de produção de receptor de sinal de televisão via satélite, foi o único que alcançou, pelo conjunto de investimentos do VCO, os valores propostos no projeto apresentado, investindo valor superior da ordem de 43%. O alcance do investimento, se consultado o Anexo IV (campo “S”), é puxado pelo reinvestimento de lucros na região;

4.5 $IAE_{RFB/P_{trab}}$ – Indicador de alcance da expectativa da renúncia fiscal bruta por empregado

O $IAE_{RFB/P_{trab}}$ contrapõe os valores de renúncia fiscal bruta por empregado, calculada no projeto industrial aprovado, e a efetiva renúncia fiscal bruta por empregado realizada quando da implantação do projeto. É importante destacar que para o cálculo da renúncia fiscal são computados apenas o Imposto de Importação (II) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), concedidos por meio do marco regulatório do Decreto-lei nº 288/1967. Os resultados são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 - Indicador de Alcance da Expectativa da Renúncia Fiscal Bruta por Empregado. *Empresa com nomes Fictícios.

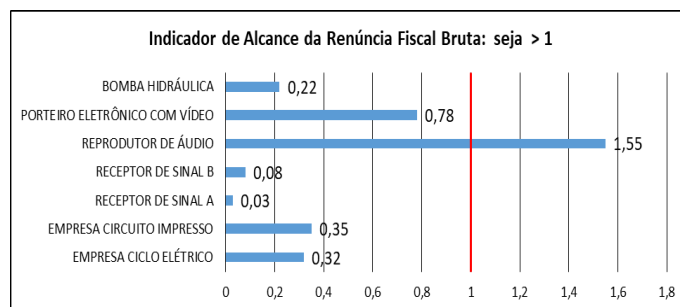
Empresa Titular do Projeto A *	Expectativa de Postos de Trabalho declarado no Projeto C	Postos de Empregados (12 meses) D	$IAE_{P_{trab}}$ E = D ÷ C, seja < 1
EMPRESA CICLO ELÉTRICO	R\$961.277,95	R\$304.468,03	0,32
EMPRESA CIRCUITO IMPRESSO	R\$2.848.754,28	R\$992.578,38	0,35
RECEPTOR DE SINAL A	R\$874.870,00	R\$27.287,27	0,03
RECEPTOR DE SINAL B	R\$1.205.811,44	R\$98.227,22	0,08
REPRODUTOR DE ÁUDIO	R\$80.008,67	R\$123.649,28	1,55
PORTEIRO ELETRÔNICO COM VÍDEO	R\$53.934,33	R\$41.942,06	0,78
BOMBA HIDRÁULICA	R\$18.146,24	R\$3.926,31	0,22

Fonte: Nota Técnica Conjunta XXXX constante nos autos do Processo Sei nº 52710.000000/0000-0.

Para que este indicador seja considerado favorável à Zona Franca de Manaus é ideal que seja < 1, o que significa que, na efetiva implantação do projeto, a empresa está recebendo, proporcionalmente ao número de empregados dedicados à linha de produção, menos renúncia fiscal que o projetado. Dito de outra forma, significa que a empresa está gerando mais empregos e recebendo menos renúncia fiscal do Governo Federal, em relação ao que projetou.

Observa-se através da Figura 7, as cinco empresas que tiveram os índices menor que 1, apenas uma empresa superou o índice, e outra quase atingiu sua expectativa

Figura 7 - Indicador de Alcance da Renúncia Fiscal Bruta.



Fonte: Autores (2022).

Do $IAE_{RFB/P_{trab}}$ tabulado na Tabela 4, identifica-se que: A maioria das empresas tiveram renúncia fiscal por empregado bem abaixo do projetado, o que podemos classificar como algo positivo para o Estado brasileiro que despendeu menos recursos a título de gasto tributário, por emprego gerado, se comparado ao projetado. Contudo como observado no gráfico da Figura 12, apenas a empresa de Receptor de Áudio, com o projeto para a produção de rádio com reproduutor de áudio, teve renúncia fiscal bruta por empregado em patamar superior ao projetado, superando o valor de renúncia bruta por empregado em 55% ao valor projetado. Pode ter ocorrido um superdimensionamento tributário no projeto (de responsabilidade do projetista das empresas); geração de mais empregos que o projetado; ou, simplesmente, no momento do faturamento dos produtos as alíquotas de II e/ou IPI eram menores que as praticadas no período em que o projeto industrial fora apresentado. Resumidamente, os indicadores < 1 dos projetos aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa, apurados nessa amostra, refletem que a Zona Franca de Manaus tem atendido às expectativas como um modelo de desenvolvimento extrafiscal efetivo.

4.6 $IAE_{RFL/P_{trab}}$ – Indicador de alcance da expectativa da renúncia fiscal líquida por empregado

O $IAE_{RFL/P_{trab}}$ contrapõe os valores de renúncia fiscal líquida por empregado, calculada no projeto industrial aprovado, e a efetiva renúncia fiscal líquida por empregado realizada quando da implantação do projeto, deduzido dos respectivos Valores de Contrapartidas Obrigatórias (VCO), projetado e realizados. Para que este indicador seja considerado favorável à Zona Franca de Manaus é ideal que seja < 1 , o que significa que, na efetiva implantação do projeto, deduzidos todos os compromissos de investimentos em benefícios à sociedade definidos pelo Decreto-lei nº 288/1967, a empresa está recebendo, proporcionalmente ao número de empregados dedicados à linha de produção, menos renúncia fiscal líquida que o projetado. Dito de outra forma, significa que a empresa está gerando mais empregos e recebendo menos renúncia fiscal líquida do Governo Federal, em relação ao que projetou, enquanto ainda devolve à sociedade investimentos que é obrigada a realizar por conta dos compromissos assumidos no Ato Aprobatório. Por meio do Tabela 5 apresentamos a tabulação do $IAE_{RFL/P_{trab}}$.

Tabela 5 - Indicador de Alcance da Expectativa da Renúncia Fiscal Líquida por Empregado. *Empresa com nomes Fictícios.

Empresa Titular do Projeto A *	Expectativa de Postos de Trabalho declarado no Projeto C	Postos de Empregados (12 meses) D	IAE _{Ptrab} E = D ÷ C, seja < 1
CICLO ELÉTRICO	R\$920.510,43	R\$285.269,24	0,31
CIRCUITO IMPRESSO	R\$1.163.414,79	R\$607.588,34	0,52
RECEPTOR DE SINAL A	R\$762.771,95	-R\$22.027,17	-0,03
RECEPTOR DE SINAL B	R\$1.125.206,84	R\$57.509,21	0,05
REPRODUTOR DE ÁUDIO	R\$61.906,86	R\$109.170,68	1,76
PORTEIRO ELETRÔNICO COM VÍDEO	R\$26.506,39	R\$27.301,48	1,03
BOMBA HIDRÁULICA	-R\$61.700,13	-R\$2.263,40	0,04

Fonte: Nota Técnica Conjunta XXXX constante nos autos do Processo Sei nº 52710.000000/0000-0

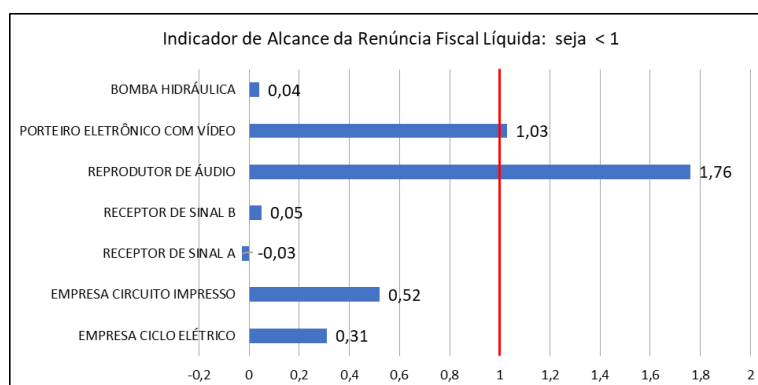
Do $IAE_{RFL/Ptrab}$ tabulado na Tabela 5, destaca-se as seguintes situações:

Percebe-se um indicador negativo da empresa de Receptor de Sinal B, para o produto receptor de sinal de televisão, fenômeno que se deve ao fato da elevação de aplicações em contrapartidas obrigatórias, particularmente em reinvestimento de lucros na região, o que não é de todo estranho pelo fato de a empresa ter a faculdade de investir em sua planta, a título de contrapartidas, valores superiores ao renunciado, podendo reverter lucros para investimento. De toda sorte, é importante destacar que, mesmo assim, o indicador não deixa de ser positivo e reflete que a empresa reinveste lucros independentemente da renúncia fiscal.

Os indicadores dos projetos da empresa de Receptor de Áudio, pioraram após dedução das contrapartidas obrigatórias, o que ocorreu pelo fato de a empresa não ter empregado os valores compromissados no projeto industrial quando da efetiva implantação do projeto. A título de exemplo, o indicador do produto rádio com reproduzidor de áudio superou a renúncia fiscal líquida projetada em 76% (antes do VCO era superior em 55%) e o produto porteiro eletrônico superou a renúncia fiscal líquida projetada em 3% (antes do VCO era inferior a 1, com 0,78).

Para que a empresa tenha alcançado suas expectativas, é importante que este indicador seja considerado favorável à Zona Franca de Manaus, onde o ideal é que o valor do mesmo obtido seja < 1, conforme observado no gráfico da Figura 8. Apenas três segmentos ficaram com o índice um pouco a cima de 1, e um desses foi 1,03, praticamente não muito significativo neste caso.

Figura 8 - Indicador de Alcance da Renúncia Fiscal Líquida.



Fonte: Autores (2022).

Conforme observado na Figura 8, todas as demais empresas tiveram renúncia fiscal líquida por empregado bem abaixo do projetado, o que podemos classificar como algo positivo para o Estado brasileiro que dispendeu menos recursos a

título de gasto tributário, por emprego gerado, se comparado ao projetado, além de devolver à sociedade alguns investimentos a título de contrapartidas obrigatórias pelo benefício recebido.

4.7 IAE_{inv} – Indicador de alcance da expectativa de investimentos

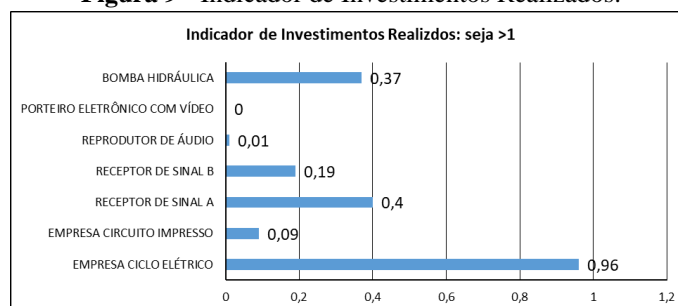
O IAE_{inv} contrapõe os valores de Investimentos Projetados, calculado no projeto industrial aprovado, e os efetivos Investimentos Realizados quando da implantação do projeto. Para que este indicador seja considerado favorável à Zona Franca de Manaus é ideal que seja > 1 , o que significa que, na efetiva implantação do projeto, as empresas tem empregado, por exemplo, recursos na aquisição de bens de capital (Investimentos Fixos) e em Capital de Giro (Investimento Variável). Dito de outra forma, IAE_{inv} superiores a 1 traduz efetividade do planejamento realizado para a implantação da linha de produção. Por meio do Tabela 6 apresentamos a tabulação do IAE_{inv} .

Tabela 6 - Indicador de Alcance da Expectativa de Investimentos. *Empresa com nomes Fictícios.

Empresa Titular do Projeto A *	Expectativa de Postos de Trabalho declarado no Projeto C	Postos de Empregados (12 meses) D	$IAE_{P_{trab}}$ E = D ÷ C, seja < 1
CICLO ELÉTRICO	R\$13.983.632,11	R\$13.415.660,00	0,96
CIRCUITO IMPRESSO	R\$347.765.976,70	R\$30.132.883,18	0,09
RECEPTOR DE SINAL A	R\$9.213.212,52	R\$3.641.917,09	0,4
RECEPTOR DE SINAL B	R\$8.044.084,31	R\$1.499.007,18	0,19
REPRODUTOR DE ÁUDIO	R\$1.089.174,30	R\$10.659,03	0,01
PORTEIRO ELETRÔNICO COM VÍDEO	R\$1.906.886,16	R\$9.190,88	0
BOMBA HIDRÁULICA	R\$2.426.110,81	R\$887.582,22	0,37

Fonte: Nota Técnica Conjunta XXXX constante nos autos do Processo Sei nº 52710.000000/0000-0

Figura 9 - Indicador de Investimentos Realizados.



Fonte: Autores (2022).

Com base no gráfico da Figura 9 tem-se que quanto ao IAE_{inv} , destaca-se que: As empresas de Receptor de Sinal B e de Bombas Hidráulicas, para os produtos receptor de sinal de televisão via satélite e motobomba hidráulica, alcançaram 40% e 37% dos valores de investimentos projetados, respectivamente; Todas as demais empresas tiveram desempenho, quanto à projeção de investimentos, inferiores à 20%.

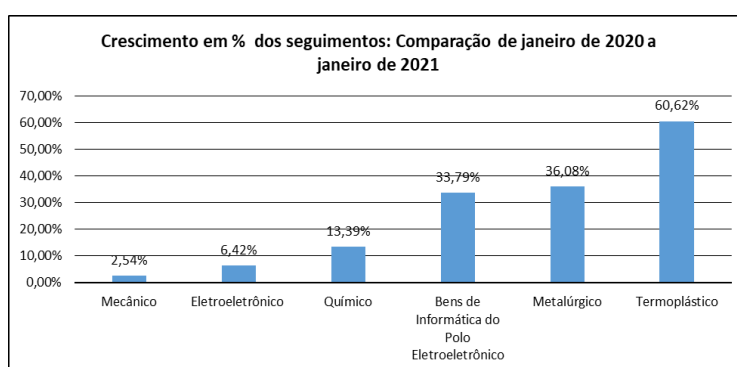
Observa-se que somente a empresa de Circuito Elétrico se aproximou dos valores projetados para investimento em sua linha de produção, realizando 96% dos investimentos projetados. Já com relação aos investimentos planejados, com exceção da empresa Ciclo Elétrico, todas as empresas estão consideravelmente abaixo da expectativa. Neste aspecto observamos que os projetos citados são ampliação ou diversificação, ou seja, as empresas já possuíam infraestrutura

disponível. Estes foram elaborados e aprovados antes da pandemia do coronavírus Covid-19, em uma conjuntura de mercado totalmente diferente da atual, dessa maneira entendemos que a incerteza provocada inibiu os investimentos.

4.8 Validações dos índices

A validação dos índices pode ser realizada com base no crescimento do PIM no último ano equivalente ao mês de janeiro nos setores Mecânicos, eletroeletrônicos e eletroeletrônicos (Bens de informática) onde se concentra a maior parte da amostragem, conforme mostra Figura 10. Segundo Pereira (2021), com R\$ 23,7 bilhões (US\$ 7.43 bilhões) faturados no ano, o polo Eletroeletrônico foi o maior responsável pelo resultado global de faturamento do PIM, respondendo por 29,02% do total. Em seguida estão os segmentos de Bens de Informática, com participação de 20,34%.

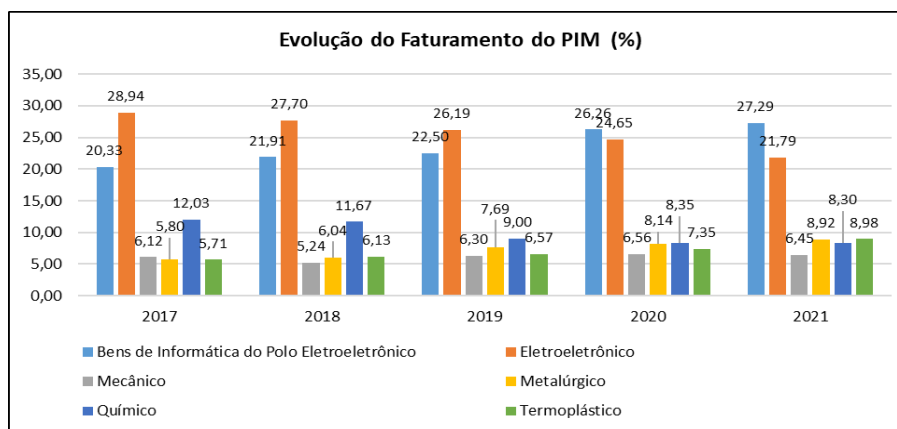
Figura 10 - Crescimento em % dos seguimentos: Comparação de jan. de 2020 a jan. de 2021.



Fonte: Autores (2022).

Se o PIM não tivesse apresentado crescimento, conforme resultado (Figura 10), os índices estariam com indicação duvidosa, e isto não aconteceu, pois os projetos implantados atingiram seus objetivos, embora seja em situação ainda de pandemia. Especula-se que caso não tivéssemos sido acometidos por esta tragédia, os índices teriam sido bem superiores ao apresentado. Isto pode ser evidenciado através do gráfico da Figura 11 que apresenta o desempenho do PIM nos últimos 5 (cinco) anos na maioria dos setores que o compõe, onde observa-se evolução no crescimento do faturamento nos anos entre 2017 a 2021.

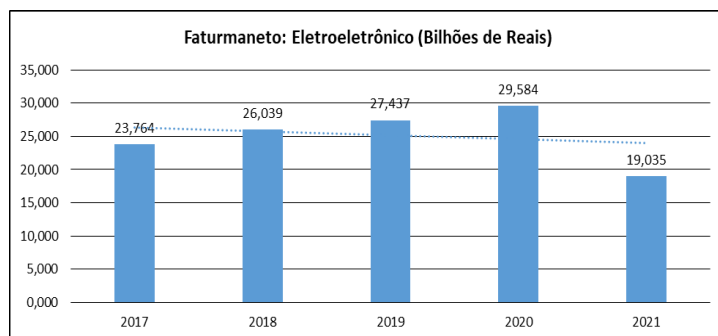
Figura 11 - Evolução do Faturamento do PIM (%) de 2017 a julho de 2021.



Fonte: Autores (2022).

Ressalta-se que em 2021, o faturamento está contabilizado até julho do mesmo ano. Os setores que apresentaram crescimento, em moeda nacional, na comparação entre 2017 e 2016 segundo Suframa (ano), foram: Eletroeletrônico (21,62% em moeda nacional e 30,18% em dólar); Bens de Informática do Polo Eletroeletrônico (19,07% e 26,53%) e Mecânico (31,81% e 38,54%), tornando aceitável todas as exceções fora os indicadores, já descritos nos resultados. Onde a evolução do segmento eletroeletrônico é observada através do gráfico da Figura 12.

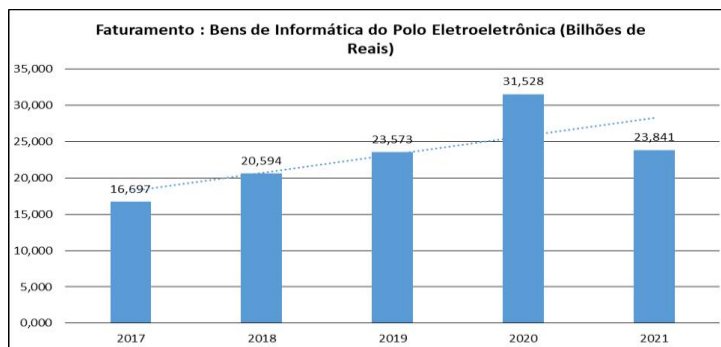
Figura 12 - Faturamento do segmento Eletroeletrônico de 2017 a julho de 2021.



Fonte: Autores (2022).

Em 2018 Cinco segmentos do PIM representaram 80% do faturamento global do modelo: Eletroeletrônico, Bens de Informática do Polo Eletroeletrônico, Duas Rodas, Químico e Termoplástico alcançaram índices de crescimento que variaram entre 6,13% (Termoplástico) e 27,56% (Eletroeletrônico). Avalia-se isoladamente o segmento Bens de Informática do Polo Eletroeletrônico no Gráfico da Figura 13.

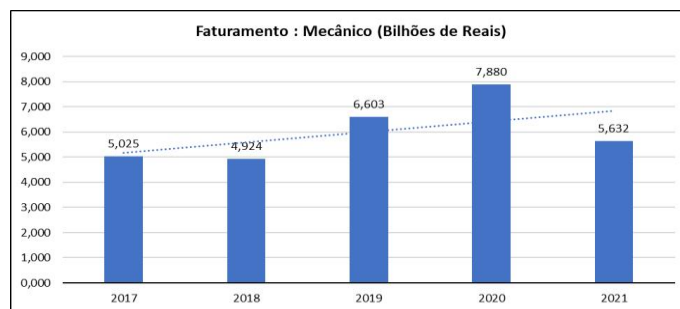
Figura 13 - Faturamento dos bens de informática do polo eletroeletrônico de 2017 a julho de 2021.



Fonte: Autores (2022).

Dos seis segmentos com maior participação no faturamento do PIM, cinco apresentaram crescimento em 2019: Eletroeletrônico (faturamento de R\$ 27,43 bilhões e crescimento de 5,32%); Bens de Informática do Polo Eletroeletrônico (faturamento de R\$ 23,55 bilhões e crescimento de 17,53%); Duas Rodas (faturamento de R\$ 15,14 bilhões e crescimento de 16,79%); Metalúrgico (faturamento de R\$ 8,05 bilhões e crescimento de 41,75%); e, Termoplástico (faturamento de R\$ 6,83 bilhões e crescimento de 18,65%). Na Figura 14 observa-se o crescimento do faturamento do segmento mecânico que envolve a indústria duas rodas.

Figura 14 - Faturamento dos bens de informática do segmento Mecânico de 2017 a julho de 2021.



Fonte: Autores (2022).

Mesmo diante de um dos anos mais desafiadores para a economia nacional e global, nunca jamais conhecidos neste século em decorrência da pandemia da Covid-19, o Polo Industrial de Manaus (PIM) fechou 2020 com resultado positivo, alcançando faturamento de R\$ 119,68 bilhões, equivalente a um crescimento de 14,26% ante o mesmo período de 2019 (R\$ 104,75 bilhões). Foi o melhor resultado de faturamento do PIM, pelo menos, dos últimos seis anos.

5. Conclusão

Todas as empresas participantes do estudo cumpriram com os requisitos apresentados nos Projetos Técnico e Econômico (PTE), na reunião do Conselho de administração da Suframa – CAS nº 288, realizada em 26 de setembro de 2019, no cômputo geral, de obter indicadores de Alcance das Expectativas (IAE) do Projeto Industrial, a partir do processo de concessão, implantação e acompanhamento do Projeto Técnico-Econômico aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa (CAS).

Foram criados 6 (seis) indicadores denominados de: Indicador de Alcance da Expectativa de Postos de Trabalho, Indicador de Alcance da Expectativa de Renúncia Fiscal por Unidade Produzida, Indicador de Alcance da Expectativa de Valor das Contrapartidas Obrigatórias (VCO), Indicador de Alcance da Expectativa da Renúncia Fiscal Bruta por Empregador, Indicador de Alcance da Expectativa da Renúncia Fiscal Líquida por Empregado e Indicador de Alcance da Expectativa de Investimentos, para mensurar quantitativamente os dados do projeto planejado versus o realizado.

Quanto a análise do comportamento dos indicadores nas empresas dos segmentos escolhidos, os cálculos foram seccionados por tipo de indicadores, na qual pode-se observar os seguintes comportamentos:

Para fins do $IAE_{RF/Und}$, pode-se concluir que este indicador se comportou dentro da normalidade para a maioria dos projetos em análise, com apenas dois projetos apresentando variação muito superior.

Quanto ao IAE_{VCO} , destaca-se a importância quanto a maior atenção para o dimensionamento das contrapartidas obrigatórias apresentadas nos projetos ou para o cumprimento dos compromissos declarados no projeto quando da efetiva implantação, em especial ao total dos reinvestimentos na região, que compõe o VCO.

Quanto ao IAE_{Inv} , percebeu-se que, para os projetos que não apresentaram indicadores tão favoráveis, se deve principalmente ao fato de não terem realizado os investimentos fixos projetados, visto que uma variável que é afetada por vários fatores.

Os indicadores de $IAE_{RFL/Prab} < 1$, dos projetos aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa, apurados nessa amostra, refletem que a Zona Franca de Manaus tem atendido às expectativas como um modelo de desenvolvimento regional e tem devolvido à sociedade benefícios e investimentos, por parte das empresas, por conta dos benefícios/incentivos fiscais recebidos.

A efetividade da implantação do projeto industrial no polo Industrial de Manaus - PIM, do ponto de vista da contrapartida esperada X realidade mensuradas e analisadas graficamente, depende de fatores muitas vezes inerentes às decisões das empresas e percebe-se que nem todas as empresas conseguiram cumprir, e pode ter sido o fato de superdimensionamento dos dados no projeto. De maneira geral, a pandemia, não impactou tão drasticamente como se especulou inicialmente. Corroborando desta forma, com os resultados obtidos das empresas implantadas no Polo industrial de Manaus.

Como sugestão para trabalhos futuros espera-se que estudos similares sejam desenvolvidos levando em consideração empresas de outros segmentos a fim de se determinar diferenças significativas.

Agradecimentos

À Universidade Federal do Pará – UFPA, através do Programa de Pós-graduação em Engenharia de Processos Industriais - PPGEP e ao Instituto de Tecnologia e Educação Galileo da Amazônia – ITEGAM pela contribuição para com o desenvolvimento pessoal e intelectual daqueles que vislumbram interesse em ampliar seus conhecimentos na pesquisa e obterem uma maior qualificação profissional.

Referências

- Andrade, A. M. (2021). A influência da lei de responsabilidade fiscal na contabilidade pública dos municípios brasileiros. *RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar* - ISSN 2675-6218, v. 2, n. 5, p. e25349-e25349.
- Arruda, N. C. F. (2020). Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI: incidência na saída de produto de procedência estrangeira do estabelecimento importador em operação de revenda. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, n. 12, p. 251-264.
- Becker, B. E. (2001). *Gestão estratégica de pessoas com “scorecard: interligando pessoas, estratégia e performance”*. Rio de Janeiro: Campus.
- Beuren, I. M. (2009). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- Borges, P. dos S. (2019). *A incidência do imposto sobre produtos industrializados – IPI, em relação aos produtos importados, e o imposto de importação: ocorrência de um bis in idem inconstitucional*. Trabalho de Conclusão de Curso.
- Brasil (1988). *Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Cervo, A. L., Bervian, P. A & Silva, R. (2007). *Metodologia Científica*. 6ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Cruz, C. F. & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 126-148.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- Gallo, A. et al. (2010). O sistema logístico brasileiro. *Revista Científica do Itpac*, Araguaína, v. 3, n. 3, p. 21-35.
- Gouveia, R. S. (2016). *Zona Franca Verde: roteiro do incentivo fiscal/Rafael Soares Gouveia. – Superintendência da Zona Franca de Manaus: Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais – COGEC. – Manaus: SUFRAMA*. <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/zfv/conteudo-principal/roteiro-dos-incentivos>.
- Oliveira, G. L. (2020). *Análise de indicadores de instituições financeiras bancárias aderentes ao programa especial de regularização tributária federal*. <http://repositorio.bc.ufg.br/handle/ri/19438>.
- Oliveira, P. de S. (1998). *Metodologia das Ciências Humanas*. Editora Hucitec, 2ª edição.
- Pereira, M. S. (2015). *Navegar é preciso: a lógica e a simbólica dos usos socioambientais do rio*. Tese de Doutorado. Manaus: UFAM. <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/4730>.
- Pereira, M. S. (2021). *O objetivo lógico do modelo de extrafiscalidade da Zona Franca de Manaus*. Atena Editora. <https://www.atenaeditora.com.br/post-artigo/53027>.
- Queiroz, I. R., Da Silva, C. A. & De Oliveira, J. S. (2021). Zona Franca de Manaus: instabilidade do modelo e alternativas para o aproveitamento de seu real potencial. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 11, p. e528101119985-e528101119985.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L.V. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*. Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 4. ed. Lisboa: Gradiva.

Ritter, O., Pinho, B., Reis, L.C. D. & Vilar, T. B. (2017). *Transparência das políticas públicas de renúncia fiscal: uma análise sob a ótica de dados abertos*. In: Congresso Consad De Gestão Pública. http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-30_03.pdf.

Schappo, A. & Moraes, S. (2018). *Imposto de Importação*. <http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-tributario/202247-imposto-de-importacao>.

Silva, J. B. & De Oliveira Izá, A. (2020). A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 8, n. 2, p. 83-111.

Souza, R. M. S. & De Oliveira Jr., N. J. (2020). Análise da história da Zona Franca de Manaus com base na teoria institucional. Direitos humanos e ambiente saudável: o caso do Igarapé do Mindu, Manaus–Am. *Revista Onisciência*. <https://revistaonisciencia.com/wp-content/uploads/2020/12/ARTIGO-03-Analise-da-Historia-da-Zona-Franca-de-Manaus.pdf>.

Suframa, Superintendência da Zona Franca de Manaus (2017). *História da Zona Franca de Manaus*. http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm.

Suframa, Superintendência da Zona Franca de Manaus (2020). *Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio* (4ª Edição, atualizada até novembro de 2020) Coordenação Geral de Estudos Econômicos e Empresariais – COGEC (org).