



Industrialização nas Áreas de Livre Comércio: uma alternativa de política pública de fronteira

Zona Franca Verde e o potencial da bioindústria na Amazônia

Ana Maria Oliveira de Souza¹

Érica Rabelo Freire Bracher²

Patry Marques Boscá³

RESUMO:

Com a implantação da ZFV, os produtos industrializados nas ALCs podem usufruir da isenção do IPI na operação de venda do produto, quer se destinem ao consumo interno da ALC, quer à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional. Trata-se de um mecanismo de suma importância para o incremento da indústria de transformação, especialmente como instrumento de fomento a bioindústria na Amazônia.

Palavras chave: área de livre comércio, zona franca verde, Suframa.

ABSTRACT:

With the implementation of the ZFV, the industrialized products in the FTAs can benefit from the IPI exemption in the sale of the product, whether destined for domestic consumption in LAC or for marketing elsewhere in the national territory. This is a very important mechanism for the increase of the processing industry, especially as a tool to foment the bio-industry in the Amazon.

Keywords: Free trade area, green zone, Suframa.

1 - INTRODUÇÃO

¹ Economista, Advogada. Mestre em Desenvolvimento Regional e especialista em Direito Tributário. E-mail: ansouza_1@hotmail.com

² Administradora, Especialista em Comércio Exterior e em Inovação e Negócios. E-mail: ericabracher@gmail.com

³ Economista, Especialista em Finanças Empresariais. E-mail: patrybosca@hotmail.com

Zona Franca Verde é o termo pelo qual ficou conhecida a regulamentação dos artigos 26 e 27 da Lei nº 11.898/2009, que prevê a isenção do IPI de produtos industrializados nas ALCs, desde que tenham predominância de matéria-prima regional. Os instrumentos legais regulamentadores foram os Decretos nº 6.614/2009 e nº 8.597/2015, bem como a Resolução CAS nº 1/2016, que serão mencionados posteriormente. Conforme Decreto 6.614/2009, assim normatizado:

Art. 4º Os produtos industrializados nas ALCBV e ALCB ficam isentos do Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional.

§ 1º A isenção prevista no caput somente se aplica a produtos em cuja composição final haja predominância de matérias-primas de origem regional provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral, exceto os minérios do capítulo 26 da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM, ou agrossilvopastoril, observada a legislação ambiental pertinente.

§ 2º **Excetuam-se da isenção prevista no caput as armas, as munições e o fumo.**

§ 3º A isenção prevista no **caput** aplica-se exclusivamente aos produtos elaborados por estabelecimentos industriais cujos projetos técnico-econômicos tenham sido aprovados pelo Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus - CAS.

§ 4º Para fins de aplicação do disposto neste artigo, entende-se por matéria-prima de origem regional aquela que seja resultante de extração, coleta, cultivo ou criação animal na região da Amazônia Ocidental.

§ 5º O CAS estabelecerá os critérios para fins de reconhecimento da predominância de matéria-prima de origem regional referida no § 1º e levará em conta pelo menos um dos seguintes atributos:

I - volume;

II - quantidade;

III - peso; ou

IV - importância, tendo em vista a utilização no produto final.

§ 6º Quando não forem satisfeitos os requisitos que condicionaram a isenção, o imposto tornar-se-á exigível, como se a isenção não existisse, acrescido de multa e juros na forma da lei. **(grifos nossos)**

Decreto 8.597/2015, assim normatizado:

Art. 1º Os produtos industrializados na Área de Livre Comércio de Tabatinga - ALCT, no Estado do Amazonas, na Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim - ALCGM, no Estado de Rondônia, na **Área de Livre Comércio de Macapá e Santana - ALCMS, no Estado do Amapá**, e na Área de Livre Comércio de Brasília - ALCB e na Área de Livre Comércio de Cruzeiro do Sul - ALCCS, no Estado do Acre, ficam isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional.

§ 1º A isenção prevista no **caput** somente se aplica a produtos em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral, exceto os minérios do capítulo 26 da Tabela de Incidência do IPI - Tipi, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, ou agrossilvopastoril, observada a legislação ambiental pertinente.

§ 2º Para fins de aplicação do disposto neste artigo, entende-se por matéria-prima de origem regional aquela que seja resultante de extração, coleta, cultivo ou criação animal na região da Amazônia Ocidental e no Estado do Amapá.

Art. 2º A isenção de que trata o art. 1º não se aplica a:

I - armas e munições;

II - fumo;

III - bebidas alcoólicas;

IV - automóveis de passageiros; e

V - produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas.
Parágrafo único. O disposto no **caput** não se aplica aos produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas classificados nas **posições 33.03 a 33.07 da Tipi:**

I - se destinados exclusivamente ao consumo interno nas áreas de livre comércio referidas no art. 1º; ou

II - quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna ou da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico e observada a preponderância de que trata o § 1º do art. 1º.

(...) (grifos nossos)

A partir da implantação da ZFV, os produtos industrializados nas ALCs podem usufruir da isenção do IPI na operação de venda do produto, quer se destinem ao consumo interno da ALC, quer à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional. Trata-se de um mecanismo de suma importância para o incremento da indústria de transformação nas áreas de livre comércio, cujos efeitos multiplicadores em termos de renda, valor adicionado, emprego, dentre outros, são significativos nos resultados sociais e econômicos de uma localidade. Ademais, o Decreto de regulamentação da *Zona Franca Verde* admite a aquisição de matérias-primas advindas de toda a Amazônia Ocidental e do Estado do Amapá, de modo que o benefício poderá produzir efeitos sobre toda a Região (exceto do Amapá para Boa Vista). Tal normatização vai ao encontro do que propunha a justificativa da Emenda Constitucional nº 83, que destacava, dentre outras razões, a importância de se prorrogar a Zona Franca de Manaus para superar o desafio de alavancar o processo de industrialização das ALCs. De acordo com SUFRAMA (2015), chegou-se à conclusão de que Zona Franca Verde:

[...] é considerado estratégico para a evolução do marco legal das áreas de livre comércio e, portanto, para a sua efetividade, no sentido de promover o desenvolvimento socioeconômico dos municípios contemplados com esse regime fiscal diferenciado, possivelmente com reflexos positivos na sua área de influência, por meio do incremento da indústria de transformação.

O Decreto nº 8.597, de 18 de dezembro de 2015, regulamenta os Arts. 26 e 27 da Lei nº 11.898, de 8 de janeiro de 2009, que dispõem sobre a isenção do IPI nas Áreas de Livre Comércio localizadas nos Municípios de: Tabatinga (ALCT), no Estado do Amazonas; de Guajará-Mirim (ALCGM), no Estado de Rondônia; Área de Livre Comércio de Macapá-Santana (ALCMS), no Estado do Amapá; de Brasiléia, com extensão para o Município de Epitaciolândia (ALCB) e de Cruzeiro do Sul (ALCCS), no Estado do Acre. Já o Decreto de nº 6.614, de 23 de outubro de 2008, regulamenta a Lei

nº 8.256, de 25 de novembro de 1991, alterada pela Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008, que criou as Áreas de Livre Comércio de Boa Vista (ALCBV) e de Bonfim (ALCBm)⁴, no Estado de Roraima. O referido Decreto foi modelo para o Decreto nº 8.597/2015, pois já trazia em seu texto a possibilidade de estabelecimento dos critérios de preponderância de matéria-prima regional para fruição do incentivo fiscal de isenção de IPI sobre os produtos industrializados dentro daquela ALC, conforme dispõe seu art. 3º, parágrafo único, a seguir transcrito:

Parágrafo único. O CAS estabelecerá, no prazo de cento e vinte dias, os critérios para fins de reconhecimento da preponderância de matéria-prima de origem regional referida no § 1º do art. 1º (...)

Assim, em 08 de março de 2016, foi publicada no Diário Oficial a Resolução nº 1/2016 aprovada pelo Conselho de Administração da Suframa (CAS), a qual estabeleceu uma metodologia de reconhecimento da preponderância de matéria-prima regional, que poderá ser absoluta, relativa ou por importância e que, na prática, torna efetiva a fruição do incentivo fiscal.

2 - DESENVOLVIMENTO

Ressalta-se que o incentivo é concedido ao produto, e não à empresa como um todo. Isso se deve à natureza dos requisitos legais, a serem avaliados individualmente para cada processo produtivo. Logo, nada impede que determinada empresa realize a industrialização de diversos produtos, mas que apenas alguns destes satisfaçam os requisitos legais e usufruam da isenção do IPI, por exemplo.

O quadro abaixo sintetiza o rol de potenciais incentivos fiscais contemplados pelas ALC, destacando a abrangência do mais novo incentivo advindo da ZFV:

Quadro 1: Rol de incentivos fiscais contemplados pelas ALCs

TRIBUTOS INCENTIVADOS	OPERAÇÕES DE IMPORTAÇÃO	OPERAÇÕES DE EXPORTAÇÃO	OPERAÇÕES DE COMPRA NACIONAL	OPERAÇÃO DE VENDA NACIONAL
II	Suspensão	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
IE	Não aplicável	Isenção	Não aplicável	Não aplicável

⁴ Será utilizada neste texto a sigla ALCBm para denotar a Área de Livre Comércio de Bonfim para diferenciá-la da Área de Livre Comércio de Brasília (ALCB) cujas Leis instituidoras previram siglas idênticas.

IPi	Suspensão	Imunidade	Isenção	Isenção (Zona Franca Verde)
PIS/Pasep	Não há incentivo	Não incidência	Redução a 0%	Redução variável
COFINS	Não há incentivo	Não incidência	Redução a 0%	Redução variável
ICMS	Não há incentivo	Não há incentivo	Isenção	Não há incentivo

Fonte: Zona Franca Verde: Roteiro do incentivo fiscal, disponível em:

<http://www.suframa.gov.br/download/publicacoes/marco-regulatorio-incentivos-fiscais-zfm-ao-alcs.pdf>. Acesso em 20/10/2016.

Conforme SUFRAMA (2016), para fazer jus ao incentivo fiscal, o produto deve atender, de forma concomitante, aos seguintes requisitos e condicionantes da legislação aplicada à Zona Franca Verde:

a) Produtos industrializados passíveis de incentivos

A regra geral é de que qualquer produto proveniente de um processo de industrialização é passível do usufruto de incentivos. Contudo, por força da lei, existem exceções, estabelecidas uma lista negativa de produtos que não poderão receber benefício. A lista negativa varia entre as ALCs de Roraima e as dos demais Estados. O quadro abaixo apresenta os produtos impedidos de receberem incentivos por ALC.

ALCS	LISTA NEGATIVAS DE PRODUTOS
ALC de Brasília/Epitaciolândia	<ul style="list-style-type: none"> • Armas; • Munições; • Fumo; • Bebidas alcólicas; • Automóveis de passageiros; • Produtos de perfumaria ou de toucador; e • Preparados e preparações cosméticas (salvo os classificados nas posições 33.03 a 33.07 da TIPI).
ALC de Cruzeiro do Sul	
ALC de Guajará-Mirim	
ALC de Macapá/Santana	
ALC de Tabatinga	
ALC de Boa Vista	<ul style="list-style-type: none"> • Armas; • Munições; e • Fumo.
ALC de Bonfim	

b) Delimitação geográfica do processo de industrialização

A aplicação do incentivo da ZFV está limitada aos produtos que sofrem o processo de industrialização nos limites geográficos das ALCs. As delimitações geográficas de cada uma das ALCs são configuradas em poligonais determinadas em cada um dos Decretos que instituíram a respectiva ALC.

É importante notar que as delimitações geográficas das ALCs não são necessariamente coincidentes aos limites legais dos Municípios por elas albergadas.

c) Matéria-prima regional

Conforme já relatado, o incentivo da ZFV é restrito àqueles produtos em cuja composição final haja preponderância de matéria-prima de origem regional. Assim, é necessário definir matéria-prima e especificar o que configura sua procedência como de origem regional. Partindo pela definição, adotando o conceito empregado na legislação do IPI, matéria-prima é todo produto utilizado como insumo por outro bem, desde que não configure material intermediário ou material de embalagem. Para fins de reconhecimento pela ZFV, a legislação ainda restringiu a matéria-prima aos produtos provenientes dos segmentos animal, vegetal ou mineral, salvo os minérios do Capítulo 26 da NCM, ou agrossilvipastoril.

Quanto à procedência da matéria-prima para sua classificação como de origem regional, é estabelecido que basta que o processo de extração, coleta, cultivo ou criação animal seja realizada dentro dos limites legais da Amazônia Ocidental, constituída pelos Estado do Acre, Estado do Amazonas, Estado de Rondônia e Estado de Roraima, ou nos limites do Estado do Amapá, exceto as ALCs de Roraima, que não preveem a procedência do Estado do Amapá como válida para constituir matéria-prima de origem regional. O quadro abaixo ilustra as áreas de procedência válida por ALC.

ALCS	POSSIBILIDADE DE PROCEDÊNCIA DE MATÉRIA-PRIMA
ALC de Brasília/Epitaciolândia	<ul style="list-style-type: none"> • Amazônia Ocidental (Estado do Acre, Estado do Amazonas, Estado de Rondônia e Estado de Roraima); e • Estado do Amapá.
ALC de Cruzeiro do Sul	
ALC de Guajará-Mirim	
ALC de Macapá/Santana	
ALC de Tabatinga	
ALC de Boa Vista	<ul style="list-style-type: none"> • Amazônia Ocidental (Estado do Acre, Estado do Amazonas, Estado de Rondônia e Estado de Roraima).
ALC de Bonfim	

Ressalta-se que não basta que a matéria-prima seja simplesmente comercializada a partir dessas áreas de procedência regional, mas que seu efetivo processo de extração, coleta, cultivo ou criação animal sejam realizadas dentro dos limites das áreas elencadas.

d) Preponderância da matéria-prima regional

O reconhecimento da preponderância de matéria-prima regional é outro requisito para o enquadramento do produto no incentivo da ZFV. Seus critérios foram regulamentados pela Resolução nº 001/2016 do CAS (Conselho de Administração da SUFRAMA) a qual prevê três critérios de preponderância de matéria-prima, a saber:

- **Preponderância absoluta:** o produto deve ser constituído em sua maior parte por matérias-primas regionais, em termos de uma unidade de medida homogênea de peso, volume ou quantidade. Em outras palavras, o percentual de matéria-prima regional deve ser superior a 50% na composição final do produto incentivado;

- **Preponderância relativa:** a participação da matéria-prima regional na constituição do produto deve ser percentualmente superior à participação de qualquer outra matéria-prima não-regional, em termos de uma unidade de medida homogenia de peso, volume ou quantidade; e

- **Preponderância por importância:** verificado quando a presença de determinada matéria-prima for indispensável para dar a característica essencial ao produto final e sua ausência ou substituição por outra matéria-prima conferir a ele natureza diversa. Desta forma, este critério não está limitado por nenhum percentual mínimo de participação da matéria-prima regional na composição final do produto incentivado.

Existe especificidade no caso da matéria-prima água, que não é considerada no reconhecimento da preponderância de matéria-prima regional, salvo nas seguintes condições: a) Quando estiver intrinsecamente contida na matéria-prima; b) Quando for resultante de reações químicas do processo produtivo; c) Quando o produto final for a própria água; e d) Quando a água utilizada possuir especificidades apenas encontradas na região pelas particularidades do local em que ocorreu sua extração e que seja determinante das características do produto final.

e) Projeto técnico-econômico aprovado pelo CAS

É importante salientar que não existe a necessidade de adequação da produção ao Processo Produtivo Básico (PPB) para fruição do benefício da ZFV, diferentemente do caso de industrializar com os benefícios na Zona Franca de Manaus. A exigência de preponderância de matéria-prima regional já resguarda o cuidado estatal com a integração regional da cadeia produtiva, não havendo, portanto, a necessidade do PBB, que também tem como função resguardar a integração regional. Contudo, a legislação prevê exceções para as ALC de Brasília, Cruzeiro do Sul, Guajará-Mirim, Macapá e Santana e a ALC de Tabatinga, onde o incentivo aos produtos de perfumaria ou de tocador, preparados e preparações cosméticas nas posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) exige-se o cumprimento do respectivo PPB, além da preponderância de matéria-prima regional. De forma específica, as posições da NCM incluídas à exceção são as listadas a seguir:

POSIÇÃO	DESCRIÇÃO
3303	Perfumes e águas-de-colônia
3304	Produtos de beleza ou de maquiagem preparados e preparações para conservação ou cuidados da pele (exceto medicamentos), incluindo as preparações anti-solares e os bronzeadores; preparações para manicuros e pedicuros
3305	Preparações capilares
3306	Preparações para higiene bucal ou dentária, incluindo os pós e cremes para facilitar a aderência de dentaduras; fios utilizados para limpar os espaços interdentais (fios dentais), em embalagens individuais para venda a retalho
3307	Preparações para barbear (antes, durante ou após), desodorantes (desodorizantes) corporais, preparações para banhos, depilatórios, outros produtos de perfumaria ou de tocador preparados e outras preparações cosméticas, não especificados nem compreendidos noutras posições; desodorantes (desodorizantes) de ambiente, preparados, mesmo não perfumados, com ou sem propriedades desinfetantes

5 - NOTA CONCLUSIVA

O complexo de incentivos fiscais concedidos à Amazônia Ocidental, dentre os quais se destaca o regime tributário das áreas de livre comércio, se insere na

característica extrafiscal da tributação com o intuito de promover o desenvolvimento regional. A evolução do marco legal do aludido regime, mormente do que se convencionou chamar de Zona Franca Verde, de fato, contribui para que esse mecanismo promova a melhoria das condições socioeconômicas daqueles municípios.

Sob o aspecto jurídico, assevera-se que há alguns pontos da legislação que necessitam ajustes, sob pena de reprimir a atração do capital privado e comprometer a efetividade do benefício. O primeiro deles é concernente à delimitação da área do regime nos municípios de Tabatinga, Guajará-Mirim, Brasileia, Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul. Tal configuração deveria, a princípio, coincidir com os limites dos municípios, tal como ocorre em Macapá, Santana, Boa Vista e Bonfim, quanto a estes últimos ressalvando-se as reservas indígenas. Esse ajuste é necessário em face da característica do Projeto Zona Franca Verde que notabiliza o cultivo, extração, coleta e industrialização de matérias-primas de origem regional provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral, regionais; atividades que comumente não estão localizadas nas zonas urbanas dos municípios.

Em outro plano, ajuíza-se que o Decreto nº 6.614/2008 amplia a Lei nº 8.256/1991, na medida em que seu texto não prevê a vedação da concessão de incentivos fiscais aos automóveis de passageiros, bebidas alcoólicas e perfumes. Esse normativo também impede que matérias-primas oriundas do Estado do Amapá sejam enquadradas no regime Zona Franca Verde.

Por outro lado, o Decreto nº 8.597/2015 tornou mais gravosa a produção de perfumaria e cosméticos nas áreas de livre comércio de Tabatinga/AM, Guajará-Mirim/RO; Brasileia-Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul/AC e Macapá-Santana/AP, pelo fato de exigir, além da preponderância de matéria-prima regional, o cumprimento de Processo Produtivo Básico. Depreende-se que tal exigência decorre de atecnia no processo legislativo, tendo em vista que não há explicação para que o legislador impusesse esse ônus proveniente do § 2º, do art. 26, da Lei nº 11.898/2009.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. **Lei n. 11.898, de 08.1.2009.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11898.htm. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 288, de 28.2.1967.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0288.htm. Acesso em: 30 set. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 8.597, de 18.12.2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8597.htm. Acesso em: 24 out. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 6.614, de 23.10.2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6614.htm. Acesso em: 24 out. 2016.

MATTOS, Fabiana. **Extrafiscalidade tributária como forma de implementação da justiça social.** Santa Cruz do Sul, 2012. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2012/fabianaelizamattos.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.

QUEIROZ, Danielle. **Incentivos Fiscais e a Zona Franca de Manaus.** In: MARTINS, I. G. da S; RAMOS FILHO, C. A. de M; PEIXOTO, M. M (Coor.). **Tributação na Zona Franca de Manaus** (Comemoração aos 40 anos da ZFM). São Paulo: MP, 2008. p.77-94

RIBEIRO, Alísio. Os incentivos fiscais estaduais como instrumento complementar de política industrial para a Zona Franca de Manaus. In: **Tributação na Zona Franca de Manaus** (Comemoração aos 40 anos da ZFM). MARTINS, I. G. da S; RAMOS FILHO, C. A. de M; PEIXOTO, M. M (Org.). São Paulo: MP, 2008. p.53-75

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio,** 3ª ed. Manaus, 2013. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/publicacoes/marco-regulatorio-incentivos-fiscais-zfm-ao-alcs.pdf>. Acesso em: 25 out. 2015.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Zona Franca Verde: Roteiro do incentivo fiscal,** 1ª ed. Manaus, 2016. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/assuntos/zfv/conteudo-principal/roteiro-dos-incentivos/view>. Acesso em: 02 out. 2016.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Plano Diretor Industrial: Diretrizes táticas para atuação da Suframa (2017-2025).** Manaus, 2016. Disponível em: http://site.suframa.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/copy_of_planejamento-estrategico. Acesso em: 02 out. 2016.