



## ZONA FRANCA VERDE DE MACAPÁ E SANTANA: POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA O ESTADO DO AMAPÁ

Green free zone of Macapá and Santana: regional development policy for the state of Amapá

Zona verde de Macapá y Santana: política regional de desarrollo para el estado de Amapá

 <https://doi.org/10.35701/rcgs.v22n3.725>

Cláudia Chelala<sup>1</sup>

Charles Chelala<sup>2</sup>

### Histórico do Artigo:

Recebido em 01 de Maio de 2020

Aceito em 12 de Agosto de 2020

Publicado em 30 de Dezembro de 2020

### RESUMO

Regimes Aduaneiros Aplicados em áreas especiais constituem-se em uma importante estratégia de desenvolvimento regional, em todo o mundo. A Amazônia abriga a Zona Franca de Manaus, o primeiro modelo deste tipo de política pública para a região, além de cinco Áreas de Livre Comércio, nos Estados de Rondônia, Roraima, Acre, Amazonas e Amapá. Este artigo faz um resgate histórico do processo de instituição das Zonas Francas Verdes – ZFV na Amazônia, destacando os principais desafios e oportunidades para a efetivação da ZFV de Macapá e Santana, em razão de suas peculiaridades espaciais quando comparada às demais Zonas Francas Verdes criadas na Amazônia, no mesmo período. A ZFV de Macapá e Santana tem o potencial de alavancar segmentos do setor produtivo em função da obrigatoriedade de utilização da matéria-prima local. Ou seja, é um Regime Aduaneiro que contempla todas as etapas de produção, representando verticalização da produção, agregação de valor e geração de renda e riqueza para o sistema econômico local.

**Palavras-chave:** Regimes Aduaneiros Aplicados; Zona Franca Verde; indústria.

### ABSTRACT

Applied Customs Regimes in special areas constitute an important regional development strategy, all over the world. The Amazonia is home to the Manaus Free Trade Zone, the first such public policy

<sup>1</sup> Economista, Doutora em Desenvolvimento Socioambiental, Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Email: cfchelala@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9111-9514>

<sup>2</sup> Economista, Mestre em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Email: cchelala@uol.com.br

model for the region, as well as five Free Trade Areas in the states of Rondônia, Roraima, Acre, Amazonas and Amapá. This article provides a historical overview of the process of establishing the Green Free Zone - ZFV in the Amazon, highlighting the main challenges and opportunities for the ZFV in Macapá and Santana due to its peculiar Amazon, in the same period. The Macapá and Santana ZFV has the potential to leverage segments of the productive sector due to the obligatory use of the local raw material. That is, it is a Customs Regime that contemplates all stages of production, representing verticalization of production, aggregation of value and generation of income and wealth for the local economic system

**Keywords:** Applied Customs Regimes; Green Free Zone; industry.

## RESUMEN

Los regímenes aduaneros aplicados en áreas especiales son una importante estrategia de desarrollo regional en todo el mundo. El Amazonas es el hogar de la Zona Franca de Manaus, el primer modelo de este tipo de política pública para la región, así como cinco áreas de libre comercio, en los estados de Rondônia, Roraima, Acre, Amazonas y Amapá. Este artículo presenta una revisión histórica del proceso de establecimiento de las Zonas Verdes – ZFV en el Amazonas, destacando los principales desafíos y oportunidades para la realización del ZFV Macapá y Santana, debido a su espacio peculiar en comparación con las otras Zonas Verdes creadas en el Amazonas. Amazonas, en el mismo período. El ZFV Macapá y Santana tiene el potencial de apalancar segmentos del sector productivo debido al uso obligatorio de materia prima local. En otras palabras, es un régimen aduanero que contempla todas las etapas de la producción, representando la verticalización de la producción, la adición de valor y la generación de ingresos y riqueza para el sistema económico local.

**Palabras clave:** Regímenes aduaneros aplicados; Zona verde libre; industria.

## INTRODUÇÃO

A criação das Zonas Francas Verdes – ZFV representa uma proposta de desenvolvimento econômico para a Amazônia com possibilidade de atenuar o histórico modelo primário-exportador que caracteriza considerável parcela da economia regional, por meio da agregação de valor às cadeias produtivas.

Esta política pública torna-se interessante porque vincula a produção industrial à utilização da matéria-prima regional. A denominação Zona Franca Verde corresponde à isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados, concedida pelo governo federal para os produtos industrializados nas Áreas de Livre Comércio com preponderância de matéria-prima de origem regional.

A proposta de sustentabilidade é uma importante característica do projeto, e tende a ser um aspecto atraente para o ambiente de negócios. Encaminhar ações de redução de custos, tendo como objetivo a conservação ambiental, tem se revelado uma oportunidade para o setor empresarial, porque, além de promover racionalidade ao processo de produção, tende a representar aumentos dos ganhos de capital e melhorar a imagem institucional das empresas.

Por outro lado, a internalização dos benefícios a partir da utilização de matéria-prima regional enseja o aproveitamento da força de trabalho em localidades situadas nos municípios do interior da

Amazônia, nos quais o sistema econômico é frágil e incipiente, concorrendo, significativamente, para a redução das desigualdades intrarregionais.

A Amazônia encontra-se distante do centro industrial e comercial do país e, por isso, aparenta possuir custos proibitivos para o desenvolvimento de determinados segmentos da atividade econômica. Por esta razão, a atuação do Estado torna-se importante no sentido de induzir e atrair empreendimentos capazes de fortalecer a economia regional.

Este artigo tem o objetivo de resgatar o histórico de constituição das recém-criadas Zonas Francas Verdes na Amazônia, além de analisar as potencialidades e os desafios da Zona Franca Verde de Macapá e Santana – ZFVMS, no Estado do Amapá, uma vez que esta é uma importante política de desenvolvimento regional. Destaque-se que, além da ZFVMS, a região amazônica possui ainda outras quatro: Tabatinga, no Estado do Amazonas; Guajará-Mirim, em Rondônia; Brasília, com extensão para o município de Epitaciolândia e de Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre; e Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima.

A Zona Franca de Macapá e Santana distingue-se das demais pelo de fato ser a única que não integra a Amazônia Ocidental, o que repercute fortemente no encaminhamento de suas ações, principalmente em razão da utilização da matéria-prima regional.

### **Os Regimes Aduaneiros Aplicados em Áreas Especiais como política de desenvolvimento para a Amazônia**

Regimes Aduaneiros Aplicados em Áreas Especiais são operações do comércio exterior em que as importações/exportações gozam de benefícios fiscais como isenção, suspensão parcial ou total de tributos incidentes (Receita Federal, 2019).

Existem três modalidades de regimes aduaneiros aplicáveis no comércio exterior: o comum, os especiais e os aplicados em áreas especiais. No regime aduaneiro comum, o pagamento dos tributos devidos ocorre de forma normal. Os regimes aduaneiros especiais classificam-se em: trânsito aduaneiro, admissão temporária, drawback, entreposto aduaneiro e depósito alfandegário certificado.

Os regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais, objetos deste estudo, foram criados com a finalidade de atender a situações econômicas específicas, como política de desenvolvimento regional, visando a criação de polos regionais, como por exemplo: a Zona Franca de Manaus (ZFM), as Áreas de Livre Comércio (ALC) e a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) (MDIC, 2019).

A Zona Franca de Manaus foi criada em 1967, reflexo da insatisfação da bancada amazonense com o governo federal, a partir das ações da chamada Operação Amazônia, que instituiu a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, o Banco da Amazônia – BASA e o

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FIDAM, uma vez que a sede de toda a estrutura institucional estava baseada em Belém, e a grande maioria dos projetos aprovados, naquele período, localizava-se na Amazônia Oriental, especialmente no Estado do Pará.

A criação da Zona Franca de Manaus atendia a uma antiga reivindicação dos amazonenses de criar, no interior da Amazônia, um porto livre e, principalmente, que o governo federal encaminhasse políticas públicas de desenvolvimento voltadas para a parcela ocidental da região. Não se pode pensar na configuração dessa estratégia de desenvolvimento sem deixar de considerar a articulação do capital nacional com o capital internacional, no período conhecido como os Anos Dourados, ou os 30 Anos Gloriosos (1945–1975) do sistema capitalista.

No final da década de 1980, surgiu a proposta de implantação, no Brasil, de dois novos tipos de Regimes Aduaneiros Aplicados em áreas especiais como forma de fomento ao desenvolvimento de regiões específicas do país: a) as Áreas de Livre Comércio – ALC: espaços geográficos nos quais a isenção fiscal cumpre a função de dinamizar o comércio, não sendo permitida a industrialização, e b) as Zonas de Processamento de Exportação – ZPE<sup>3</sup>: nas quais se concede benefícios fiscais para a instalação de empresas cuja produção é destinada prioritariamente ao mercado externo.

Estas duas modalidades somaram-se à Zona Franca de Manaus. A criação das ALC e das ZPE reflete um período particular da economia brasileira, posto que foi no governo do presidente Fernando Collor de Mello que se iniciou a abertura da economia nacional em consonância com as recomendações do Consenso de Washington, e, por conseguinte, a introdução das políticas neoliberais no Brasil.

Naquele período, foram criadas as seguintes Áreas de Livre Comércio – ALC na Amazônia: a Lei n.º 7.965, de 22 de dezembro de 1989, criou a ALC de Tabatinga (AM); a Lei n.º 8.212, de 19 de julho de 1991, criou a ALC de Guajará-Mirim (RO); a Lei n.º 8.256, de 25 de novembro de 1991, criou a ALC de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima (RR); a Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991, criou a ALC de Macapá e Santana (AP); e a Lei n.º 8.857, de 8 de março de 1994, criou a AL de Brasília, Cruzeiro do Sul e Epitaciolândia (AC).

### **A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana**

A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS abrangia inicialmente um polígono de 85 km<sup>2</sup> nos municípios de Macapá e Santana, tendo sido posteriormente ampliada para mais de

---

<sup>3</sup> As quais, apesar de criadas em 1988 pelo Decreto-Lei 2.452, de 29/07/1988, somente vieram a ser regulamentadas em 2007, por meio da Lei 11.508, de 20/07/2007.

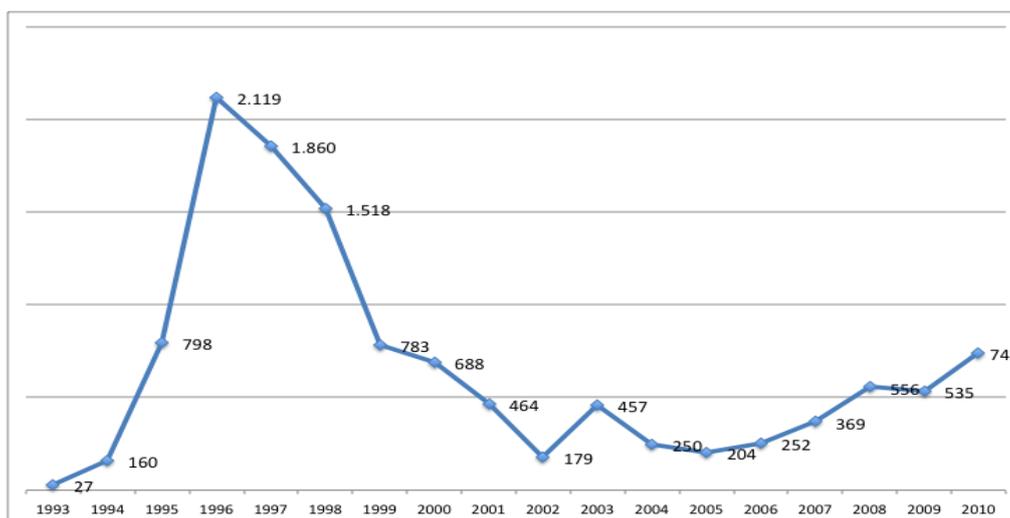
8.000 km<sup>2</sup>, visando coincidir com os limites municipais<sup>4</sup>. As empresas instaladas na área gozam de suspensões fiscais de tributos de esfera federal, notadamente o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e o Imposto de Importação, bem como outros benefícios em esfera estadual, particularmente do ICMS<sup>5</sup>.

A ALCMS se apresentava como uma opção econômica para o recém-criado Estado-Membro da União, que deixava de ser Território Federal, e que ainda era fortemente dependente das transferências governamentais da União. A atividade econômica do setor produtivo de maior expressão era a exportação do manganês extraído pela empresa Indústria e Comércio de Mineração – ICOMI.

O estabelecimento do Plano Real, em meados de 1994, e a necessidade de a equipe econômica garantir a estabilidade da moeda brasileira geraram o efeito “colateral” de estimular as importações, uma vez que o regime de bandas cambiais funcionava como importante âncora que corroborava com os esforços anti-inflacionários, barateando as mercadorias oriundas de outros países.

O novo regime monetário veio a se somar com os incentivos fiscais existentes no Amapá e, a partir de 1995, a ALCMS passou a experimentar um significativo período de expansão, tendo atingido o auge em 1997, quando a quantidade de contêineres movimentado no porto de Santana superou a marca histórica de 2.000 TEUs<sup>6</sup>, conforme se constata no Gráfico 1:

**Gráfico 1:** Movimentação de Contêineres no Porto de Santana. Valores em TEUs. Período de 1993 a 2010.



Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

<sup>4</sup> Por força do Decreto 5624, de 20 de dezembro de 2005.

<sup>5</sup> Mais adiante serão abordados os incentivos fiscais cumulativos da ALCMS e ZFVMS.

<sup>6</sup> Medida padrão para indicar e unificar as cargas em contêineres, A sigla “TEU”, em inglês quer dizer *Twenty feet Equivalent Unit* (unidade equivalente a um contêiner de 20 pés).

Este rápido *boom* da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana acabou criando algumas dificuldades para o próprio Regime Aduaneiro Aplicado em Áreas Especiais, indiscutivelmente, o mais bem-sucedido dentre todos os demais criados na Amazônia, principalmente porque tendia a ser um forte concorrente para os produtos fabricados na Zona Franca de Manaus. Assim, para tentar controlar este fluxo de mercadorias estrangeiras, foram publicados os decretos presidenciais 1.489/95 e 1.894/96, que fixaram uma cota financeira de 35 milhões de dólares anuais como limite para as importações realizadas pela ALCMS.

Além da cota, a portaria 021/97 do Ministério da Fazenda restringiu a isenção de bagagem de viajante procedente das Áreas de Livre Comércio, ao mesmo tempo em que condicionou o direito à isenção, o qual só poderia ser exercido uma única vez a cada trinta dias. Essas restrições, contudo, não repercutiram de forma determinante para a redução das atividades comerciais como aconteceu quando do forte ajuste que a equipe econômica fez na condução do Plano Real, destacadamente com o fim do regime de bandas cambiais e a adoção do câmbio flutuante em fevereiro de 1999 — o que praticamente duplicou, em reais, o preço das mercadorias importadas e inviabilizou economicamente a maioria das lojas de produtos importados.

Como se pode observar no Gráfico 01 acima, registrou-se uma queda de 48% no volume de carga comercializado pelo porto de Santana, caindo de 1.518 para 783 TEUs entre os anos de 1998 e 1999.

### **A Zona Franca Verde como alternativa**

Com o fim do período de maior fluxo comercial da ALCMS, passou-se a articular, no Congresso Nacional, a implantação de uma Zona Franca em Macapá e Santana, inspirada no modelo de Manaus que permitisse não apenas a comercialização de mercadorias, mas também a industrialização.

O primeiro destes foi o Projeto de Lei 4141/99, apresentado em junho de 1999, concedendo benefícios fiscais iguais aos de Manaus para os seguintes itens:

As isenções fiscais previstas no caput deste artigo aplicar-se-ão aos bens elaborados com matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos a seguir discriminados, observando-se a sustentabilidade ambiental da região:

I - animal; II - vegetal; III - mineral; IV - agrosilvopastoril; V - agroindustrial; VI - biodiversidade; VII - máquinas e implementos agrícolas; VIII - cerâmicas e vidros (BRASIL, 1999).

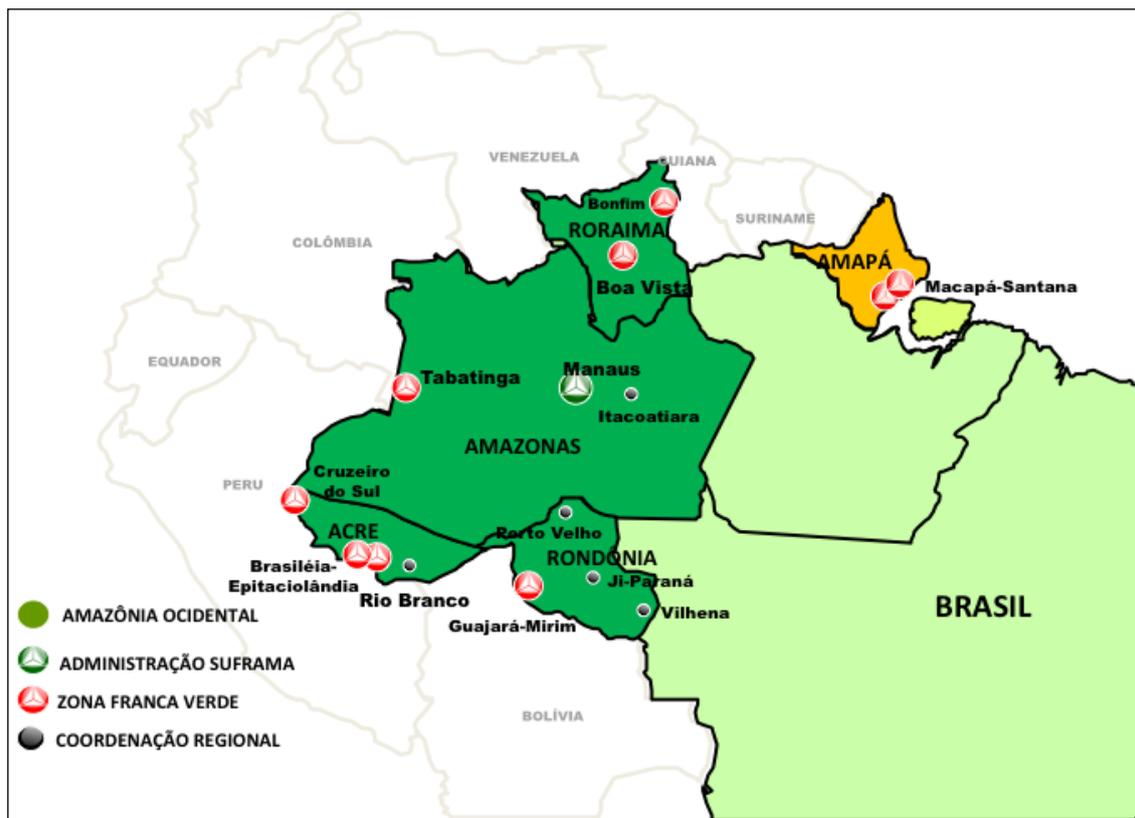
Inicialmente, o projeto contou com a resistência da bancada do Estado do Amazonas, que tentou obstaculizar o seu andamento, o que explica, em parte, a morosidade de sua tramitação até meados de 2002, momento em que o projeto recebeu uma emenda, estendendo os benefícios da nova Zona Franca a todos os Estados da Amazônia Ocidental, inclusive o interior do Amazonas, deixando de fora, na região Norte, somente os Estados do Pará e Tocantins. O projeto, desta forma, foi aprovado no Senado Federal em 2002, e seguiu para a Câmara dos Deputados, tendo sido paralisado a partir de uma forte campanha originada pelos parlamentares do Pará e pelo lobby industrial de São Paulo, encaminhado, em seguida, para o arquivamento.

A trajetória de criação da Zona Franca Verde seguiu com o projeto de lei nº 2105/2007, de iniciativa do executivo federal, que substituiu a medida provisória 431/2007, cujo objeto era a criação de um regime tributário único para as mercadorias importadas do Paraguai, denominada de “MP dos sacoleiros”, porque beneficiava a compra e a internalização de mercadorias oriundas do país vizinho. Quando da sua tramitação na Câmara, a bancada federal do Amapá inseriu um aditivo ao citado PL 2105/2007, que resgatava e incluía a criação da Zona Franca Verde de Macapá e Santana. O projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado por meio da Lei n.º 11.898, de 8 de janeiro de 2009.

A criação da Zona Franca Verde permaneceu sem eficácia durante quase oito anos, aguardando a publicação do decreto de regulamentação. Somente em meados do ano de 2015 o dispositivo legal voltou a tramitar.

Assim, o Decreto 8.597, de 18 de dezembro de 2015, finalmente regulamentou a Lei nº 11.898, de 8 de janeiro de 2009, na parte que dispôs sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados nas Áreas de Livre Comércio localizadas nos municípios de Tabatinga, no Estado do Amazonas; Boa Vista e Bonfim, no Estado de Rondônia; Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia; Macapá e Santana, no Estado do Amapá; e Brasília e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre”. O mapa ilustrado na Figura 01 demonstra a localização das Zonas Francas Verdes da Amazônia:

**Figura 01:** Localização das Zonas Francas Verdes na Amazônia.



Fonte: Gouveia, 2016.

A última etapa para a efetiva implementação desses Regimes Aduaneiros Aplicados em áreas especiais teria que ser a definição dos critérios para fins de reconhecimento da “preponderância de matéria-prima de origem regional”, sendo este o elemento diferenciador das novas Zonas Francas instituídas na Amazônia com a Zona Franca de Manaus. O decreto de regulamentação atribuiu esta responsabilidade ao Conselho de Administração – CAS da SUFRAMA, concedendo prazo de 120 dias para a conclusão dos trabalhos.

Este sempre foi o tema central mais controverso, uma vez que a lei e o decreto estipulavam que seria elegível do benefício fiscal o produto final que levasse em conta pelo menos um dos seguintes atributos de preponderância de matéria-prima regional: I - volume; II - quantidade; III - peso; ou IV - importância, tendo em vista a utilização no produto final.

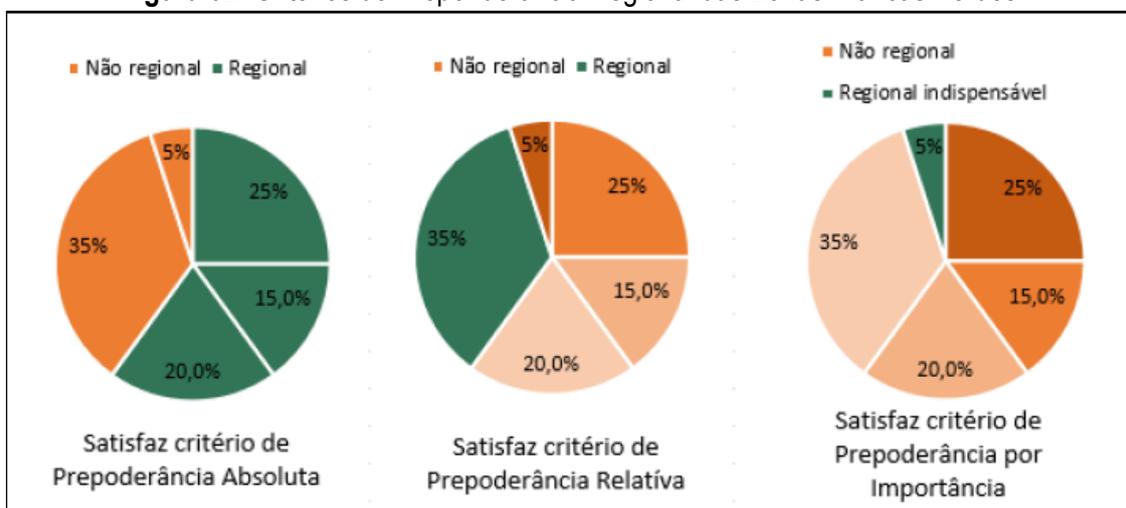
O CAS-SUFRAMA aprovou três critérios de preponderância de matéria-prima regional:

1. Preponderância Regional Absoluta: quando volume, quantidade ou peso de utilização de matéria-prima de origem regional na composição final do produto seja computado em percentual superior a 50%;

2. Preponderância Regional Relativa: quando volume, quantidade ou peso de utilização de matéria-prima de origem regional na composição final do produto seja computado em percentual individual superior à de quaisquer outras matérias-primas não regionais consideradas individualmente;
3. Preponderância Regional por Importância: 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.

O infográfico a seguir, representado pela Figura 02, demonstra de forma ilustrativa os três critérios descritos:

**Figura 02:** Critérios de Preponderância Regional das Zonas Francas Verdes.



Fonte: Gouveia (2016).

No ano de 2017, a SUFRAMA anunciou os dois primeiros projetos industriais aprovados para atuarem na área da ZFVMS: a Verçosa Alimentos, uma fábrica de rações, e a “Q-Sabor”, tradicional sorveteria amapaense que já está se utilizando dos benefícios fiscais para ampliar sua produção em escala industrial.

Além desses empreendimentos, já foi instalada uma fábrica de painéis solares, além de outra de ração animal, que se encontra em funcionamento e pretende expandir sua planta industrial com o objetivo de iniciar, ainda em 2019, a produção de ração para alimentação de peixes, posto que já produz ração para a criação de frangos e porcos.

## Desafios

Dentre os desafios para a efetiva consolidação da Zona Franca Verde de Macapá e Santana, podem ser elencados os seguintes: a) a origem da matéria-prima de procedência regional, b) a exceção para alguns tipos de minérios, c) a exigência excepcional para cosméticos, d) a infraestrutura inadequada, e e) a ausência de uma estratégia eficiente de promoção da ZFVMS, focada essencialmente nos segmentos que apresentam vantagens significativas se vierem a se implantar no Amapá com os benefícios do Regime Aduaneiro Aplicado.

A questão da origem da matéria-prima gera uma situação de razoável complexidade que recai apenas sobre a Zona Franca Verde de Macapá e Santana, não atingindo as demais. Ocorre que o decreto de regulamentação definiu a questão da seguinte forma, em seu artigo 1º, parágrafo 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”.

É importante salientar que a minuta do decreto de regulamentação trazia inicialmente a exigência de que toda a matéria-prima fosse originária somente da Amazônia Ocidental, portanto, originária dos Estados de Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia, criando a situação esdrúxula na qual as indústrias instaladas em Macapá não poderiam ter fornecedores dos municípios do próprio Estado, como Oiapoque ou de Laranjal do Jari, por exemplo. Teriam obrigatoriamente que ser daqueles Estados. Diante da situação, foi proposto alterar o texto de “Amazônia Ocidental” para “Amazônia Legal”, contudo, os representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC não aceitaram a proposta, sensibilizando-se apenas em inserir os limites territoriais do Estado do Amapá no decreto. Com isso, as empresas instaladas na Zona Franca Verde de Macapá e Santana poderão se deparar com algumas situações peculiares, como por exemplo uma indústria de beneficiamento do açaí, localizada no município de Santana, não poderá adquirir o fruto no Arquipélago do Marajó, distante poucos quilômetros de sua planta fabril<sup>7</sup>. Situação análoga também se apresentará para outros segmentos, como madeira-móveis, curtumes, dentre outros.

Destaca-se que, há resistência dos Estados da Amazônia Ocidental em incluir o Pará, Tocantins e parte do Mato Grosso e Maranhão, integrantes da Amazônia Legal, ainda que nesses Estados não possam ser instaladas indústrias, mas tão somente para o fornecimento de matérias-primas.

---

<sup>7</sup> A empresa de exportação de polpa e preparados à base do Açaí, “Sambazom”, localizada no município de Santana, compra o fruto de produtores tanto do Estado do Pará quanto do Amapá, cujas espécies produtivas são diferentes e apresentam safras em períodos diversos no decorrer do ano.

Entretanto, foi aprovado no Senado Federal um projeto de lei<sup>8</sup> cujo objetivo é alterar a Lei nº 11.898, de 8 de janeiro de 2009, para dispor sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados nas Áreas de Livre Comércio localizadas nos municípios de Tabatinga, no Estado do Amazonas; Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia; Macapá e Santana, no Estado do Amapá; e Brasília e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, com a seguinte redação: “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 Legal.”

Tal alteração beneficiará sobremaneira a Zona Franca Verde de Macapá e Santana, pelas razões expostas.

Outro impedimento é a excepcionalidade para os minérios do capítulo 26 da Tabela de Incidência do IPI (TIPI), que inclui minério de ferro, manganês, bauxita, cobre, níquel e cobalto, dentre outros. Com isso, caso uma siderúrgica viesse a se implantar na ZFVMS, mesmo que aproveitasse o minério de ferro do município de Pedra Branca do Amapari, por exemplo, ou o manganês do município de Serra do Navio, não poderia contar com os incentivos fiscais da ZFV. Assim, o Estado do Amapá, que possui consideráveis reservas minerais, não tem como se beneficiar, em razão desta equivocada restrição legal.

Já a limitação com relação a produtos cosméticos é originária na lei de criação das Zonas Francas Verdes que, em seus artigos 26 (par. 2º) e 27, assim dispõe:

*§ de que trata o § 1º deste artigo.*

Art. 27. A isenção prevista no art. 26 desta Lei aplica-se (...) Excetuam-se da isenção prevista no caput deste artigo as armas e munições, o fumo, as bebidas alcoólicas, os automóveis de passageiros e os produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo os classificados nas posições 3303 a 3307 da NCM, se destinados, exclusivamente, a consumo interno nas áreas de livre comércio referidas no caput deste artigo ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico e observada a preponderância se exclusivamente aos produtos elaborados por estabelecimentos industriais cujos projetos tenham sido aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (BRASIL, 1999).

A questão é de ordem burocrática, para fazer jus aos benefícios da Zona Franca Verde, o setor de perfumaria, toucador e preparados cosméticos terá que apresentar o “Processo Produtivo Básico” à SUFRAMA, que o analisará e, caso aprovado, autorizará a implantação da indústria com os incentivos fiscais.

<sup>8</sup> SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 1753 de 2019.

Há ainda a questão relacionada ao ambiente de negócios, especificamente a carência de infraestrutura adequada de apoio à produção no Amapá. O Estado possui poucas rodovias, a maioria delas sem pavimentação ou em estado precário de conservação; o único porto existente, no município de Santana, não suporta uma ampliação da movimentação de carga esperada com a instalação de indústrias; a distribuição de energia elétrica padece com estrutura arcaica e necessidade de manutenção, fruto de um longo processo pré-falimentar da Companhia de Eletricidade do Amapá, dentre outros problemas infraestruturais.

Como a situação das finanças públicas no país e nos Estados ainda sinaliza retração dos investimentos de capital, e as soluções de parcerias público-privadas para suprir a carência de infraestrutura tendem a se dirigir para os maiores centros econômicos, este cenário inclina-se a permanecer precário no curto prazo.

Entretanto, mesmo com todas estas limitações apresentadas, a Zona Franca Verde de Macapá e Santana apresenta evidências de significativa viabilidade econômica para alguns segmentos, particularmente considerando-se a justaposição dos dois regimes aduaneiros existentes: a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana e a Zona Franca Verde de Macapá e Santana. São benefícios fiscais não excludentes que se somam, proporcionando vantagens expressivas em alguns casos.

O Quadro 01 retrata os principais incentivos federais pré-existent na Área de Livre Comércio, aos quais se somam os atuais da Zona Franca Verde.

**Quadro 01:** Principais Tributos Incentivados nas Áreas de Livre Comércio e Zonas Francas Verdes.

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
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: Gouveia, 2016.

A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana já conta com os seguintes incentivos:

- Redução de base de cálculo de ICMS em até 80% nas operações de interesse econômico do Estado (Lei nº.0775/2003);

- Redução de base de cálculo do ICMS em até 100% nas entradas de bens do ativo imobilizado de origem nacional ou estrangeira para estabelecimentos industriais e agropecuários, concedida mediante aprovação de projeto (Lei nº. 0775/2003);
- Saídas de produtos industrializados no Amapá com carga tributária final reduzida a 4%, concedida mediante aprovação de projeto (Lei nº 0775/2003);
- Saídas interestaduais de mercadorias importadas sem os benefícios da ALCMS com tributação total e final de 4% e prazo para recolhimento do imposto de até 60 dias (Corredor de Importação Decreto nº. 2504/1998);
- Alíquota de ICMS diferenciada (12% ao invés de 17%), nas importações destinadas a comercialização e beneficiadas pelo regime suspensivo da ALCMS;
- Redução de carga tributária a 7% nas saídas internas de produtos industrializados no Amapá (Decretos nº. 2.506/98 e 1.098/04);
- Tratamento diferenciado e simplificado para os produtores rurais pessoas físicas (RICMS/AP);
- Não incidência de ICMS nas exportações (RICMS/AP). Redução de carga tributária do ICMS nas aquisições de máquinas e equipamentos agrícolas e industriais. (Fonte: Agência de Desenvolvimento do Amapá, 2016).

Com base nesses incentivos, um estudo conduzido pela Coordenação de Estudos Econômicos da SUFRAMA demonstrou as vantagens econômicas de alguns segmentos, se instalados na ZFVMS, em comparação com outras localidades do país onde não existem esses incentivos.

O estudo considerou três segmentos: fármacos, cosméticos e sorvetes, partindo da premissa que cada um destes teria um custo de produção antes dos tributos de R\$ 100,00 de acordo com a seguinte composição hipotética de insumos:

- a) 25% insumos de origem estrangeira;
- b) 25% insumos de origem nacional (de outras unidades da federação) e;
- c) 50% matéria-prima de origem regional, elegível nos critérios da Zona Franca Verde.

A conclusão do estudo, ainda que preliminar, revela as vantagens em se instalar em Macapá ou Santana em comparação com o Estado de São Paulo, por exemplo. O Quadro 02 resume esta vantagem:

**Quadro 02:** Estudo preliminar de vantagens tributárias de empreendimentos industriais implantados em Macapá ou Santana com os benefícios acumulados da ALCMS e ZFVMS.

Segmento <sup>1</sup>	Tributos nos demais Estados (exemplo SP)	Tributos em Macapá ou Santana (ALCMS + ZFVMS)	Custo Final em São Paulo	Custo Final em Macapá ou Santana	Relação ZFVMS / SP
Fármacos	60,04	17,92	160,04	117,92	74%
Cosméticos	109,57	18,61	209,57	118,61	57%

Sorvetes	53,64	17,40	153,64	117,40	76%
----------	-------	-------	--------	--------	-----

**Fonte:** Elaboração dos autores a partir de SOUZA, 2016.

<sup>1</sup> Custo de Produção R\$ 100,00, sendo 25% insumos de origem estrangeira; 25% insumos de origem nacional (de outras unidades da federação) e 50% matéria-prima de origem regional.

As vantagens desses segmentos econômicos se estendem a outros, por exemplo: indústria agregada a frutas, madeira, móveis, cerâmica; indústria alimentícia (pescados, crustáceos); agroindústria de grãos, dentre outros já naturalmente vocacionados no Amapá.

Um desafio relevante diz respeito à estratégia de promoção da ZFVMS. Apesar de as Zonas Francas Verdes terem sido criadas no final de 2015, poucos projetos foram aprovados pela SUFRAMA, esta situação se explica em parte pelo quadro recessivo da economia brasileira, mas também, em alguma medida, pela ausência de promoção da política pública. Quase não existe informação sobre a ZFVMS no restante do território nacional. O fato de a Amazônia encontrar-se distante do centro industrial e comercial do país requisita uma ação diferenciada do governo federal, bem como dos governos estaduais, no sentido de estabelecer a sua promoção, inclusive porque o funcionamento desses RAE atende às antigas propostas de desconcentração do parque industrial brasileiro.

Outro ponto que reforça esta ideia de incentivo à desconcentração industrial brasileira é o fato de o Arco Norte despontar como alternativa para o escoamento das commodities, descongestionando os portos das regiões Sul e Sudeste e barateando os custos logísticos da produção nacional. Nos últimos anos, 24% da produção de grãos teve seu transbordo transferido para os portos do Norte do país. O Amapá já se encontra inserido neste cenário como uma das rotas para o escoamento de grãos, e este fato pode vir a estimular a fixação de investimentos produtivos na ZFVMS.

## Oportunidades

A principal melhoria esperada refere-se à ampliação do setor produtivo no Estado. Isto porque o Amapá possui uma forte dependência do setor público na composição do seu Produto Interno Bruto. A grande dependência da economia estadual do orçamento público é uma característica histórica, que se consolidou a partir da criação do Território Federal do Amapá. O setor público representa a principal alternativa de empregos no Estado. Neste contexto, o estímulo às atividades produtivas revela-se um objetivo sempre presente na organização das políticas públicas de desenvolvimento no Amapá.

Por tal razão, a instalação da Zona Franca Verde representa uma significativa possibilidade de fortalecimento dos setores primário e secundário da economia estadual. Com a instalação de empresas

cujos processo industrial deve observar a preponderância de matéria-prima regional, espera-se o fortalecimento do setor primário, relativamente aos insumos que são produzidos nos limites dos municípios de Macapá e Santana. Além disso, almeja-se a geração de externalidades positivas à montante e à jusante da cadeia produtiva principal, como a geração de empregos nos setores produtivo e de serviços, e o aumento da arrecadação de impostos derivados do aquecimento das atividades econômicas correlatas.

Assim como espera-se o fortalecimento do setor primário, fornecedor de insumos, nos limites dos municípios de Macapá e Santana, situação análoga deverá acontecer, em grande medida, nos demais municípios do Estado, como por exemplo, o fornecimento dos produtos extrativistas da região sul do Amapá, como o açaí, o cupuaçu, a andiroba, a copaíba, o cipó-titica e a castanha-do-brasil, dentre outros. Ou seja, os municípios fornecedores de matérias-primas tendem a ampliar suas atividades. Outro resultado esperado à jusante da cadeia é o fortalecimento de atividades como a aqüicultura, a suinocultura e avicultura, ainda incipientes, que tenderão a se consolidar a partir da oferta de ração, produzida na ZFVMS a preços mais atraentes, por exemplo.

Em nível regional, espera-se a ampliação do comércio da compra de insumos, máquinas e equipamentos, como também o abastecimento dos mercados com os produtos produzidos na ZFVMS. Em nível nacional, igualmente a aquisição de máquinas, equipamentos, tecnologia e insumos, além da redução da dependência estadual dos recursos do orçamento da União.

Neste contexto, a instalação da ZFVMS favorecerá, em grande medida, o aproveitamento sustentável dos recursos de biodiversidade local, como por exemplo, os Produtos Florestais Não Madeireiros – PFNM existentes em abundância, os quais trazem um reduzido retorno econômico para as comunidades locais. A região do Vale do Rio Jari, onde estão as reservas extrativistas do sul do Amapá, é detentora de grandes castanhais. Contudo, quase toda a castanha-do-brasil extraída é comercializada pelo Estado do Pará. Os castanheiros vivem em uma situação de considerável dependência dos comerciantes paraenses, que em muito estabelecem relações relativamente semelhantes ao histórico aviamento amazônico, que caracterizou o período dos Ciclos da Borracha, na Amazônia. Esta situação só se configura porque dentro do Estado não existem condições para realizar comercialmente a produção de castanha. Com a instalação da ZFVMS, provavelmente a comercialização do produto se dará com base em parâmetros que internalizarão os benefícios. De igual maneira poderá ocorrer com os demais PFNM, que pouco contribuem para o fortalecimento da economia local.

Tais projetos representam o esboço de uma tendência global que é o investimento na economia verde, a partir da utilização sustentável dos recursos naturais. É um mercado que objetiva oferecer soluções coerentes para os grandes desafios globais, como as mudanças climáticas, a substituição de recursos fósseis e a segurança alimentar.

O Amapá já possui políticas públicas instituídas com o viés da sustentabilidade, como por exemplo, o Programa Tesouro Verde, cujo objetivo é estimular a expansão de sua base econômica vinculada à dinâmica da economia verde e que prevê o pagamento ou incentivo aos serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais (AMAPÁ, 2018).

Além do aproveitamento da matéria-prima local, destaca-se a existência de demanda interna para a produção realizada pela ZFVMS. Nos municípios de Porto Grande e Macapá há aproximadamente 70 propriedades onde se realiza a criação, em pequena escala, de aves e suínos. Do Oiapoque até o Laranjal do Jari são 273 os produtores de alevinos. Tais atividades são incipientes pelo fato de que a ração precisa ser importada, e é vendida no Estado a preços proibitivos para que se viabilizem comercialmente. Com a instalação de fábricas de ração que já utilizam o milho e a soja produzidos no cerrado amapaense, surge a expectativa de que essas atividades sejam fortalecidas, representando o aquecimento da economia dos pequenos municípios do Estado.

Ou seja, a expansão das atividades produtivas na ZFVMS poderá, a partir do aumento da produção de ração, dinamizar as atividades de criação de suínos, aves e peixes em quase todos os municípios do interior do Estado, nos quais o sistema econômico é insignificante.

Sob tais aspectos, é possível perceber a existência de oportunidades em duplo sentido para esses municípios. Em um primeiro momento enquanto fornecedores de matérias-primas para as fábricas instaladas na ZFVMS. E em uma outra etapa, como usufruidores das manufaturas produzidas localmente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A criação das Zonas Francas Verdes na Amazônia possui potencial para estimular diversos segmentos econômicos baseados no processo de incorporação de várias etapas do processo produtivo. A utilização dos recursos naturais da Amazônia tem sido, historicamente, objeto de controvérsias, especialmente pela forma como se deu a ocupação econômica da região com a execução da Operação Amazônia, a partir de 1967, cujos símbolos foram a exploração desenfreada

dos minérios no Estado do Pará, a construção de grandes hidrelétricas, a derrubada da floresta sem critérios e a geração de inúmeros conflitos socioambientais e mortes no campo.

Com isso, apesar de ser uma região detentora de grandes estoques de recursos naturais, é também caracterizada pelos expressivos problemas decorrentes da execução de tais políticas públicas.

Destaca-se a existência de segmentos sociais que enxergam a Amazônia somente como uma grande área de floresta desabitada, devendo permanecer intocada para contribuir com o equilíbrio climático mundial, sem se dar conta de que a região abriga quase 20 milhões de habitantes e, por isso, requisita o desenvolvimento de atividades produtivas compatíveis com suas peculiaridades naturais.

A política pública de instituição das ZFV tem a pretensão de induzir o desenvolvimento econômico com o aproveitamento racional dos recursos naturais e conservação dos ecossistemas regionais.

Especificamente em relação à ZFVMS, objeto deste estudo, externalidades positivas e negativas serão geradas, como em qualquer empreendimento produtivo. A intenção é que os efeitos positivos sejam maiores que os negativos.

A ZFVMS possui uma localização geográfica privilegiada, e isso seguramente a distingue das demais Zonas Francas Verdes criadas, principalmente sob o aspecto de atração de investimentos. A facilidade de escoamento da produção é uma variável que repercute significativamente na redução dos custos logísticos e tornam os empreendimentos viáveis.

A utilização da matéria-prima regional, conforme definida legalmente poderá representar uma restrição para a ZFVMS, posto que não será possível utilizar a matéria-prima originária do Pará, e os dois Estados possuem um intenso fluxo comercial, muitas vezes não capturado pela economia formal. Os rios compartilhados entre o Pará e o Amapá transportam mercadorias para diversas localidades da região, como frutas, farinha, castanhas, essências, raízes, peixes, carnes e madeiras, dentre outras, que garantem o abastecimento desse subsistema regional. Esta é uma histórica característica das trocas comerciais existentes na região da foz do rio Amazonas, incompreendida pela burocracia administrativa que instituiu tais restrições. Entretanto, como destacado aqui, tem possibilidade de ser solucionada pela via legislativa.

À guisa de considerações finais, enfatiza-se que o objetivo principal do estabelecimento deste Regime Aduaneiro Aplicado em Áreas Especiais é estimular de forma sustentável a industrialização a partir da utilização da matéria-prima regional, verticalizando a produção, agregando valor às cadeias produtivas e fortalecendo o limitado sistema econômico local.

## REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. **Plano Plurianual 2016-2019 – Macapá**: SEPLAN, 2015. Disponível em: <[www.amapa.gov.br](http://www.amapa.gov.br)>. Acesso em: 22.07.17.

AMAPÁ, Agência de Desenvolvimento. **Guia do Investidor**. Macapá, 2016. Disponível em: <<http://ageamapa.ap.gov.br>> Acesso em: 22.07.17.

AMAPÁ. Lei Estadual 2.353 de 21 de junho de 2018. **Institui o Programa Tesouro Verde e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado do Amapá, Macapá - AP, 21 Jun. 2018. p. 04.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2016-2019 – Brasília**, 2015. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em 06.07.17.

BRASIL. Senado Federal – **Projeto de Lei 414/99** - Dá nova redação ao § 2º do art. 11 da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 07.06.17.

BRASIL. Câmara Federal. **Projeto de Lei 2105/2007**, de 25 de setembro de 2007 - Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai. Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 07.06.17.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 11.898**, de 08.01.2008 - Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai; e altera as Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 07.06.17.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 8.597**, de 18 de dezembro de 2015 – Regulamenta a Lei no 11.898, de 8 de janeiro de 2009, na parte em dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados nas Áreas de Livre Comércio localizadas no Municípios de Tabatinga, no Estado do Amazonas, Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, Macapá e Santana, no Estado do Amapá, e Brasileia e Cruzeiro do Sul no Estado do Acre. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br)>. Acesso em: 24.07.2017

GOUVEIA, Rafael Soares. **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, 2016.

MACAPÁ. Secretaria Municipal de Planejamento. **Plano Plurianual 2014-2017** – Macapá, 2013.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Regimes aduaneiros: conhecendo o comércio internacional**. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/sistemas\\_web/aprendex/default/index/conteudo/id/96](http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/aprendex/default/index/conteudo/id/96)>. Acesso em: 25.05.2019.

RECEITA FEDERAL. **O que são Regimes Aduaneiros Especiais**. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br>>. Acesso em: 30.05.2019.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n.º 1753** de 2019, que Altera a Lei nº 11.898, de 8 de janeiro de 2009, para dispor sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados nas Áreas de Livre Comércio localizadas nos Municípios de Tabatinga, no Estado do Amazonas, Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, Macapá e Santana, no Estado do Amapá, e Brasileia e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre. Disponível em: <<http://senado.gov.br>> Acesso em: 13.07.2019. Texto Original.

SOUSA, Ana Maria Oliveira. **Incentivos Fiscais das Áreas de Livre Comercio: ALC e ZFV**. Apresentação de slides. Macapá, 2016.