

Gastos Tributários no Brasil e o Custo Fiscal da Zona Franca de Manaus*

Márcio Holland

Professor na Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP), onde coordena programas de pós-graduação lato sensu em Finanças, Economia e Ciência de Dados Aplicada; colunista Broadcast / Agência Estado; e ex-Secretário de Política Econômica no Ministério da Fazenda.

São Paulo, 03 de junho de 2025

*Esse documento tem o propósito de apontar para as limitações no uso dos dados do Demonstrativos de Gastos Tributários, produzidos e divulgados pela Receita Federal do Brasil (RFB), com a intenção de estimular a maior transparência da metodologia e de seus cálculos, valorizando, contudo, o extraordinário trabalho da RFB nesta frente. Parte-se do princípio de que a avaliação da efetividade de programas governamentais depende de cálculos com maior acurácia de seus custos fiscais. Após a sua conclusão, diversas matérias de jornais repercutiram os novos dados a partir da DIRBI (Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária), mas ainda sem muita clareza de sua acurácia. Meus agradecimentos aos comentários de Saleh Hamdeh na versão original deste trabalho, e aos diálogos sobre o tema com os Professores Tiago Slavov e José Maria Arruda de Andrade, isentando-os de eventuais erros e omissões.

Índice

Sumário Executivo

1. Introdução
2. Gastos Tributários: conceitos e limitações
3. Gastos Tributários no Brasil: uma visão geral
4. Distribuição regional dos gastos tributários
5. Os gastos tributários e as desigualdades regionais no Brasil
6. O custo fiscal da Zona Franca de Manaus
7. Considerações Finais
8. Referências

Anexos

Sumário Executivo

1. Há, atualmente, dois grupos de dados para se avaliar a renúncia fiscal no Brasil. Primeiro, tem-se a **DIRBI -Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária-**, que é uma obrigação acessória instituída pela Instrução Normativa RFB nº 2.198/2024, com exigência a partir de 2025. E, segundo **DGT -Demonstrativo de Gastos Tributários-**, com informações anuais e regionalizadas desde a Constituição de 1988. Ou seja, a DIRBI disponibiliza informações muito recentes cabendo ainda estudo de sua acurácia, até por conta dos diversos regimes especiais e alternativos presentes no atual sistema tributário. No caso específico da Zona Franca de Manaus, objeto central deste estudo, o programa segue uma lógica muito diferente das restantes das desonerações e isso pode gerar algumas distorções quando se aplica um padrão único. Trabalhos futuros devem se voltar para essa nova base de dados. Por conta disso, esse estudo se baseou nos dados do DGT e sua evolução histórica.
2. A Receita Federal do Brasil estima gasto tributário federal em R\$ 563,5 bilhões, para 2024, o que equivale a 4,8% do PIB. Há vinte anos, esse percentual era próximo de 2% do PIB. Estimativas da FGV IBRE indicam que os gastos tributários no âmbito estadual devem ter chegado em 2,4% do PIB, também em 2024. Ou seja, **no Brasil, os gastos tributários (federal e estaduais) podem ter atingido 7,2% do PIB.**
3. **Historicamente, os gastos tributários no Brasil estão na média da experiência internacional.** Na média de 2002 a 2022, os gastos tributários brasileiros foram de 3,0% do PIB, oscilando de 1,3% do PIB, em 2002, para 4,7% do PIB, em 2022, enquanto Itália e Estados Unidos lideraram com 7,0% e 6,9% do PIB. Para os últimos dados disponíveis e comparáveis, 2021, os gastos tributários brasileiros foram de 3,5% do PIB, Colômbia, Inglaterra e Estados Unidos lideraram com 8,3%, 7,7% e 6,0% do PIB, respectivamente. **Dado o forte crescimento recente, informações mais atualizadas podem indicar situação distinta, com o Brasil se destacando.**
4. **As regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul, tem as maiores contribuições para a renúncia fiscal no país.** Esse padrão se repete quando tanto no caso de gastos tributários federais quando estaduais. **A União destina 62% de todo o gasto para as regiões Sudeste (46%) e Sul (16%).**
5. **Quando se compara os gastos tributários realizados pelos estados, em percentual dos seus respectivos PIBs, o estado do Amazonas desponta com 7,8% do PIB, segundo estudo da FGV IBRE, seguido por Goiás (3,8% do PIB) e por Paraíba (2,5% do PIB).** Quando se compara com as suas respectivas arrecadações tributárias, o quadro muda um pouco. O estado do Amazonas se mantém em destaque, gastando o equivalente à 62% de sua arrecadação estadual, mas estados ricos como Santa Catarina, São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro também se

destacam, gastando 47%, 30%, 26% e 21% de suas arrecadações, respectivamente.

6. **Quando se compara com a arrecadação da União nos Estados como proporção dos gastos tributários federais recebidos pela União, novamente, São Paulo se destaca com 6,44%, seguido do Rio de Janeiro (6,42%) e de Santa Catarina (5,18%). O estado do Amazonas devolve mais do que recebe de renúncia, uma vez que seu percentual é de 1,74%. Poucos estados devolvem menos do que recebe de benefícios, sendo que o Pará (0,76%) é o estado que menos devolve em arrecadação tributária para a União em relação ao que recebe de benefícios para a União.**
7. **Considerando contrapartidas requeridas para serem beneficiadas, as empresas do Polo Industrial de Manaus contribuem com aproximadamente R\$6,0 bilhões anuais, o que elevaria o retorno à União para 2,24%, em vez dos 1,74%. Essas estatísticas acabam não aparecendo nas avaliações sobre os incentivos fiscais para a região, que, adicionalmente, contribuem com arrecadação de R\$6,0 bilhões anuais em ICMS para os cofres estaduais, em receitas advindas da atividade industrial. Ou seja, mesmo sendo um estado relativamente pobre, o Amazonas devolve mais do que o dobro em arrecadação tributária federal e contrapartidas das empresas beneficiadas.**
8. **O programa Zona Franca de Manaus tem sido objeto de sucessivas manipulações contábeis quanto aos valores associados com sua “renúncia fiscal”. Os Demonstrativos de Gastos Tributários (DGTs), divulgados anualmente pela Receita Federal do Brasil, vêm apresentando valores bastante díspares no tempo. Para 2021, foram estimados gastos tributários com Zona Franca de Manaus em R\$ 24,2 bilhões; para 2022, a RFB estimou esses gastos em R\$ 45,59 bilhões; para 2023, em R\$ 55,26 bilhões e, finalmente, para 2024, em R\$ 32,7 bilhões.**
9. **De acordo com a RFB, os gastos tributários efetivos observados em 2021 somaram R\$420,8 bilhões, sendo que a região Norte respondia por R\$50,3 bilhões, ou seja, 11,9% de todo o gasto. Deste total regional, o programa Zona Franca de Manaus responde por R\$21,0 bilhões, ou seja, 5% de todo o gasto nacional, ou 42% do gasto regional. A RFB reporta uma decomposição entre gastos tributários por atividades econômicas dentro da Região Norte, sendo a grande maioria dos gastos destinadas as atividades da Indústria em toda a região Norte, em R\$16,9 bilhões, mas para as atividades da Indústria na Zona Franca de Manaus os valores são bem inferiores, estando em R\$7,5 bilhões. Se entendida a leitura dos dados da RFB, a “Indústria na Zona Franca de Manaus”, leia-se Polo Industrial de Manaus (PIM) responde por 15% de todo o gasto tributário para a Região Norte, ou 1,8% de todo o gasto tributário nacional, ficando com 64% do gasto tributário federal para o estado do Amazonas.**
10. Em um exercício simplificado, considerando as renúncias fiscais por empresas localizadas no Polo Industrial de Manaus, de acordo com dados do Portal

Transparência, do Governo Federal, e os indicadores econômicos da SUFRAMA, **estima-se um potencial de renúncia fiscal de R\$ 5,94 bilhões à R\$ 9,89 bilhões, para o ano de 2024. A RFB projeta, para o mesmo ano, gasto tributário com a atividade industrial em R\$ 8,74 bilhões.** Os gastos tributários para a Zona Franca de Manaus, incluindo atividades de “Comércio e Serviços” e “Agricultura”, totalizam R\$ 22,95 bilhões, ou seja, 4,1% de todo o gasto tributário federal para o ano. **A atividade industrial representa 1,55% dos gastos tributários federais, segundo a projeção da RFB. Em nossas estimações, podem variar de 1,05% a 1,76%.**

11. Esses valores tão díspares atribuídos ao Programa Zona Franca de Manaus e ao Polo Industrial de Manaus é um importante alerta para a promoção da transparência das metodologias de cálculos e, com isso, permitir que o debate nacional sobre a efetividade de programas governamentais se dê sob bases mais sólidas de seus custos fiscais.

Introdução

Este documento apresenta uma **ampla avaliação dos gastos tributários no Brasil com especial atenção para o custo fiscal do programa Zona Franca de Manaus (ZFM)**. O objetivo principal é o de **procurar identificar os custos fiscais da atividade industrial promovida no âmbito da ZFM** e localizada no município de Manaus, capital do estado do Amazonas.

O programa Zona Franca de Manaus remonta à Constituição de 1946, em seu art. 199, quando se mencionava a necessidade de implementar um “plano de valorização econômica da Amazônia”. Somente em 1957, a Lei no. 3.173/1957 dispunha, em seu art. 1º., da criação, em Manaus, de uma zona franca, com características muito específicas e distintas da atual. O modelo como conhecido atualmente foi instituído pelo Decreto-Lei no. 288, de 28 de fevereiro de 1967. Em seu art. 1º. leia-se: “A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro **industrial, comercial e agropecuário** dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos” (grifo do autor). Com o art. 40, caput, ADCT, a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Zona Franca de Manaus, sendo seus benefícios renovados até 2073, conforme art. 92-A do ADCT.

Mesmo após mais de cinco décadas desde a sua implementação, **Zona Franca de Manaus tem sido objeto de muita discórdia entre economistas**, em particular por conta de seu custo fiscal e avaliações sobre sua efetividade. Dados oficiais têm variado bastante ao longo do tempo e entre documentos, o que torna a avaliação mais desafiadora.

Afinal, **qual é o custo fiscal da Zona Franca de Manaus? E das atividades incentivadas a partir do Polo Industrial de Manaus?**

Neste documento é apresentada, inicialmente, uma perspectiva mais geral sobre como são distribuídos os benefícios fiscais pelos estados brasileiros, aqui se referindo aos concedidos tanto pela União e quanto pelos próprios estados. Discute-se se essa distribuição está alinhada às preocupações mais amplas como a persistente disparidade regional do Brasil.

Neste documento não se discute sobre a efetividade do programa, ou sobre seu retorno social para a sociedade, mas tão somente sobre o quanto custa essa intervenção estatal na região norte. Em particular, há uma associação comum dos custos fiscais da ZFM aos custos fiscais do Polo Industrial de Manaus (PIM), uma das atividades contempladas pelos benefícios fiscais do programa. Por conta disso, inclusive, para muitos especialistas, talvez a solução fosse a de descontinuar o programa.

Este documento procura endereçar algumas destas questões. Para tal, primeiro, cabem **advertências sobre as limitações dos dados utilizados**, seja por conta do próprio conceito de gasto tributário, que é um tanto difuso e divergente entre estados, e igualmente nas comparações internacionais, e pelo seu nível de agregação em macrorregiões, no caso dos dados da União. Este documento se propõe a realizar uma desagregação em nível estadual dos gastos tributários federais, incorrendo nos mesmos riscos de limitação dos dados, uma vez que se trata de estimativas.

Em seguida, **é apresentada a distribuição regional e por nível estadual dos gastos tributários federais e estaduais.** Pode-se constatar que mais de 60% destes gastos são concedidos aos estados localizados nas regiões Sul e Sudeste, restando menos de 12% deles para os estados da região Norte, onde se encontra o programa Zona Franca de Manaus. São realizadas avaliações da distribuição destes gastos correlacionando-os com níveis de desenvolvimento e desigualdades regionais, como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

Por fim, procura-se identificar o custo fiscal do programa Zona Franca de Manaus voltado à atividade industrial realizada e incentivada em Manaus, em seu Polo Industrial. Com dados da Receita Federal do Brasil, pode-se concluir que o custo

fiscal do Polo Industrial de Manaus é de R\$7,5 bilhões ao ano, para dados de 2021, conforme dados disponibilizados quando esse estudo foi realizado. Esse ano foi utilizado como principal referência em todo o trabalho, permitindo comparações internacionais. Ou seja, dos R\$24,5 bilhões atribuídos à ZFM, R\$7,5 bilhões seriam, de fato, os valores a considerar no debate nacional sobre a importância ou não de manter um parque industrial relevante na região norte.

O objetivo deste estudo é o de se propor a procurar identificar os valores dos benefícios fiscais de um programa para permitir que o debate nacional se estabeleça em bases mais transparentes de dados. Não se propõe aqui a discutir sobre custos e benefícios do programa, ou julgar sobre sua importância para a região amazônica.

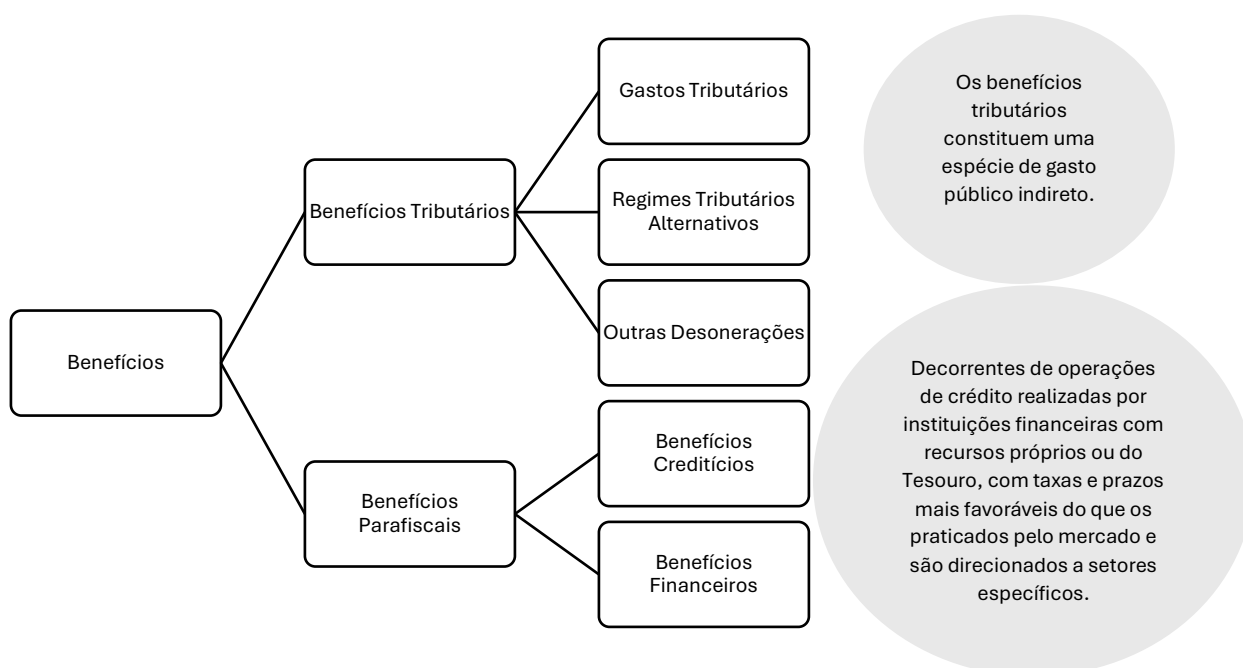
1. Gastos Tributários no Brasil: conceitos e limitações

De acordo com a Receita Federal do Brasil (RFB), **gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário**, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em **uma exceção ao sistema tributário de referência**, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Assim, pode-se dizer que os **gastos tributários podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região.**

Inicialmente, vale lembrar que os benefícios podem ser **tributários**, como os gastos tributários, na forma de regimes tributários alternativos ou outras desonerações, ou **parafiscais**, como os chamados benefícios creditícios e os financeiros (veja Figura 1).

Figura 1. Visão Geral dos Benefícios Tributários e Parafiscais



No caso dos **benefícios ou subsídios financeiros (subsídios explícitos)**, os desembolsos efetivos são realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União. Esses benefícios constam do Orçamento Geral da União (OGU). Por exemplo, no caso de equalização de juros tem-se o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e o Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (PASS) e no caso de equalização de preços tem-se a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e a Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda.

Há, ainda os **benefícios ou subsídios creditícios**, ou seja, **subsídios implícitos**, que não constam do OGU e são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal. Estes benefícios se materializam por recursos do Tesouro Nacional alocados a fundos ou programas, operacionalizados sob condições financeiras diferenciadas, que pressupõem taxa de retorno inferior ao custo de captação do Governo Federal. Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE, FCO), bem como o Fundo da Marinha Mercante (FMM), são casos de fundos que recebem benefícios creditícios ou implícitos.

Esse documento se concentra apenas nos gastos tributários. Vale o registro de que a distribuição regional dos benefícios creditícios e financeiros é muito similar à dos gastos tributários, de sorte que as considerações deste documento se manteriam em uma análise igualmente pormenorizada para o caso dos benefícios creditícios e financeiros.

Em termos de marco legal, de modo sintético, de acordo com a Constituição Federal, art. 150 §6: § 6º qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal. As medidas provisórias (MP), de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, também são utilizadas para criar gastos tributários, mas sua validade é limitada a 60 dias, prorrogável por igual período, sob pena de perder

eficácia. A Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 163, I, define os requisitos formais para concessão de gastos tributários. As estimativas de gastos tributários são apresentadas no anexo ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA).

As estimativas de gastos tributários apresentam limitações de diversas naturezas. Por isso, análises utilizando essas estimativas devem ser usadas com parcimônia. Há renúncias que não estão no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) e são classificadas como Outras Renúncias Tributárias (ORT), mesmo tendo características semelhantes ao gasto tributário (GT). Essas ORT não tem o mesmo grau de transparência do DGT. Trata-se de uma escolha metodológica da RFB, que considera as ORT como desonerações de caráter geral, introduzidas por uma legislação tributária menos onerosa, pois entende que as mudanças dessa natureza geram nova referência tributária (Gerbase & Lopes, 2021). Os gastos tributários federais são informados por macrorregiões, como Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Estimativas aqui apresentadas por estados consideram o peso do estado na sua região, em termos de PIB. Contudo, estados com PIB maiores podem não ser os mesmos que recebem mais benefícios fiscais federais. No caso dos dados estaduais, há uma grande variedade interpretativa do conceito de renúncia e de compensação de receita, e na segmentação da renúncia. Estimativas para comparações internacionais incorrem em limitações similares às dos estados, devido a variedade de interpretações do conceito de renúncia, adicionado o fato de que os países apresentam regimes tributários distintos.

Portanto, os dados reportados neste estudo apresentam limitações diversas tanto para avaliações quanto para desenho de políticas públicas. Uma importante frente de atuação social é a promoção da transparência das metodologias empregadas, tanto para as estimativas federais quanto as estaduais, sua regionalização e aplicação por programa e política governamental. **O debate nacional se apegua a essas informações que, muitas das vezes, não representam valores efetivos de renúncias de programas governamentais e de**

promoção de desenvolvimento regional. Iniciativas em prol da promoção da transparência de metodologias e de revisão de estimativas são muito importantes para que avaliações de efetividades de programas sejam sustentadas em cálculos mais apurados de seus custos fiscais. Esse documento tem essa intenção de contribuir, em particular, com as contas do custo fiscal para o programa Zona Franca de Manaus. Pesquisas mais acuradas com olhar mais detalhado para renúncias por empresas e seu peso no parque fabril da região serão necessárias, com uso, por exemplo, da DIRBI (Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária)¹.

¹ A DIRBI é uma obrigação acessória instituída pela Instrução Normativa RFB nº 2.198/2024, com exigência a partir de 2025. Devem apresentá-la as pessoas jurídicas que usufruem de benefícios fiscais federais que impactem a redução de tributos como IRPJ, CSLL, PIS, Cofins, entre outros.

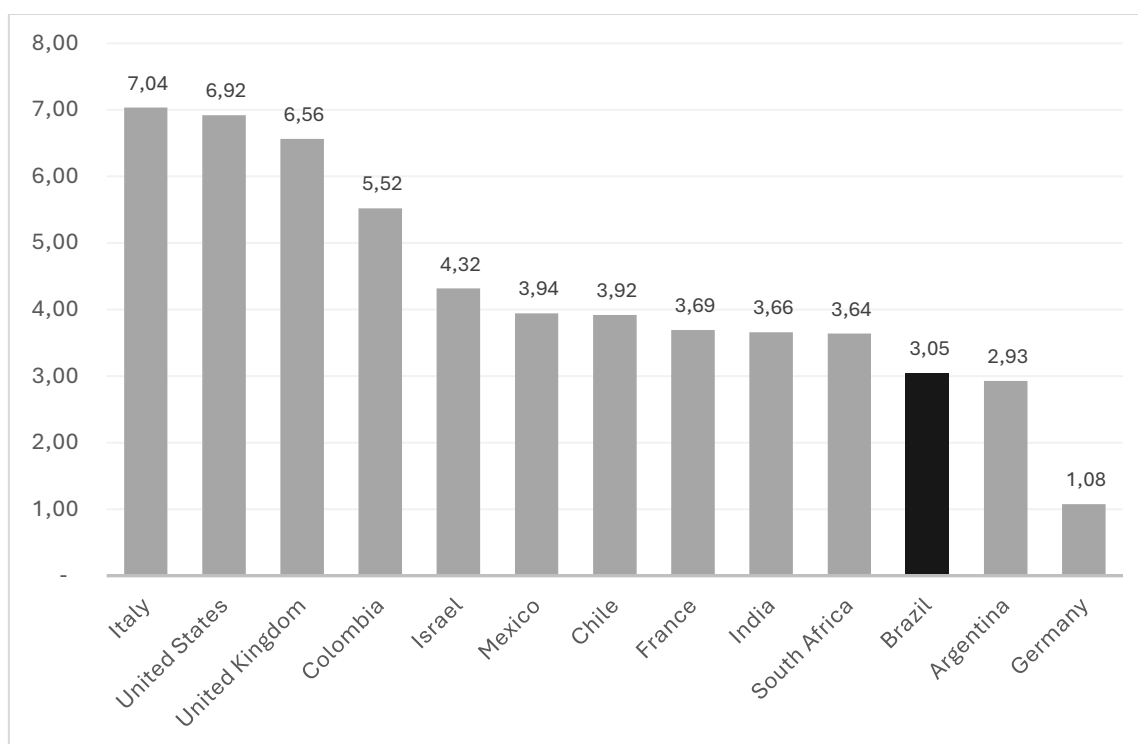
2. Gastos Tributários no Brasil: uma visão geral

A Receita Federal do Brasil estima gasto tributário federal em R\$ 563,5 bilhões, para 2024, o que equivale a 4,8% do PIB. Há vinte anos, esse percentual era de cerca de 2% do PIB. Estimativas da FGV IBRE² (2024) indicam que os gastos tributários no âmbito estadual devem ter chegado em 2,4% do PIB, também em 2024. Ou seja, **no Brasil, os gastos tributários (federal e estaduais) podem ter atingido 7,2% do PIB.**

O Brasil, contudo, não é exceção à regra quando o assunto são as renúncias tributárias. Os gastos tributários no Brasil estão, historicamente, na média da experiência internacional. Na média de 2002 a 2022, os gastos tributários brasileiros foram de 3,0% do PIB, oscilando de 1,3% do PIB, em 2002, para 4,7% do PIB, em 2022, enquanto Itália e Estados Unidos lideraram com 7,0% e 6,9% do PIB (Figura 2). Para o último com dados disponíveis e comparáveis, 2021, então os gastos tributários brasileiros foram de 3,5% do PIB, Colômbia, Inglaterra e Estados Unidos lideraram com 8,3%, 7,7% e 6,0% do PIB, respectivamente. **Dado o forte crescimento recente, informações mais atualizadas podem indicar situação distinta, com o Brasil se destacando.**

De acordo com o *Global Tax Expenditures Transparency Index* (GTETI), a qualidade e escopo dos relatórios sobre gastos tributários, no Brasil, apresenta pontuação de 65,3 em 100, colocando o país em 7º. lugar entre 105 países avaliados. Esse índice é baseado em cinco critérios, a saber, estrutura dos dados, avaliação dos gastos, metodologia e escopo, estrutura institucional e divulgação, atribuindo uma nota até 20 pontos para cada critério.

² Para detalhamento da metodologia de cálculo dos gastos tributários estaduais veja Teixeira Júnior (2025).

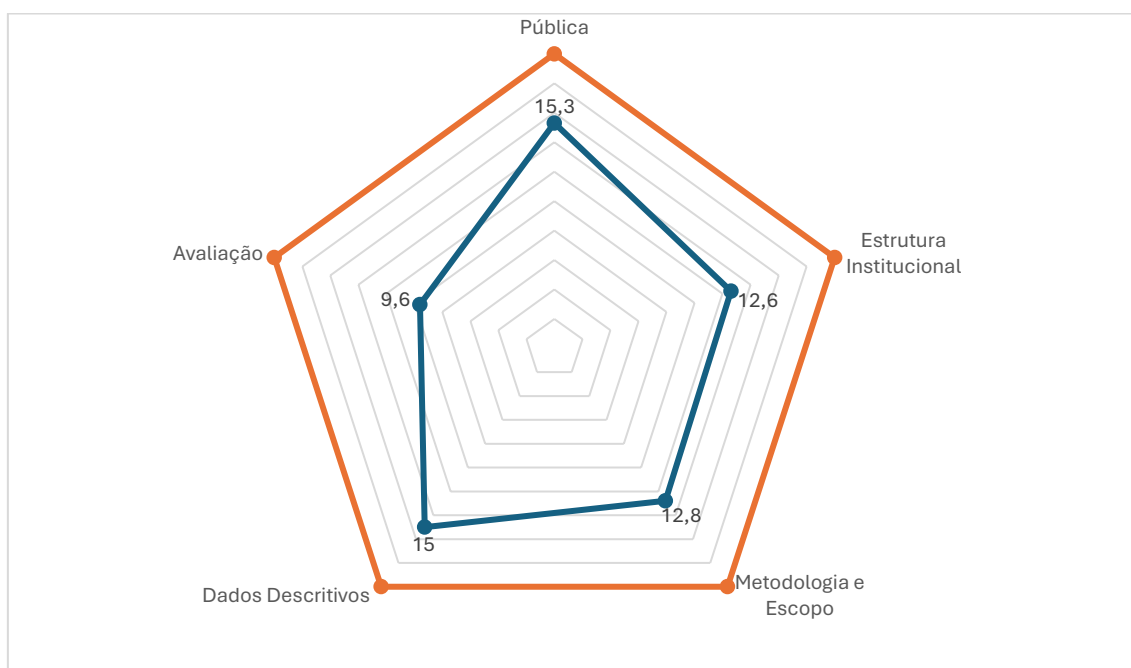
Figura 2. Gasto Tributário em % do PIB – Países Selecionados (média 2002-2022)

Fonte: GTED Global Tax Expenditure Database, elaboração do autor.

O critério “avaliação” tem a pior nota, 9,2 em 20, o que é importante ponto de reflexão. Afinal, é imprescindível a avaliação da qualidade destes gastos com estudos de sua efetividade, em especial, em uma economia de renda média, como a brasileira, e com grandes desafios com as desigualdades de renda, gênero, raça e regional e com acelerado envelhecimento populacional.

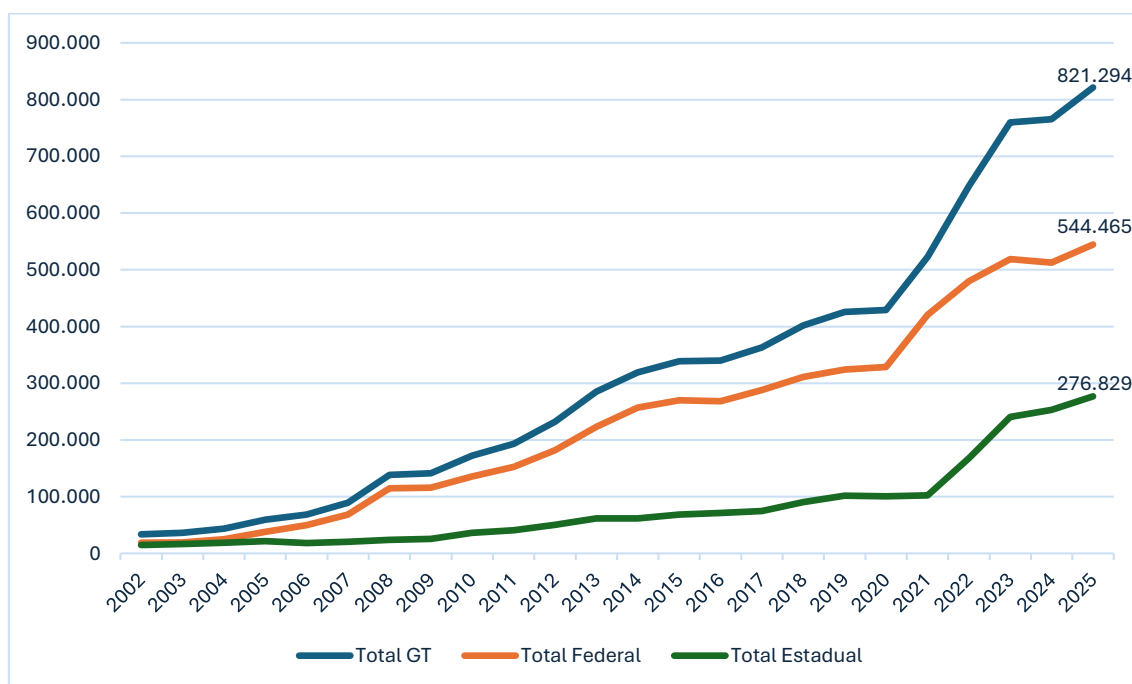
O critério “publicação”, tem o melhor desempenho, com nota 15,3 em 20. Além de a RFB colocar à disposição para toda a sociedade o histórico de dados e suas atualizações, recorrentemente, o tema se apresenta na mídia nacional e em propostas de mudanças por parte de autoridades fiscais. A Figura 3, a seguir, reporta os valores dos critérios de avaliação para o caso brasileiro.

Figura 3. Avaliação dos gastos tributários no Brasil por cinco critérios



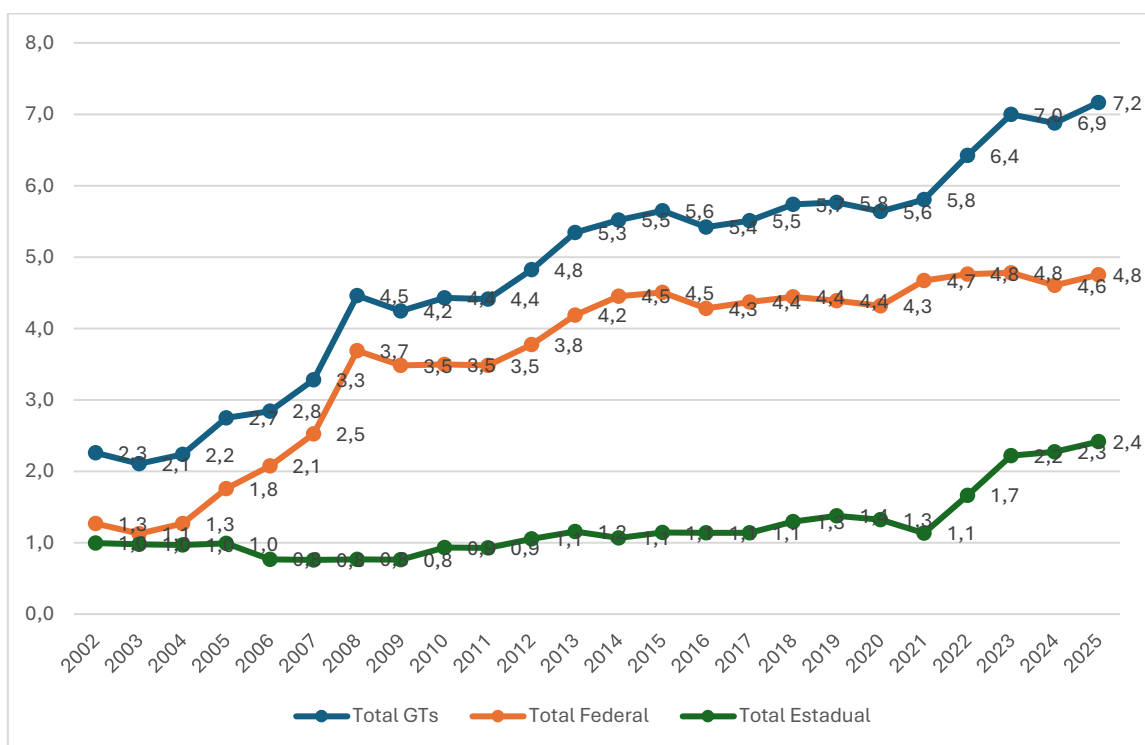
Fonte: Global Tax Expenditures Transparency Index, elaboração do autor.

Os gastos tributários vêm crescendo de modo expressivo no Brasil, incluindo os federais e os estaduais. Estimativas indicam que o país deve gastar R\$ 821,3 bilhões, em 2025, em renúncias fiscais, sendo R\$ 544,4 bilhões em gastos federais e R\$ 276,8 bilhões em gastos estaduais. Como mostra a Figura 4, esses gastos cresceram de modo contínuo ao longo do tempo, mas escalaram após a pandemia da Covid-19. Importante destacar que esses valores sofrem muitas variações em documentos oficiais, com ora sendo apresentado como estimativas, revisões de estimativas, e ora como base efetiva. Por exemplo, o dado mais atualizado da RFB já estima gasto tributário para 2025 em R\$ 578,4 bilhões, e não mais os R\$ 544,4 bilhões citados acima.

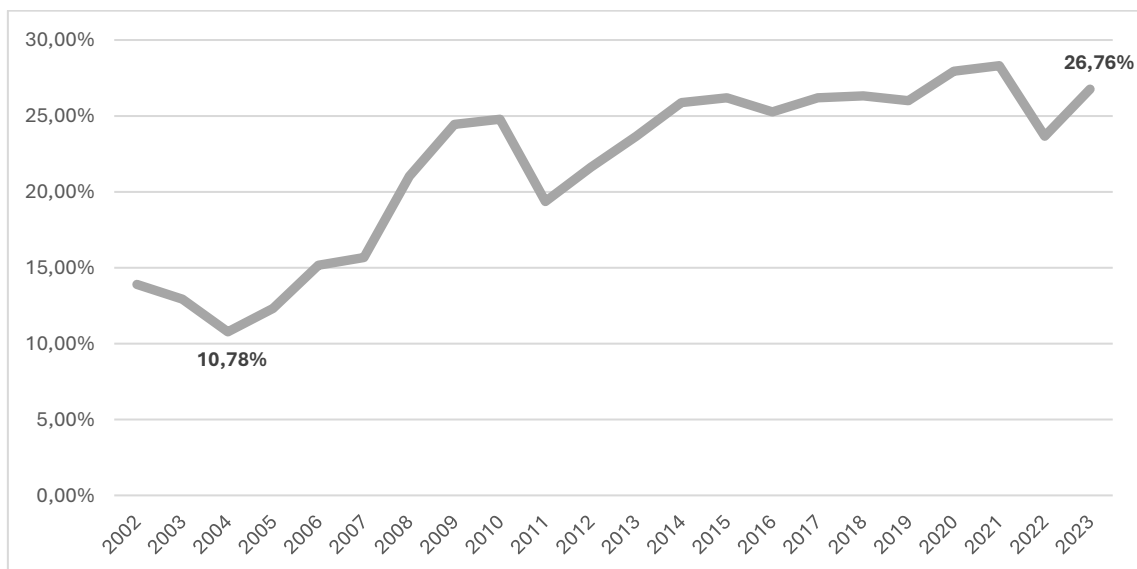
Figura 4. Gastos Tributários em R\$ - Total, Federal e Estadual (2002-2025)

Fonte. RFB e FGV IBRE.

Em percentuais do PIB, nota-se a contribuição maior dos gastos estaduais para o crescimento da renúncia fiscal após a pandemia. Enquanto os gastos federais se mantiveram relativamente constantes, em torno de 4,8% do PIB, após 2021, os gastos estaduais saltaram de 1,3% para 2,4% do PIB. Com isso, os gastos totais saíram de 5,6% do PIB, em 2021, para 7,2% do PIB, em 2025 (Figura 5). Outro momento de grande impulso dos gastos tributários no Brasil acontece no começo dos anos 2000, em especial, de 2004 a 2008, sendo relevante o impulso no ano da crise financeira internacional. Esse mesmo impulso pode ser observado, quando os gastos tributários são analisados em percentual da arrecadação tributária (Figura 6). Neste caso, não se observa forte crescimento após a pandemia.

Figura 5. Gastos Tributários (% do PIB) Total, Federal e Estadual 2002-2025

Fonte: RFB, IBGE e FGV IBRE.

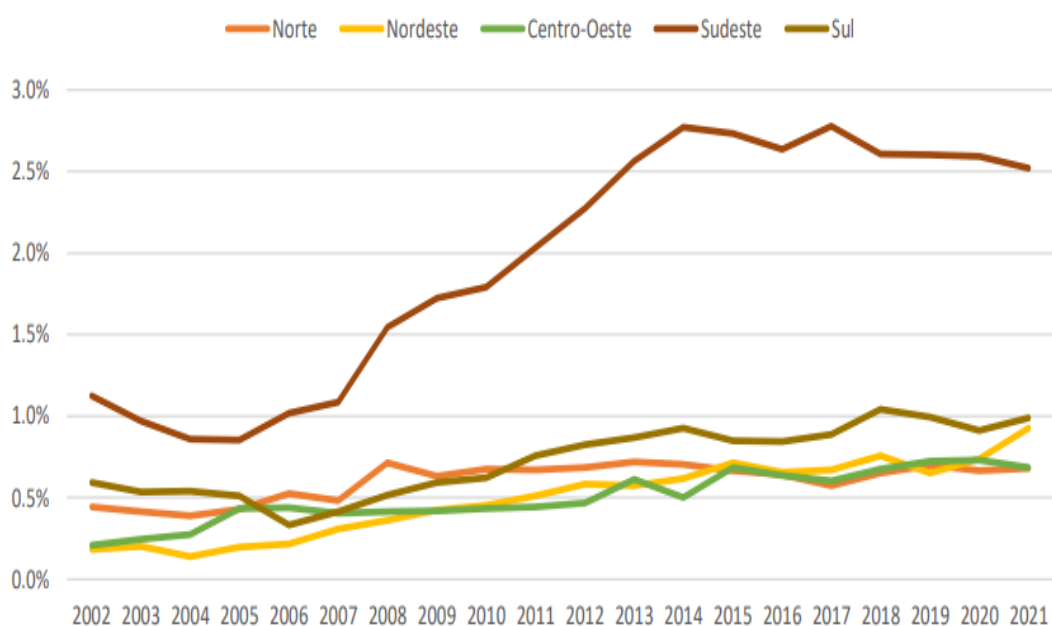
Figura 6. Gastos Tributários (Federal e Estadual) em percentual da arrecadação %

Fonte: LDOs da UFs, Demonstrativo de Gastos Tributários da RFB e SEFAZ/RS (2020)

3. Distribuição regional dos gastos tributários

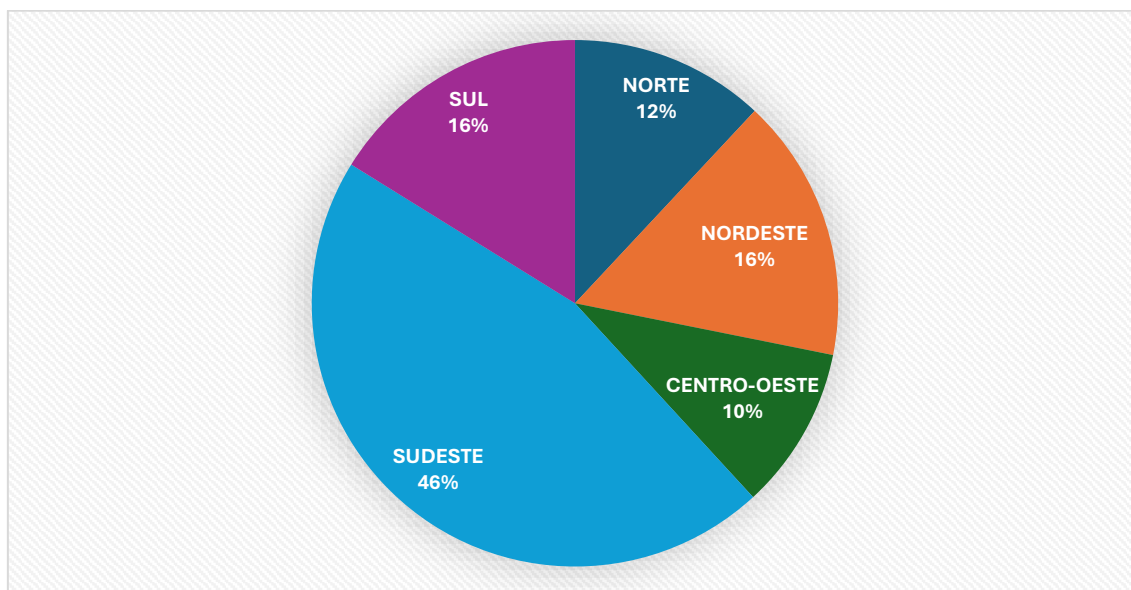
Os Demonstrativos de Gastos Tributários (DGTs) reportam dados por macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste) apenas. A FGV IBRE levantou os dados estaduais e os regionalizou. A Figura 7 mostra os gastos tributários (federal e estaduais), em percentual do PIB regionalizados. **Nota-se que as regiões mais ricas, como o Sudeste e Sul, tem as maiores contribuições para a renúncia fiscal no país.** Esse padrão se repete quando se analisa apenas os gastos tributários federais (Figura 8). **62% de todo o gasto da União é destinado para as regiões Sudeste (46%) e Sul (16%).**

Figura 7 - Gastos Tributários em % do PIB Regionalizado (2002-2022)



Fonte: RFB, LDOs das unidades federativas e SEFAZ/RS apud de Renzio et. Al. 2024.

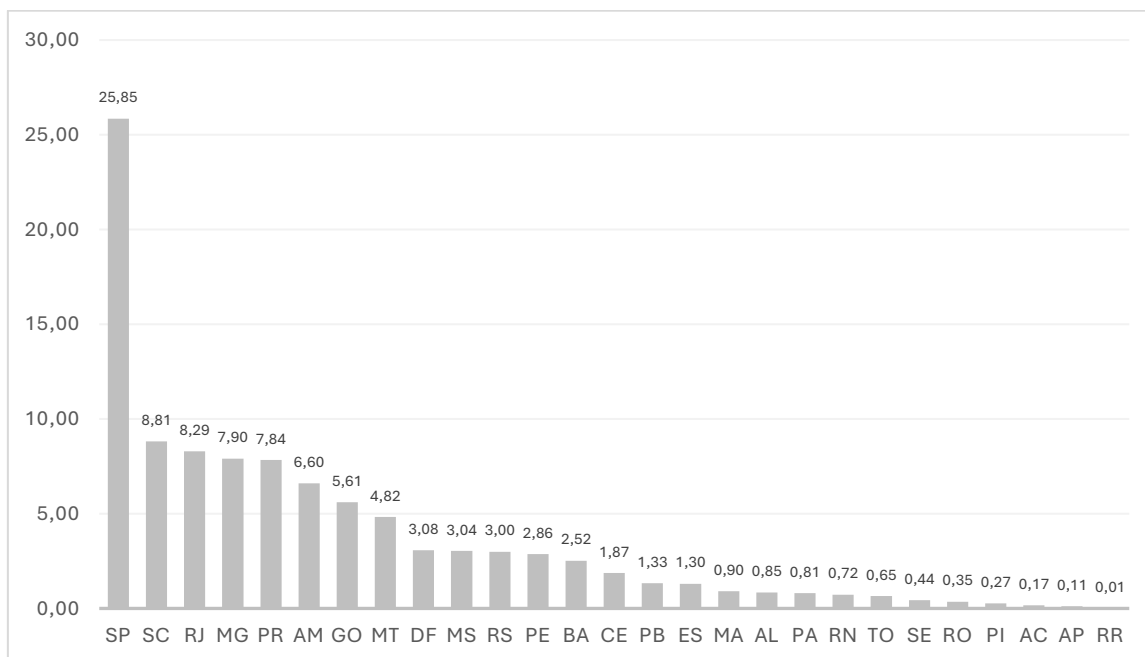
Figura 8 – Gastos Tributários Federais – Participação da Região no Gasto Tributário Federal Total (2022)



Fonte: RFB.

Quando se analisa apenas os gastos tributários realizados nos estados, e em percentual do total destes gastos de âmbito estadual, novamente, os cinco estados mais ricos do país respondem por 59% de todo o gasto tributário estadual. Estimativas da FGV IBRE, para 2025, mostram que de um total de R\$ 278 bilhões em gastos tributários dos estados, R\$ 162,4 bilhões são realizados pelos estados de São Paulo (R\$ 71,4 bilhões), Santa Catarina (R\$ 24,4 bilhões), Rio de Janeiro (R\$ 22,9 bilhões), Paraná (R\$ 21,7 bilhões) e Minas Gerais (R\$ 21,9 bilhões). O estado do Amazonas, onde se localiza a Zona Franca de Manaus, objeto de análise mais detalhada deste documento, tem gasto estimado em R\$ 18,3 bilhões, ficando em sexta posição, seguido de Goiás, com R\$ 15,5 bilhões.

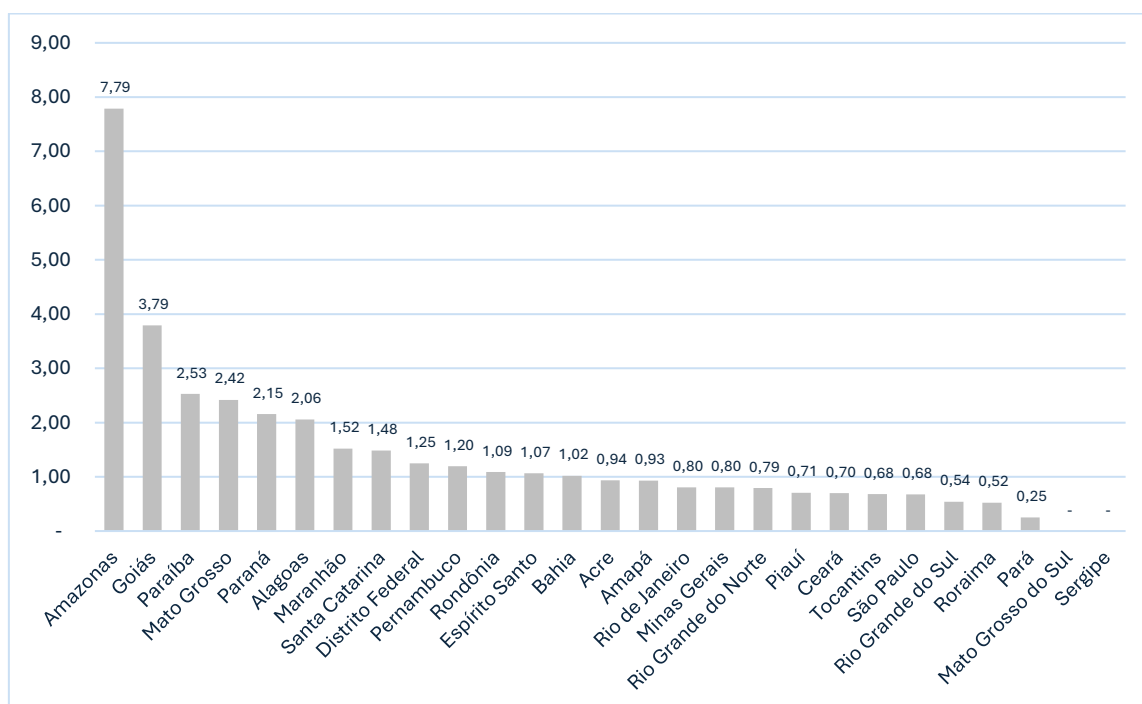
Figura 9 – Gastos Tributários Estaduais (% de cada estado no gasto estadual total) 2025



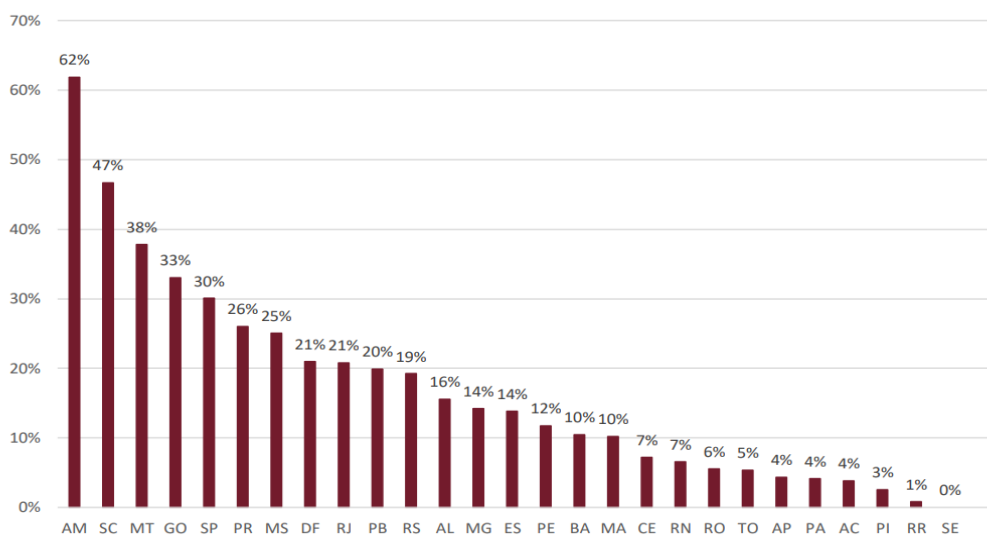
Fonte: FGV IBRE.

Quando se compara os gastos tributários nos estados, em percentual dos seus respectivos PIB, o estado do Amazonas desponta com 7,8% do PIB, segundo estudo da FGV IBRE, seguido por Goiás (3,8% do PIB) e por Paraíba (2,5%). O estado de São Paulo, mesmo tendo elevado gasto tributário, é baixo em percentual de seu PIB (0,68% do PIB). **Mas, quando se compara com as suas respectivas arrecadações tributárias, o quadro muda um pouco** (Figura 10). O estado do Amazonas se mantém em destaque, gastando o equivalente à 62% de sua arrecadação estadual, mas estados ricos como Santa Catarina, São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro também se destacam, gastando 47%, 30%, 26% e 21% de suas arrecadações, respectivamente.

Até aqui, a despeito de algumas exceções, como o estado do Amazonas em gasto em percentual de seu PIB e de sua arrecadação, os estados mais ricos do Brasil geralmente são os que mais contam com gastos tributários federais e, também, mais realizam gastos tributários próprios.

Figura 10 - Gastos Tributários Estaduais (% da arrecadação estadual) 2023.

Fonte: FGV IBRE.

Figura 11 - Gastos Tributários Estaduais (% da arrecadação estadual) 2023

Fonte: FGV IBRE.

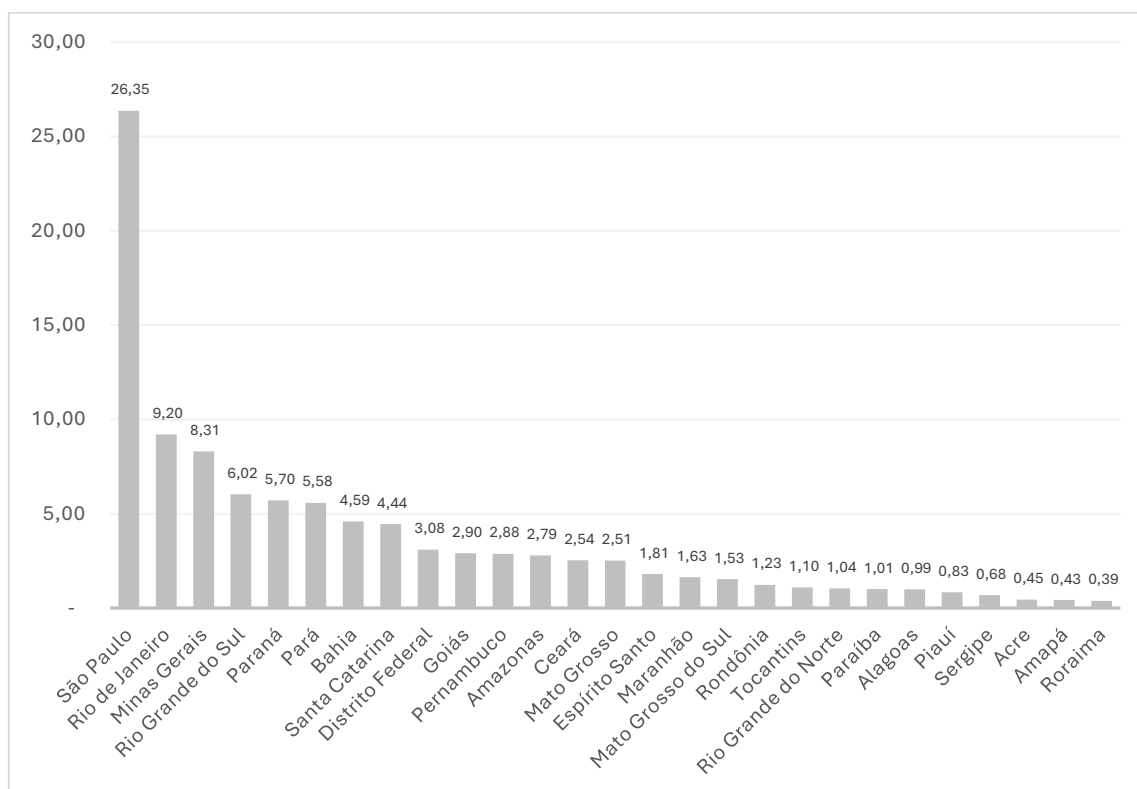
Contudo, a RFB não apresenta os gastos tributários de âmbito federal desagregados por estados, como o fez a FGV IBRE em sua pesquisa para gastos de âmbito estadual. Uma forma simplificada de tentar medir os gastos federais por

nível estadual foi aplicando o peso de cada economia em sua respectiva região. De posse disso, pode-se ter uma aproximação dos gastos tributários federais por estados brasileiros. **Assim, como os gastos federais informados pela RFB e os gastos estaduais informados pela FGV IBRE apresentam limitações, aqui também esta medida apresenta limitações. Portanto, seu uso deve ser tomado apenas como um primeiro indicativo e não como medida exata.** Afinal, alguns estados maiores (PIB maiores) podem não receber renúncias fiscais da União em proporção de sua economia local. Da perspectiva da orientação constitucional, de promover a redução das desigualdades regionais, seria esperado o contrário. Ou seja, estados mais pobres (PIB menores) deveriam receber mais apoio da União. Note que não é isso o observado nos dados da RFB, com regiões ricas recebendo mais.

Feita essa importante consideração, novamente, para o ano de 2022³, os estados mais ricos recebem mais recursos da União do que os estados mais pobres. São Paulo novamente se destaca, respondendo por 26,3% de todo o gasto da União, seguido do Rio de Janeiro (9,2%), de Minas Gerais (8,3%), do Rio Grande do Sul (6,2%) e do Paraná (5,7%). **A grande maioria dos estados do Nordeste e do Norte estão entre os que menos recebem recursos da União na forma de renúncia fiscal. Trata-se de situação muito similar aos valores estimados pela FGV IBRE para o caso dos gastos estaduais, como se observa na Figura 12.**

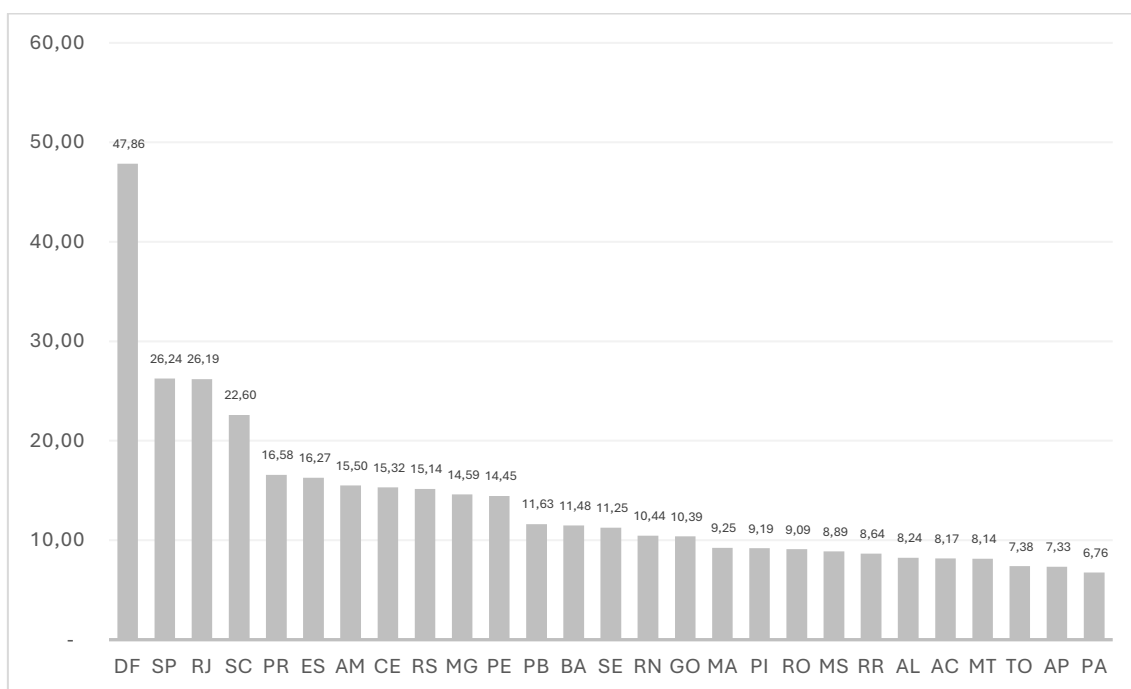
³ Os anos utilizados neste documento dependem de disponibilidade de dados comparáveis, seja no estudo de comparação internacional, seja nos estados brasileiros. No caso do estudo de estados brasileiros, o último ano com dados disponíveis para os PIB estaduais era 2022, na ocasião da realização das estimações.

Figura 12 – Gastos Tributários Federais por Estados (2022) % do Gasto Total Federal



Fonte: Estimativas próprias a partir de dados da RFB e do IBGE.

Os estados que mais recebem recursos da União são os que mais arrecadam para a União? Para tentar responder a esta questão, foram apurados dados de arrecadação tributária da União nos estados e comparados com seus respectivos PIB e em relação aos gastos tributários da União nos estados. **Os estados mais ricos se destacam novamente, mas aqui incluindo também o estado do Amazonas, que é um dos que mais recebe gastos tributários da União e, ao mesmo tempo, um dos que mais arrecada tributos para a União, em proporção de seu PIB** (Figura 13). Com exceção do Distrito Federal, São Paulo é o estado que mais arrecada para a União, como proporção de seu PIB (26,2%), seguido de Santa Catarina (22,6%) e o estado do Amazonas fica em 7º. lugar com 15,5%.

Figura 13 – Arrecadação da União nos Estados (% do PIB do estado)

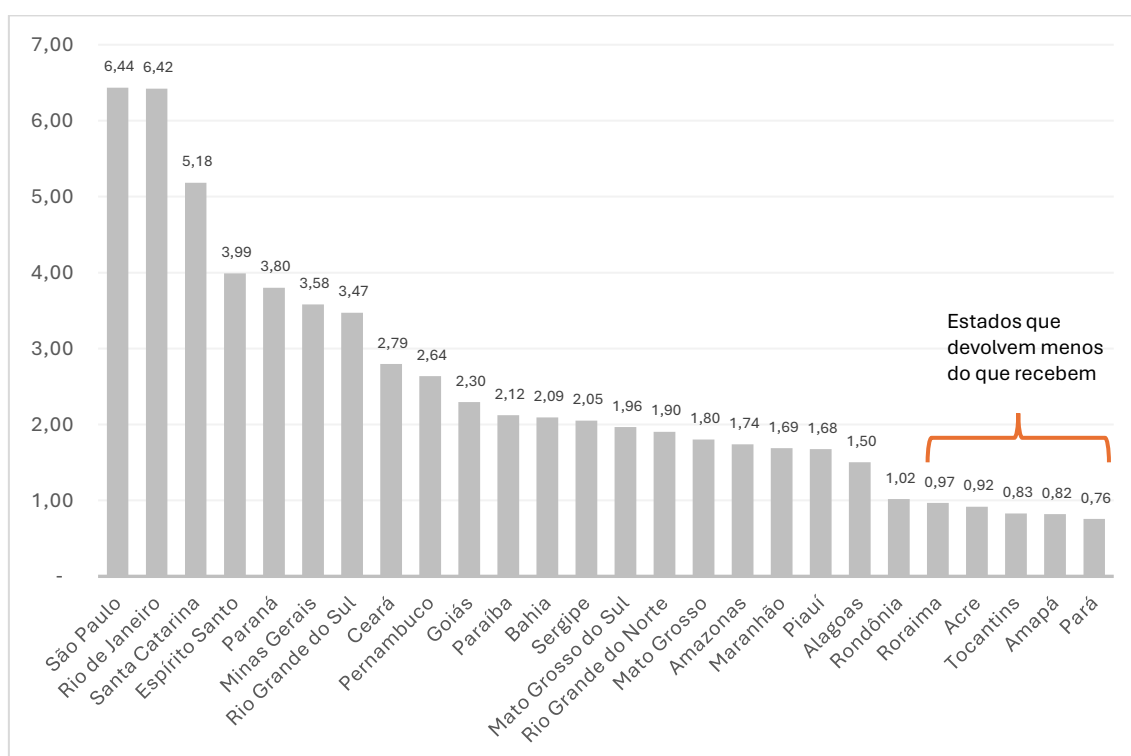
Fonte: Estimativas próprias a partir de dados da RFB e do IBGE.

Quando se compara com a arrecadação da União nos Estados como proporção dos gastos tributários federais recebidos pela União, novamente, São Paulo se destaca com 6,44%, seguido do Rio de Janeiro (6,42%) e de Santa Catarina. O estado do Amazonas devolve mais do que recebe de renúncia, uma vez que seu percentual é de 1,74%. Poucos estados devolvem menos do que recebe de benefícios, sendo que Pará (0,76%) é o estado que menos devolve em arrecadação tributária para a União em relação ao que recebe de benefícios para a União. Uma possível análise contrafactual, em que o estado do Amazonas repetisse as características das atividades econômicas do estado do Pará, poderia levar hipoteticamente a uma situação similar em que o estado do Amazonas recebesse mais do que arrecada para a União. Trata-se de tema de pesquisa importante para se entender a dinâmica da promoção do desenvolvimento regional.

Diferentemente de outros estados, por contar com a ZFM, as empresas beneficiadas localizadas no Polo Industrial de Manaus também precisam realizar contrapartidas diversas. Entre essas contrapartidas tem-se aquelas destinadas a

contribuir com o FTI (Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas), com o FMPES (Fundo de Fomento às Micro e Pequenas Empresas), com o financiamento integral da Universidade Estadual do Amazonas (UEA) e com contrapartida em P&D superior ao de outras regiões, em 5% do faturamento bruto.

Figura 14 - Arrecadação Federal nos Estados em proporção dos gastos tributários federais em cada estado



Fonte: Estimativas próprias usando dados da RFB.

Considerando essas contrapartidas, **as empresas do Polo Industrial de Manaus contribuíram com aproximadamente R\$6,0 bilhões anuais (Quadro 1), o que elevaria o retorno à União para 2,24%, em vez dos 1,74%.** Essas estatísticas acabam não aparecendo nas avaliações sobre os incentivos fiscais para a região, que adicionalmente contribuem com arrecadação de R\$6,0 bilhões anuais em ICMS para os cofres estaduais. **Ou seja, mesmo sendo um estado relativamente**

pobre, o Amazonas devolve mais do que o dobro em arrecadação tributária federal e contrapartidas das empresas beneficiadas.

Quadro 1 – Contrapartidas das Empresas do Polo Industrial de Manaus - 2023

Contrapartidas	Em R\$ bilhões
FTI (Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas)	2,0
FMPES (Fundo de Fomento às Micro e Pequenas Empresas)	0,6
Contrapartida em P&D	2,5
Universidade Estadual do Amazonas (UEA)	0,8

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda e UEA.

4. Os gastos tributários e as desigualdades regionais no Brasil

De acordo com a Constituição Federal do Brasil, de 1988, em seu art. 3º. é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “reduzir as desigualdades sociais e regionais”. De outro lado, o próprio conceito de gasto tributário implica em destinar recursos onde o Estado ou o mercado falham no atendimento à população. Trata-se de uma discussão mais profunda para esse espaço.

Cabe lembrar que quando se tem a rejeição ao chamado Primeiro Teorema Fundamental da Economia do Bem-Estar⁴, há falhas de mercado que criam as condições para as intervenções governamentais, a partir de bens públicos. Para muitos autores, a forma como o Estado intervém pode transformar “falhas de mercado” em “falhas de governo” e problemas como de *misallocation* (má alocação dos recursos) se apresentarem. Entre as diversas consequências do problema da má alocação dos recursos tem-se o baixo crescimento da produtividade do trabalho⁵.

Atento ao grave problema de *misallocation* e considerando os preceitos constitucionais, estariam os recursos públicos da União, na forma de renúncia fiscal, sendo direcionado às regiões mais pobres? E estariam estas regiões

⁴ Segundo esse Teorema, em equilíbrio econômico, um conjunto de mercados completos, com informações completas e em concorrência perfeita, será ótimo de Pareto, no sentido de que nenhuma troca adicional deixaria uma pessoa melhor sem piorar outra. Os requisitos para uma competição perfeita são estes: (1) não existem externalidades e cada ator tem informações perfeita; e (2) as empresas e os consumidores consideram os preços dados (nenhum ator econômico ou grupo de atores tem poder de mercado). O teorema, às vezes, é visto como uma confirmação analítica do princípio da “mão invisível” de Adam Smith, ou seja, que os mercados competitivos garantem uma alocação eficiente de recursos. Contudo, em presença de externalidades –negativas e positivas– e de bens públicos, os preços de mercado não refletem, de forma adequada, o problema da escolha em condições de escassez que permeia a questão econômica.

⁵ A má alocação de recursos acontece quando fatores de produção como, por exemplo, capital, trabalho e terra não são alocados de forma eficiente entre os diferentes setores ou empresas de uma economia. O principal fenômeno associado com a existência de *misallocation* é exatamente perda de produtividade. Dessa forma, reduzir a má alocação é uma forma de aumentar a produtividade e o desenvolvimento econômico. Importante notar que estudos apontam que a má alocação é uma razão relevante para a baixa produtividade de países em desenvolvimento (e.g., Restuccia e Rogerson 2008; Hsieh e Klenow 2009). Para o Brasil, Vasconcelos (2017) estima que há um potencial ganho de produtividade na ordem de cerca de 150% com redução da *misallocation*.

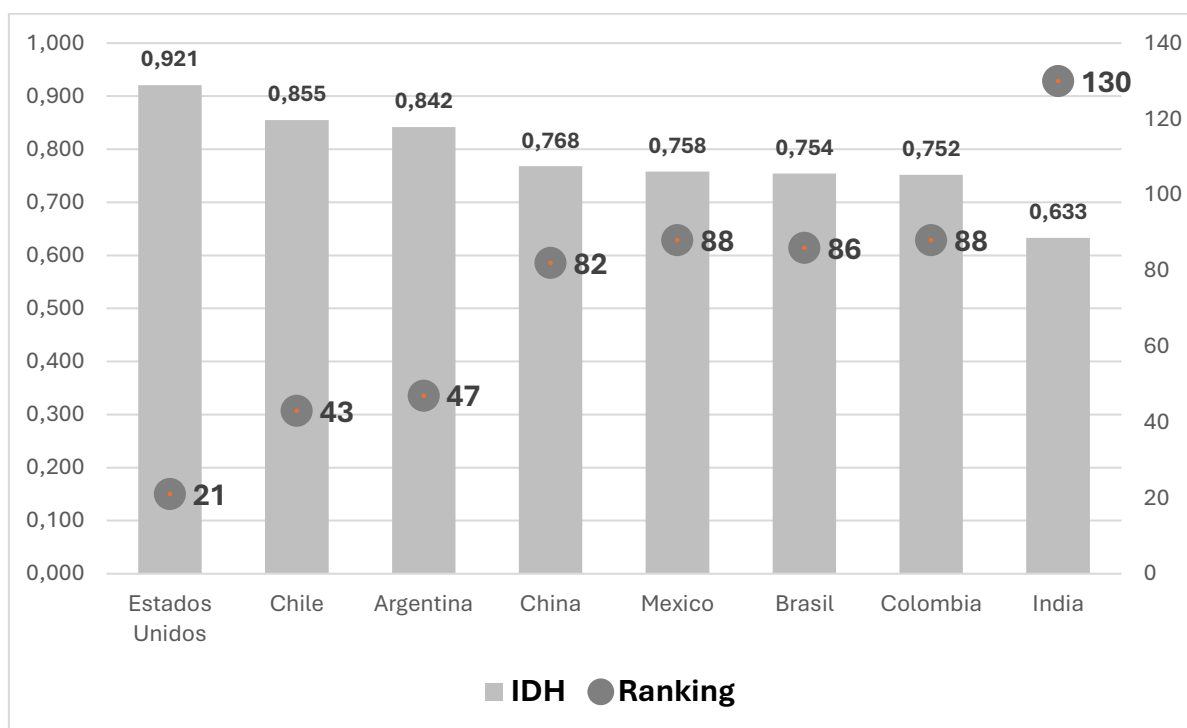
mais pobres, por conta de suas dificuldades de geração de receitas, gastando menos de seus próprios recursos e recebendo mais da União?

Para responder a estas questões, primeiro, cabe uma **definição de estados mais pobres**. Uma forma mais simplificada de caracterizar o nível de desenvolvimento de um estado seria observando seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e da renda per capita, aqui medido em PIB per capita.

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), produzido pelas Nações Unidas, é uma combinação de três dimensões, a saber, saúde e longevidade (expectativa de vida ao nascer), conhecimento e educação (anos esperados de escolaridade e anos médios de escolaridade), e padrão adequado de vida (GNI -renda nacional bruta- per capita, em paridade de poder de compra).

Mesmo sendo uma das dez maiores economias mundiais em termos de PIB, a Figura 15 mostra o Brasil em posição de 86 em um ranking do IDH com 191 países, elaborado pelas Nações Unidas.

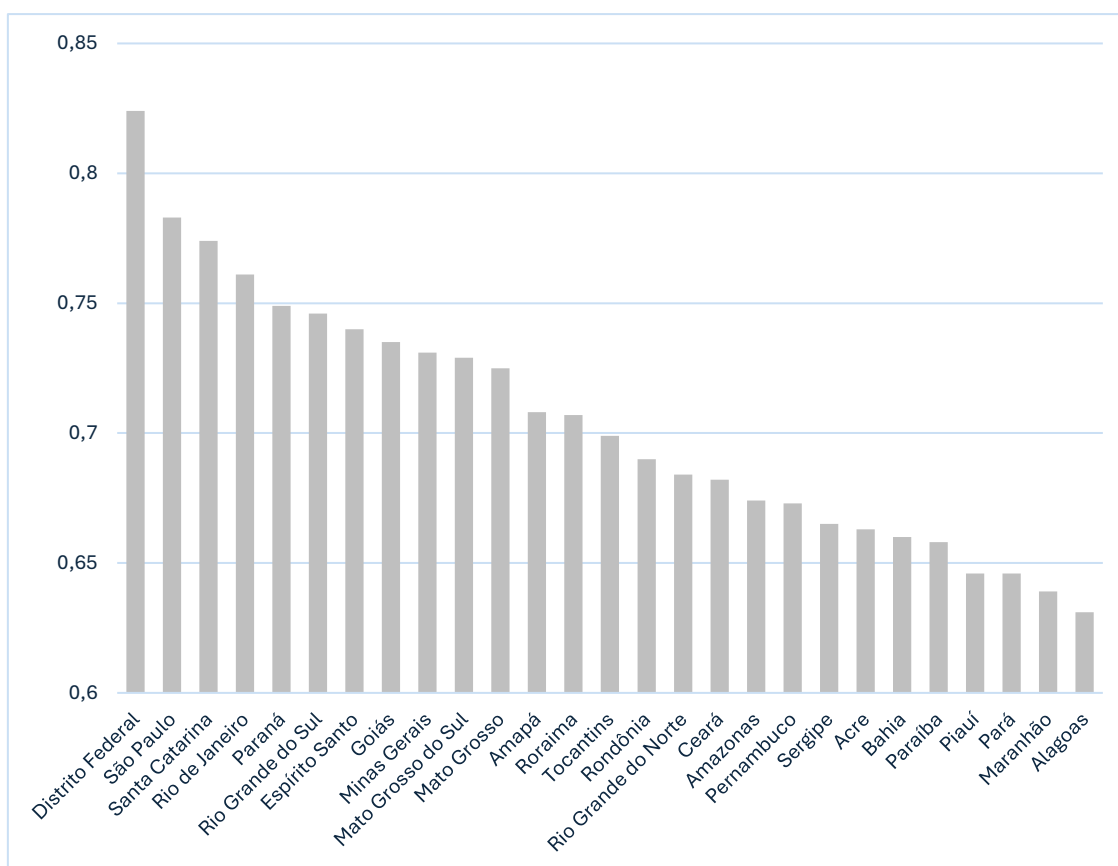
Figura 15 - Índice de Desenvolvimento Humano em Países Seleccionados (2021)



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados das Nações Unidas.

Regionalmente, o Brasil é um país altamente desigual. Praticamente todos os estados da Região Norte e Nordeste apresentam IDH abaixo da média brasileira, que é muito baixa para padrões internacionais. Teoricamente, há falhas de mercado que justificaria eventualmente uma intervenção governamental. A teoria econômica sustenta, há décadas, que a ausência de desenvolvimento econômico está associada com o baixo desenvolvimento de capital humano (educação) e baixos investimentos em infraestrutura. Com ambos, educação de qualidade e boa infraestrutura, todas as regiões brasileiras teriam igualmente aptidão à atração de investimentos e, com isso, capacidade de geração de emprego de qualidade e renda aos trabalhadores.

Fato conhecido é que não tem sido observada a convergência de renda per capita, entre regiões pobres e ricas, como esperado nos modelos de crescimento econômico (Barro, Robert J. e Xavier Sala-i-Martin. 1992). Ao contrário, **a desigualdade de renda per capita entre as regiões brasileiras é historicamente persistente.** Instrumentos de desenvolvimento regional têm sido utilizados de várias ordens, como no caso aqui das renúncias fiscais regionais. É neste contexto teórico que se insere o programa Zona Franca de Manaus, que será abordado um pouco mais a frente. Pode-se discutir, em outra ocasião, se esses instrumentos têm sido eficientes. Contudo, não cabe a esse documento essa discussão.

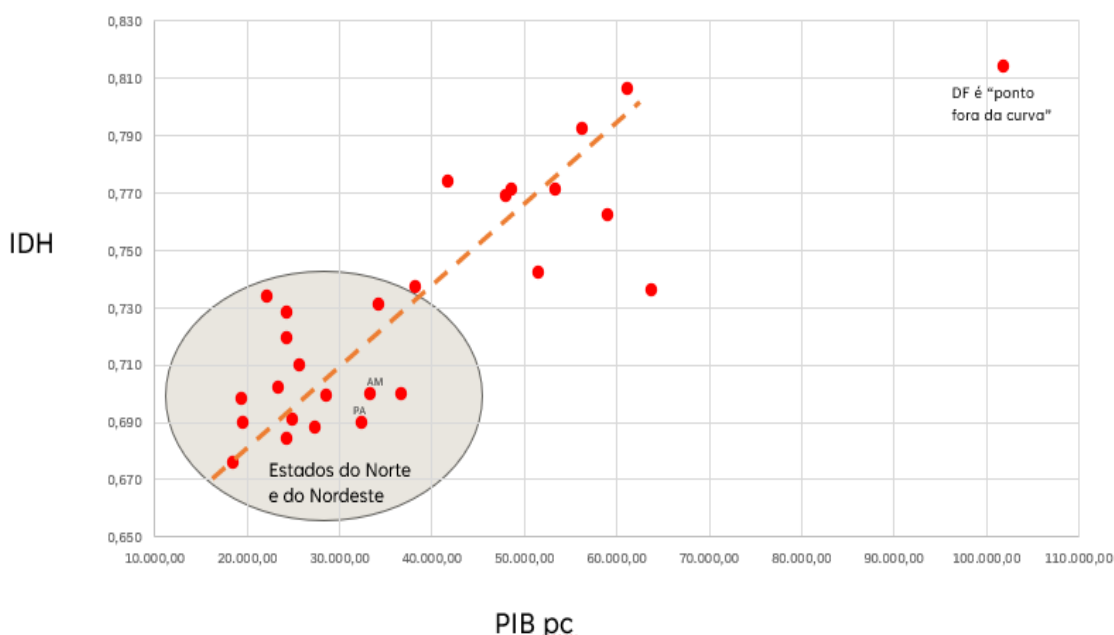
Figura 16. Índice de Desenvolvimento Humano nos Estados Brasileiros (2021)

Fonte: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>

O segundo conceito, de renda per capita, é utilizado tanto como medida de desenvolvimento econômico quanto como medida de produtividade do trabalho, o que acaba tendo como consequência o nível de desenvolvimento da região. Regiões mais pobres são esperadas apresentar menores níveis de produtividades do trabalho.

Nestes termos, a Figura 17 mostra uma elevada correlação entre IDH e PIB per capita nos estados brasileiros. De acordo com essa figura, os estados menos desenvolvidos (IDH) são também os estados com menores níveis de produtividade do trabalho (PIB per capita). Os estados do Norte e do Nordeste tem sido persistentemente os estados mais pobres da federação.

Figura 17 – Correlação entre IDH e PIB per capita nos estados brasileiros (ano 2021)



Fonte: IBGE e Atlas Brasil, elaboração do Autor.

Dada a alta correção entre os dois indicadores, passa-se a utilizar apenas o IDH na análise sobre gastos tributários. E, mais uma vez, sem procurar uma identificação causal entre eles, mas tão somente, de suas correlações⁶. Para responder à questão sobre se os gastos tributários estão contribuindo para a promoção da redução das desigualdades regionais no Brasil exigem-se pesquisas aplicadas com metodologias próprias que não cabem aqui neste documento.

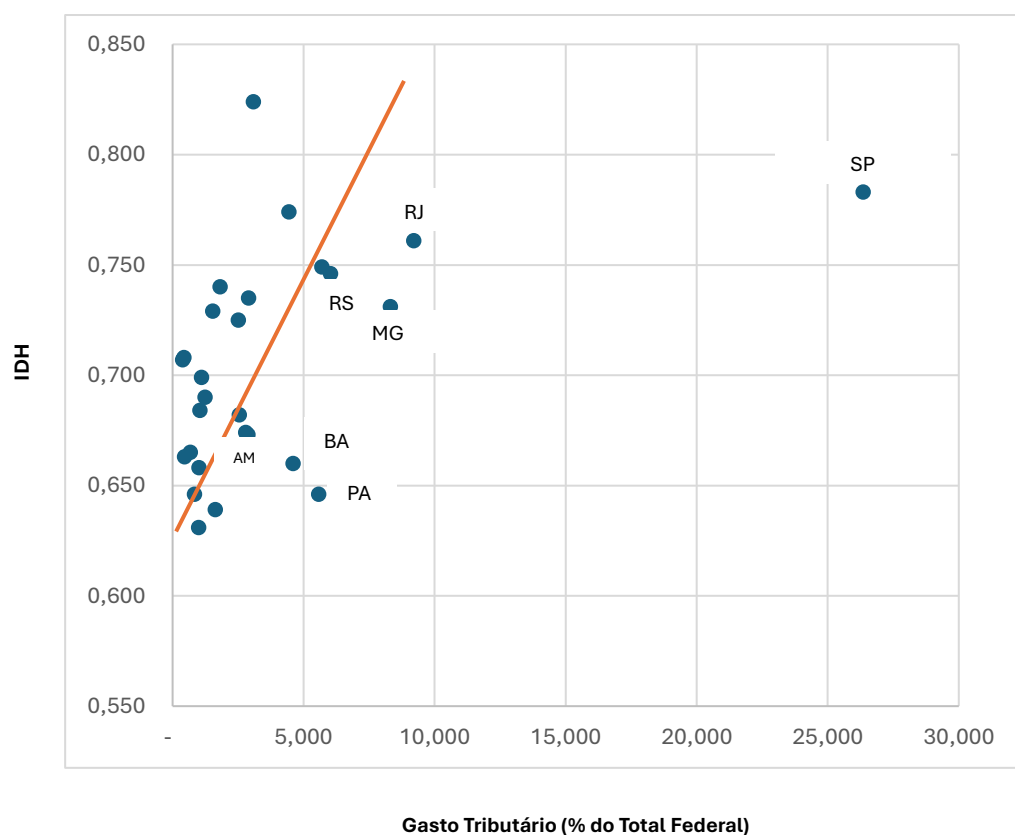
É apresentada aqui apenas uma avaliação de correlações para buscar identificar se os estados mais pobres (ricos) recebem mais (menos) benefícios da União. Nestes termos, os estados mais ricos (com maiores índices de desenvolvimento humano) são os estados que mais recebem benefícios fiscais em relação ao total de benefícios da União. Esse é o caso mais destacado do estado de São Paulo, que recebe 26,3% de todo o gasto tributário federal e ainda conta com elevado IDH,

⁶ Segunda a modelagem econométrica mais moderna, sem a identificação causal não é recomendável pensar em proposição de políticas públicas. Trata-se, apenas, de uma fotografia do quadro socioeconômico em voga.

atrás apenas do Distrito Federal. Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, em menor proporção, se encontram em mesma situação.

Do outro lado, **os estados com os menores IDH são os que menos recebem benefícios fiscais da União como proporção do total distribuído (Figura 18)**. O estado do Amazonas, onde se localiza o Polo Industrial de Manaus, beneficiário do programa Zona Franca de Manaus, recebe benefícios fiscais (relativamente alto) proporcional ao seu (relativamente baixo) nível de IDH. Pará e Bahia, por exemplo, recebem mais benefícios fiscais do que o esperado pelo seu nível de IDH, o que seriam representativos do que seria esperado com a renúncia fiscal federal quando se logra a redução das desigualdades regionais. Ou seja, quanto mais pobre, mais incentivo fiscal regional seria esperado receber.

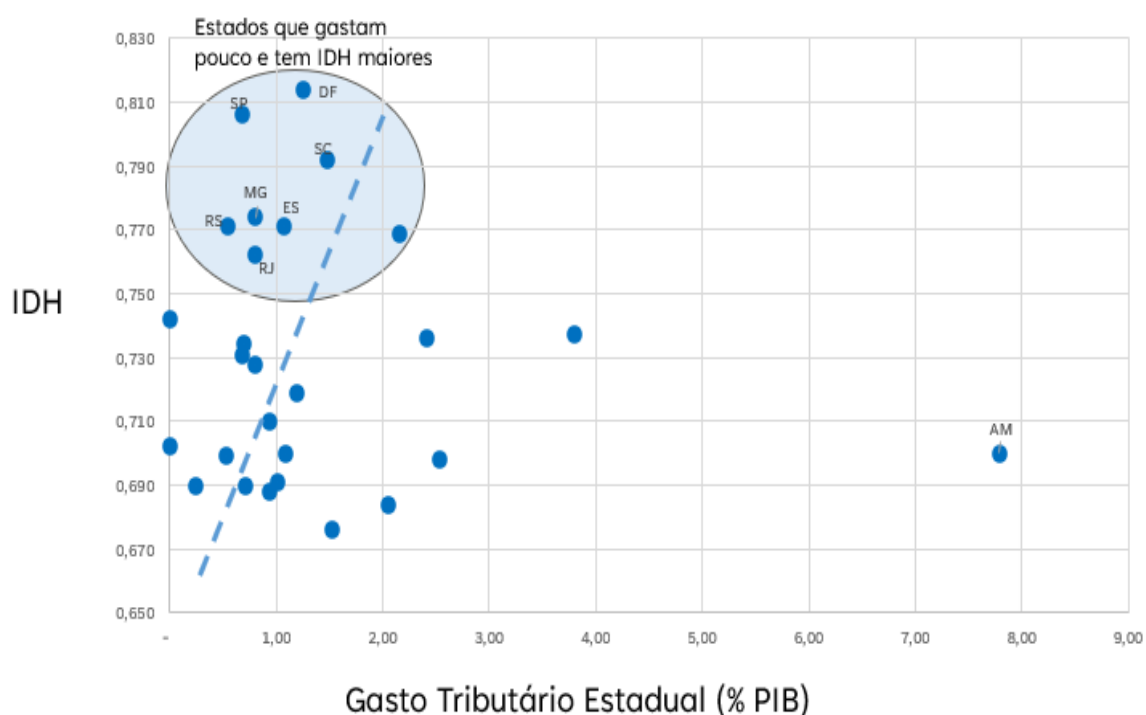
Figura 18 – Correlação entre IDH e Gasto Tributário Federal (2021)



Fonte: RFB e Atlas, elaboração do autor.

O mesmo exercício foi realizado para o caso dos gastos tributários estaduais, conforme levantamento realizado pela FGV IBRE (Figura 19). O quadro é praticamente o mesmo observado anteriormente para o caso dos gastos federais, com exceção para o estado do Amazonas, que tem elevada renúncia fiscal (gastos tributários estaduais no percentual do total destes gastos). Esse resultado pode ser analisado sob diferentes perspectivas.

Figura 19 – Correlação entre IDH e Gastos Tributários Estaduais (2021)



Fonte: FGV IBRE e Atlas, elaboração do autor.

De um lado, o estado do Amazonas precisa renunciar sua arrecadação tributária para sustentar os investimentos em seu estado, em proporção maior do que os demais entes federados dada, talvez, as características geográficas do estado. De outro lado, seria esperado que o estado do Amazonas gastasse mais em benefícios pois tem de compensar seu baixo nível de desenvolvimento humano. Em linha com essa perspectiva, seria esperado que estados com menores IDH renunciasses suas receitas para tentar promover o desenvolvimento humano. Haveria, por fim,

uma terceira interpretação a ser pesquisada melhor em outra oportunidade, sobre se esses gastos tributários estariam mitigando a pobreza dos respectivos estados, ou se seriam ineficientes. Ou seja, estariam gastando muito e mesmo assim tem baixo nível de desenvolvimento humano. Trata-se de uma questão aberta a novas pesquisas.

5. O custo fiscal da Zona Franca de Manaus

A despeito da literatura internacional apontar dificuldades para se definir gasto tributário, no Brasil, este conceito está muito bem consolidado desde a Constituição Federal da República, outorgada em 1988, passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, até mesmo em acórdão do Tribunal de Contas da União.

Como apontando inicialmente, no Brasil, não há dúvida de que **gasto tributário se refere ao desvio de um sistema tributário de referência**, ou ainda, uma exceção ao sistema tributário de referência. Aqui cabe uma questão para reflexão. Seria a **Zona Franca de Manaus um desvio em relação ao regime de referência ou um regime tributário alternativo**, uma vez que é previsto na Constituição Federal, assim como, por exemplo, o Simples Nacional?

Inicialmente, a Zona Franca de Manaus é um programa fundamentado no inciso III do art. 3º. e no inciso VII do art. 170 da Constituição Federal, que estabelecem a redução das desigualdades regionais como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil e como princípio da ordem econômica. Nesta mesma linha, vale considerar o art. 43, ao tratar das regiões. Dentre os fundamentos constitucionais gerais da Zona Franca de Manaus, destaca-se o inciso I do art. 151, ao admitir a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

A Zona Franca de Manaus está também caracterizada de modo específico na Constituição Federal, de 1988, em particular no art. 40 e seu parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Embora utilize o termo “renúncia” em vez de benefício tributário, a Lei Complementar nº 101, de 2000, complementa o conceito previsto na Constituição Federal da República, e em seu artigo 14, § 1º, dispõe que: “§ 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”. Nesse sentido, é natural a conceituação do **gasto tributário como desvio de um sistema tributário de referência**, sendo que essa definição pode ser considerada o núcleo conceitual que faz parte dos conceitos adotados pela Receita Federal do Brasil (RFB), pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Acórdão TCU nº 747, de 2010, em seu item 6.1. estabelece que “o § 1º do art. 14 da LRF, são enumerados vários instrumentos por meio dos quais se pode conceder renúncia de receita: 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**”⁷.

Nesse sentido, **a identificação de um gasto tributário deve ter como ponto de partida um sistema tributário de referência**. Embora, tampouco haja consenso sobre o que seja um sistema tributário de referência, os países procuram definir a estrutura tributária que será usada como parâmetro para identificar os desvios a ela. Essa estrutura é composta pela legislação que inclui todas as regras necessárias para determinar a obrigação tributária.

A própria Receita Federal do Brasil tem como conceito de gasto tributário o seguinte: “Os sistemas tributários, geralmente, não possuem outro objetivo senão o de gerar recursos para a administração. No entanto, são permeados por situações que promovem isenções, anistias, presunções creditícias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária. Tais desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversos fins. Algumas delas se constituem em alternativas às ações políticas de Governo e têm por objetivo a

⁷ Veja a respeito: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2010%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

promoção do desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento, mas, sim, por intermédio do sistema tributário. Caso essas desonerações configurem desvios ao Sistema Tributário de Referência, estaremos diante dos denominados Gastos Tributários”⁸.

A Zona Franca de Manaus poderia, então, ser caracterizada como um sistema tributário alternativo, e não desvio ao sistema tributário de referência, não sendo, portanto, objeto de tratamento para fins de aplicação do art. 165, § 6º da Constituição Federal de 1988.

Para renomados juristas nacionais, como no caso do Professor Humberto Ávila, “o que deve ficar claro é que a CF/88 não atribui, à Zona Franca de Manaus, um tratamento privilegiado, isto é, um tratamento diferente sem motivo que o justifique. Ao contrário, foi com a finalidade de buscar uma igualdade de fato inexistente, em virtude de desvantagens geográficas e econômicas, que a CF/88 atribui a ela um tratamento jurídico diferente do sistema federativo”⁹.

Sem prejuízo aos apontamentos anteriores, o programa Zona Franca de Manaus tem sido objeto de sucessivas manipulações contábeis quando aos valores associados com sua “renúncia fiscal”. Os Demonstrativos de Gastos Tributários (DGTs), divulgados anualmente pela Receita Federal do Brasil, vêm apresentando valores bastante díspares no tempo. Para 2021, foram estimados gastos tributários com Zona Franca de Manaus em R\$ 24,2 bilhões; para 2022, a RFB estimou esses gastos em R\$ 45,59 bilhões; para 2023, em R\$ 55,26 bilhões e, finalmente, para 2024, em R\$ 32,7 bilhões. Essas são todas estimadas conforme as respectivas PLOAs. No Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2022, o

⁸ RFB. 2020. Gasto Tributário – conceito e critérios de classificação. RFB, Brasília. 2020. Acesso em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas#:~:text=Demonstrativos%20dos%20Gastos%20Tribut%C3%A1rios%20Bases%20Efetivas%20que%20apresentam,Publicado%20em%2029%2F12%2F2021%2016h00%20Atualizado%20em%2014%2F09%2F2023%2016h04>

⁹ Ávila, Humberto. 2007. ICMS. Tratamento diferenciado para produtos oriundos da Zona Franca de Manaus. Restrição ao crédito por ausência de convênio interestadual. Alíquotas e créditos diferenciados para mercadorias produzidas no Estado de São Paulo. Exame de constitucionalidade das restrições. Revista Dialética de Direito Tributário. No. 144, São Paulo: Dialética, setembro de 2007, p. 69.

Tribunal de Contas da União estimou gastos com a Zona Franca de Manaus em R\$ 31,37 bilhões, ou seja, R\$ 14,2 bilhões de diferença a menos do que o estimado pela RFB. De passagem, vale o registro do TCU sobre a distribuição dos gastos tributários pelo Brasil, onde consta-se o seguinte: “A regionalização dos benefícios, em termos per capita, demonstra que não foi plenamente alcançado o objetivo constitucional de reduzir as desigualdades regionais por meio dos subsídios.”¹⁰

De fato, como já apontando anteriormente, 65% de todos os gastos tributários têm sido direcionados às regiões mais ricas do Brasil, a saber, Sudeste (49%) e Sul (16%), cabendo à região Norte menos de 11% de toda a “renúncia fiscal” brasileira, e a Zona Franca, de acordo com a PLOA 2024, 6,25%. Fato relevante se refere à Prestação de Contas do Presidente da República de 2021, quanto o TCU assim declara: “As quatorze maiores representam mais de 90% do total para o exercício.

Com a exclusão do Simples Nacional e do MEI, a Zona Franca de Manaus assumiu a liderança, seguida pelos benefícios relacionados à Agricultura e Agroindústria, que juntos representaram cerca de 1/3 do montante”¹¹.

Ou seja, o programa Zona Franca de Manaus vem sendo arrolado na lista de gastos tributários com informações estatísticas díspares sobre os valores destes gastos devido ao programa. **Afinal, qual é o valor dos benefícios da União com a Zona Franca de Manaus? Quanto efetivamente destes gastos são destinados a cada atividade econômica? Qual o valor da renúncia fiscal com o Polo Industrial de Manaus?**

Vejamos sobre essas questões utilizando-se de dados efetivos e não projetados ou estimados pela RFB. De acordo com a RFB, os gastos tributários efetivos observados em 2021 somaram R\$420,8 bilhões, sendo que a região Norte responde por R\$50,3 bilhões, ou seja, 11,9% de todo o gasto. Deste total regional, **o programa**

¹⁰ Veja a respeito: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/04-beneficios-tributarios-financeiros-e-crediticios.html#:~:text=Os%20benef%C3%ADcios%20financeiros%20e%20credit%C3%ADcios%20s%C3%A3o%20decorrentes%20de,com%20o%20intuito%20de%20incentivar%20o%20seu%20desenvolvimento.>

¹¹ Veja a respeito: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>

Zona Franca de Manaus responde por R\$21,0 bilhões, ou seja, 5% de todo o gasto nacional, ou 42% do gasto regional. A RFB reporta uma decomposição entre gastos tributários por atividades econômicas dentro da Região Norte, sendo a **grande maioria dos gastos destinadas as atividades da Indústria em toda a região Norte, em R\$16,9 bilhões, mas para as atividades da Indústria na Zona Franca de Manaus os valores são bem inferiores, estando em R\$7,5 bilhões.** Se entendida a leitura dos dados da RFB, a **“Indústria na Zona Franca de Manaus”, leia-se Polo Industrial de Manaus (PIM), responde por 15% de todo o gasto tributário para a Região Norte, ou 1,8% de todo o gasto tributário nacional,** ficando com 64% do gasto tributário federal para o estado do Amazonas. Veja o Quadro 2 abaixo para melhor visualização destes valores.

Quadro 2. Decomposição dos Gastos Tributários para a Região Norte - 2021

Total Norte	50.336.894.038
Total Zona Franca de Manaus	21.008.204.143
Total Agropecuária Norte	7.429.817.380
Total Comércio e Serviço Norte	16.551.576.534
Total Indústria Norte	16.929.774.905
Total Zona Franca Indústria	7.537.120.699
Total Zona Franca e ALC - Alíquotas Diferenciadas	1.415.611.028

Fonte: RFB

Nos Quadros 3 e 4, a seguir, pode-se avaliar esses gastos por tipo de tributo, valendo-se para todo o programa Zona Franca de Manaus, que inclui, segundo a RFB, renúncias com a Área de Livre Comércio¹², as atividades de Comércio,

¹² De acordo com a SUFRAMA (veja no sítio <https://www.gov.br/suframa>), “As Áreas de Livre Comércio (ALCs) foram criadas para promover o desenvolvimento das cidades de fronteiras internacionais localizadas na Amazônia Ocidental e em Macapá e Santana, com o intuito de integrá-las ao restante do País, oferecendo benefícios fiscais semelhantes aos da Zona Franca de Manaus no aspecto comercial, como incentivos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Atualmente, as Áreas de Livre Comércio contempladas no perímetro do modelo Zona Franca de Manaus são as seguintes:

Serviços e Agropecuária da região Norte, incluindo a atividade Industrial na Zona Franca de Manaus, que, infere-se seja relacionada com o Polo Industrial de Manaus. Para mais detalhes sobre a estrutura de incentivos fiscais para o programa, veja o Quadro A.1, no anexo.

Quadro 3 – Gastos Tributários na Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio por Tipo de Tributo – 2021.

Zona Franca de Manaus e Area de Livre Comércio	Gasto Tributário (R\$)	% do Gasto Tributário
Imposto sobre Importação	5.222.372.773	1,24
IPI - Operações Internas - IPI-Interno	10.601.996.656	2,52
IPI - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	5.750.936.108	1,37
PIS-PASEP	481.819.705	0,11
COFINS	2.202.604.365	0,52
TOTAL	24.259.729.607	5,76

Fonte: RFB

Quadro 4 – Gastos Tributários na Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio por Tipo de Tributo – 2021.

TRIBUTOS	TOTAL	NORTE	% Total Região	% no Total do Brasil
Imposto sobre Importação - II	7.208.442.476	5.241.010.817	10,41	72,71
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	61.885.001.083	2.617.223.934	5,20	4,23
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	88.239.026.860	11.895.034.974	23,63	13,48
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	7.075.902.851	248.366.671	0,49	3,51
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	18.301.230.371	10.707.222.479	21,27	58,51
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	6.042.824.799	5.755.145.239	11,43	95,24
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	7.891.071.899	744.052.051	1,48	9,43
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	50.291.250	2.580.674	0,01	5,13
Contribuição Social para o PIS-PASEP	24.747.158.846	1.622.009.398	3,22	6,55
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	19.549.718.832	875.075.830	1,74	4,48
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	120.195.125.636	7.613.452.939	15,12	6,33
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	765.156	0	-	-
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	2.272.599.681	1.626.031.468	3,23	71,55
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	16.358.177	2.613.649	0,01	15,98
Contribuição para a Previdência Social	57.351.159.542	1.387.073.915	2,76	2,42
TOTAL	420.826.677.459	50.336.894.038	100,00	11,96

Fonte: RFB

Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima; Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia; Brasília, com extensão a Epitaciolândia, e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre; Tabatinga, no Estado do Amazonas; e Macapá e Santana, no Estado do Amapá”.

Essa análise preliminar permite identificar alguns problemas com o Demonstrativo de Gastos Tributários e, aqui, com especial atenção para o programa Zona Franca de Manaus. Há uma grande disparidade de valores imputados ao programa e, por conseguinte, ao tamanho da renúncia fiscal da atividade industrial localizada em Manaus, capital do Amazonas.

Contudo, em um olhar mais crítico levanta-se a possibilidade de a RFB ter um valor muito distinto daqueles amplamente divulgados para a atividade do Polo Industrial de Manaus. **Há, aqui, claramente uma falta de transparência dos dados de gasto tributário com a Zona Franca de Manaus que se alteram conforme o documento e o ano de estimação, sem apresentação de motivos para tais discrepâncias.**

Outra questão que se depreende desta primeira avaliação é que pode estar havendo uma confusão conceitual, uma vez que Zona Franca de Manaus, de modo similar ao Simples Nacional, pode não se constituir em “gasto tributário”, ou seja, desvio do sistema tributário de referência, mas se classificar como um regime tributário constitucional alternativo. Em si, essa tese leva a que os gastos tributários com a Zona Franca de Manaus não deveriam se apresentar no rol de renúncias fiscais do Demonstrativo de Gastos Tributários, produzido e divulgado pela RFB. Isso não necessariamente se impede de se avaliar o seu custo fiscal. Todo programa, de estado ou de governo, deve ser avaliado em seu custo e sua efetividade.

Contudo, o Programa é recorrentemente associado a elevado gasto tributário gerando uma percepção negativa. **É recorrente a ideia de que a Zona Franca de Manaus custa muito caro e deveria ser descontinuado.** Novamente, todo e qualquer programa governamental, criado seja a partir de leis ordinárias ou constitucionais, devem ser objeto de avaliação de seu custo e sua efetividade, e **Zona Franca de Manaus não pode ser tratada como uma exceção a essa regra de monitoramento e avaliação. Contudo, é muito importante que os valores imputados ao programa sejam colocados de forma mais transparentes.**

Uma forma alternativa de tentar identificar a renúncia fiscal com a Zona Franca de Manaus e, em particular, com o Polo Industrial de Manaus, seria realizando um levantamento por empresas localizadas na região e suas respectivas renúncias fiscais anuais. Contudo, muitas destas empresas também têm plantas industriais localizadas fora da Zona Franca de Manaus.

De acordo com a Suframa, para o ano de 2024, o faturamento de todas as empresas industriais cadastradas para receber benefícios fiscais foi de R\$ 204,8 bilhões, sendo 58,94% relacionados a três grandes segmentos econômicos, a saber, bens de informática (23,06%), Eletroeletrônico (18,06%) e Duas Rodas (17,8%). O Quadro 5, a seguir, apresenta esses dados.

Quadro 5 – Faturamento do Polo Industrial de Manaus, subsetores selecionados - 2024, em R\$ bi e em % do Total

	Faturamento (em R\$ bi)	% no Total do Faturamento
Bens de Informática	47,24	23,06
Eletroeletrônico	37,05	18,08
Duas Rodas	36,48	17,8
Demais	84,13	41,06
Total	204,90	100

Fonte: Suframa. Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus. 2020-2025.

De acordo com o **Portal de Transparência** do Governo Federal¹³, as duas maiores empresas da região, Samsung (renúncia de R\$ 1,29 bilhões) e Honda (renúncia de

¹³ Veja o site:

<https://portal.datransparencia.gov.br/renuncias/beneficiario?anoCalendario=2024&ordenarPor=beneficioFiscal&direcao=desc>

R\$ 453,7 milhões), receberam, aproximadamente, R\$1,75 bilhões em benefícios fiscais, em 2024.

Considerando, hipoteticamente, que eles respondem, em média, e por mera simplificação, por cerca de 50% da produção local de seus respectivos segmentos industriais¹⁴, e projetando para as demais empresas do PIM -os demais 41,06% de faturamento do PIM-, **a renúncia fiscal do Polo Industrial de Manaus seria de R\$ 5,94 bilhões**. Esse valor pode se alterar conforme o peso das atividades fabris das duas empresas em seus respectivos segmentos. Caso essa participação seja, em média, de 40%, a renúncia fiscal de todas as atividades do PIM sobe para R\$ 7,42 bilhões. Em um cenário pouco realista, em que as atividades fabris das duas grandes empresas respondem por apenas 30% de toda a atividade fabril de seus respectivos segmentos no PIM, a renúncia fiscal subiria para R\$ 9,89 bilhões. Veja o Quadro 6 a seguir com esses cenários.

Quadro 6 – Cenários de Renúncia Fiscal do Polo Industrial de Manaus – R\$ bi 2024

Peso das atividades de duas grandes empresas do PIM em seus respectivos segmentos industriais	Renúncia Fiscal do PIM Em R\$
50%	5,94
40%	7,42
30%	9,89

A projeção da RFB para gastos tributários com a “atividade industrial” na Zona Franca de Manaus, para o ano de 2024, é de R\$ 8,74 bilhões e para o programa como um todo, envolvendo a atividade da “agricultura” (R\$ 3,29 bilhões), Comércio e

¹⁴ No caso da empresa de Duas Rodas líder de mercado e 100% localizada no PIM, seu *market share* é de 68,62%, sendo dados da ABRACICLO.

Serviços (R\$ 10,91 bilhões), além da atividade industrial é de R\$ 22,95 bilhões¹⁵. O total de gastos tributários do Brasil previsto pela RFB é de R\$ 563,54 bilhões. Ou seja, Zona Franca de Manaus (excluindo Amazônia Ocidental e Área de Livre Comércio) responderia por 4,1% de todo o gasto tributário da União, enquanto a atividade industrial (provavelmente, Polo Industrial de Manaus), responde por 1,55% das projeções da RFB para o gasto tributário total federal.

As projeções apresentadas no Quadro 6, a partir de informações do Portal de Transparência, do Governo Federal, e de indicadores econômicos, da SUFRAMA, estão bem alinhadas com as da RFB, em especial quando se considera que atividade fabril das duas grandes empresas representam aproximadamente 35% de toda a atividade fabril de seus respectivos segmentos.

Essas projeções apresentam diversas limitações, como devidamente apontadas ao longo deste estudo. Devem ser usadas com parcimônia. Os diversos valores aqui apresentados mostram a importância de se promover a transparência das metodologias de cálculos e, com isso, permitir que o debate nacional sobre a efetividade de programas governamentais se dê sob bases mais sólidas de seus custos fiscais.

¹⁵ Veja a respeito <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2022-serie-2020-a-2025-quadros.xlsx/view>

7. Considerações Finais

Este documento analisou os gastos tributários no Brasil, sua dinâmica no tempo, distribuição regional e por estados e suas relações com o nível de desenvolvimento regional. Em particular, o documento procurou avaliar a qualidade dos dados quando se trata de uma renúncia em particular, como no caso do programa Zona Franca de Manaus e, em especial, o Polo Industrial de Manaus, beneficiário do programa.

Vale destacar o forte crescimento dos gastos tributários no Brasil, tanto em nível federal quanto os instituídos pelos estados. Em ranking internacional de qualidade dos gastos tributários, o Brasil tem nota destacada quando se trata de divulgação de dados, mas fica muito aquém do desejável quando se trata de avaliação. Há uma avenida neste campo. Afinal, considerando os gastos estaduais, o Brasil gasta mais de R\$800 bilhões ao ano em renúncias fiscais.

Considerando gastos de base efetiva, de acordo com a RFB, os gastos tributários observados em 2021 somaram R\$420,8 bilhões, sendo que a região Norte respondeu por R\$50,3 bilhões, ou seja, 11,9% de todo o gasto. Deste total regional, o programa Zona Franca de Manaus responde por R\$21,0 bilhões, ou seja, 5% de todo o gasto nacional, ou 42% do gasto regional. A RFB reporta uma decomposição entre gastos tributários por atividades econômicas dentro da Região Norte, sendo a grande maioria dos gastos destinadas as atividades da Indústria em toda a região Norte, em R\$16,9 bilhões, mas para as atividades da Indústria na Zona Franca de Manaus os valores são bem inferiores, estando em R\$7,5 bilhões. Se entendida a leitura dos dados da RFB, a “Indústria na Zona Franca de Manaus”, leia-se Polo Industrial de Manaus (PIM), responde por 15% de todo o gasto tributário para a Região Norte, ou 1,8% de todo o gasto tributário nacional, ficando com 64% do gasto tributário federal para o estado do Amazonas.

Em um exercício simplificado, considerando as renúncias fiscais por empresas localizadas no Polo Industrial de Manaus, de acordo com dados do Portal Transparência, do Governo Federal, e os indicadores econômicos da SUFRAMA,

estima-se um potencial de renúncia fiscal de R\$ 5,94 bilhões à R\$ 9,89 bilhões, para o ano de 2024. A RFB projeta, para o mesmo ano, gasto tributário com a atividade industrial em R\$ 8,74 bilhões. Os gastos tributários para a Zona Franca de Manaus, incluindo atividades de “Comércio e Serviços” e “Agricultura”, totalizam R\$ 22,95 bilhões, ou seja, 4,1% de todo o gasto tributário federal para o ano. A atividade industrial representa 1,55% dos gastos tributários federais, segundo a RFB. Em nossas estimações, podem variar de 1,05% a 1,76%.

8. Referências

- Ávila, Humberto. 2007. ICMS. Tratamento diferenciado para produtos oriundos da Zona Franca de Manaus. Restrição ao crédito por ausência de convênio interestadual. Alíquotas e créditos diferenciados para mercadorias produzidas no Estado de São Paulo. Exame de constitucionalidade das restrições. *Revista Dialética de Direito Tributário*. No. 144, São Paulo: Dialética, setembro de 2007, p. 69.
- Gerbase, L., & Lopes, C. C. 2021. *Benefícios Tributários no Brasil*. INESC.
- GTETI. *Global Tax Expenditures Transparency Index* (GTETI). <https://gteti.taxexpenditures.org/>
- FGV IBRE. 2024. *Relatório Nacional sobre Gastos tributários*. Novembro de 2024. FGV, Rio de Janeiro. [tecr-brazil-versao-preliminar-13-11-2024.pdf](https://www.fgv.br/ibre/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas)
- Hsieh, Chang-Tai e Peter J. Klenow. 2009. Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124, No. 4, pp. 1403-1448.
- Receita Federal do Brasil. Gastos Tributários (Bases Efetivas). <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>
- Receita Federal do Brasil. Conceito de Gastos Tributários. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view>
- RFB. 2020. *Gasto Tributário – conceito e critérios de classificação*. RFB, Brasília. 2020. Acesso em [https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view)

[efetivas#:~:text=Demonstrativos%20dos%20Gastos%20Tribut%C3%A1rios%20Bases%20Efetivas%20que%20apresentam,Publicado%20em%2029%2F12%2F2021%2016h00%20Atualizado%20em%2014%2F09%2F2023%2016h04](#)

Restuccia, Diego, and Richard Rogerson. 2008. "Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments." *Review of Economic Dynamics* 11(4): 707–20.

Barro, Robert J. e Xavier Sala-i-Martin. 1992. Convergence. *Journal of Political Economy*. Vol. 100, No. 2, April 1992, pp. 223-251.

Tribunal de Contas da União. <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/04-beneficios-tributarios-financeiros-e-crediticios.html#:~:text=Os%20benef%C3%ADcios%20financeiros%20e%20credit%C3%ADcios%20s%C3%A3o%20decorrentes%20de,com%20o%20intuito%20de%20incentivar%20o%20seu%20desenvolvimento>.

Teixeira Júnior, Giosvaldo. 2025. *Metodologia de estimação dos gastos tributários estaduais*. FGV IBRE, 2025.

Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas do Presidente da República 2021. <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>

Vasconcelos, Rafael, 2017. "Misallocation in the Brazilian Manufacturing Sector", *Brazilian Review of Econometrics*. 37(2), Novembro de 2017.

ANEXOS

Quadro A.1. Benefícios Fiscais do Programa Zona Franca de Manaus

i) Suspensão do PIS/PASEP-Importação e COFINS-Importação	Nas importações efetuadas por empresas localizadas na Zona Franca de Manaus de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, para emprego em processo de industrialização por estabelecimentos industriais instalados na ZFM com projetos aprovados pela SUFRAMA;
ii) Suspensão da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação	Incidentes sobre importações de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, para incorporação ao ativo imobilizado da pessoa jurídica importadora estabelecida na Zona Franca de Manaus. A suspensão converte-se em alíquota 0 (zero) após decorridos 18 meses da incorporação do bem ao ativo imobilizado;
iii) Redução a zero das alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS	Incidentes sobre as receitas decorrentes da comercialização de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na Zona Franca de Manaus, para emprego em processo de industrialização por estabelecimentos industriais instalados na própria ZFM com projetos aprovados pela SUFRAMA
iv) Alíquotas diferenciadas para as Contribuições PIS/Pasep e Cofins	Incidentes sobre a receita bruta auferida por pessoa jurídica industrial estabelecida na Zona Franca de Manaus e na Área de Livre Comércio, decorrente da venda de produção própria, consoante projeto aprovado pela SUFRAMA. I) 0,65% e 3%, no caso de venda efetuada a pessoa jurídica estabelecida: a) na Zona Franca de Manaus e na Área de Livre Comércio; b) fora da Zona Franca de Manaus e da Área de Livre Comércio, que apure PIS/COFINS no regime de não cumulatividade; II) 1,3% e 6%, no caso de venda efetuada a: a) pessoa jurídica estabelecida fora da Zona Franca de Manaus e da Área de Livre Comércio, que apure o imposto de renda com base no lucro presumido; b) pessoa jurídica estabelecida fora da Zona Franca de Manaus e da Área de Livre Comércio, que apure o imposto de renda com base no lucro real e que tenha sua receita, total ou parcialmente, excluída do regime de incidência não-cumulativa do PIS/COFINS; c) pessoa jurídica estabelecida fora da Zona Franca de Manaus e da Área de Livre Comércio e que seja optante pelo SIMPLES; d) órgãos da administração federal, estadual, distrital e municipal. Crédito na aquisição de mercadoria produzida por pessoa jurídica estabelecida na ZFM e na ALC, consoante projeto aprovado pela SUFRAMA, determinado mediante a aplicação da alíquota de 1% e 4,6% e, na situação "II b", mediante a aplicação da alíquota de 1,65% e 7,60%. Redução a zero das alíquotas na venda de pneus e câmaras de ar para bicicletas, quando produzidas na Zona Franca de Manaus;
v) Redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS	Incidentes sobre as receitas de vendas de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização na ZFM ou na ALC, por pessoa jurídica estabelecida fora da ZFM ou da ALC.
vi) Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF.	Pessoas jurídicas titulares de projetos de instalação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos, podem se beneficiar com a redução de 75% do IRPJ sobre o Lucro da Exploração, pelo prazo de 10 (dez) anos. O benefício fiscal possibilita à empresa usufruir de condições diferenciadas quando opta por se instalar na área de atuação da SUDAM/SUDENE, permitindo-lhe a melhoria da sua rentabilidade e das condições de competitividade no mercado. Além disso, gera outros efeitos que orbitam no entorno, como a geração de empregos e o aumento da receita tributária do município e do estado aonde se localiza, além dos próprios impostos federais.
vii) Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno -	Isenção do imposto para todas as mercadorias produzidas na ZFM, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer ponto do território nacional, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e cosméticos. Equivalência à exportação brasileira para o estrangeiro na remessa de mercadorias de origem nacional para consumo, ou industrialização na ZFM, ou reexportação para o estrangeiro, ou ainda para serem remetidas à Amazônia Ocidental. Isenção do imposto para os produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, exclusive a de origem pecuária, por estabelecimentos localizados na Amazônia Ocidental.
viii) Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	Isenção do imposto na entrada de mercadorias na ZFM, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e a estocagem para reexportação, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e cosméticos.
ix) Imposto de Importação - Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	a) Isenção do Imposto de Importação na entrada de mercadoria estrangeira na ZFM, destinadas ao seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústria e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Tarifa Aduaneira do Brasil – TAB)1, se destinados, exclusivamente, a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico. b) Redução do Imposto de Importação na saída de produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, para qualquer ponto do território nacional. ☐ Bens de Informática: coeficiente de redução resultante da relação entre os valores de matérias-primas e outros insumos nacionais e da mão de obra empregada no processo produtivo, e os valores de matérias-primas e demais insumos nacionais e estrangeiros e da mão de obra empregada; (§1º, art. 2º da Lei 8.387/1991) c) Automóveis, tratores e outros veículos terrestres: coeficiente de redução acrescido de cinco pontos percentuais; (§9º, art. 7º do Decreto-Lei 288/1967); d) Demais produtos: redução de 88%. (§4º, art. 7º do Decreto-Lei 288/1967
x) ICMS	I – 100% para os produtos enquadrados como bem de tecnologia da informação e comunicação, e produtos estratégicos para o Estado do Amazonas II – 90,25% para bens intermediários destinados à incorporação em processo de industrialização de outros bens, desde que o destinatário imediato seja estabelecimento industrial, bem como o produto destinado à embalagem pelos estabelecimentos industriais; III – 75% para bens de capital IV – 55% para bens finais

Quadro A.2. Gastos Tributários na Zona Franca de Manaus, por tipo de Tributo

TRIBUTOS / GASTOS TRIBUTÁRIOS		VALOR	PART. %	ARRECADAÇÃO	GASTOS TRIBUTÁRIOS
			PIB		
I.	Imposto sobre Importação - II	7.208.442.476	0,08	0,41	1,71
9	Zona Franca de Manaus	5.203.795.155	0,06	0,30	1,24
V.	Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	18.301.230.371	0,20	1,05	4,35
12	Zona Franca de Manaus	10.069.020.853	0,11	0,57	2,39
VI.	Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	6.042.824.799	0,07	0,35	1,44
1	Áreas de Livre Comércio	15.547.974	0,00	0,00	0,00
VIII.	Contribuição Social para o PIS-PASEP	24.747.158.846	0,27	1,41	5,88
35	Zona Franca de Manaus - Importação de Matéria-Prima	0	0,00	0,00	0,00
36	Zona Franca de Manaus - Importação de Bens de Capital	0	0,00	0,00	0,00
37	Zona Franca de Manaus - Matéria-Prima Produzida na ZFM	0	0,00	0,00	0,00
38	Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Alíquotas Diferenciadas	481.819.705	0,01	0,03	0,11
X.	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	120.195.678.174	1,33	6,86	28,56
40	Zona Franca de Manaus - Importação de Matéria-Prima	0	0,00	0,00	0,00
41	Zona Franca de Manaus - Importação de Bens de Capital	0	0,00	0,00	0,00
42	Zona Franca de Manaus - Matéria-Prima Produzida na ZFM	0	0,00	0,00	0,00
43	Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Alíquotas Diferenciadas	2.202.604.365	0,02	0,13	0,52

Quadro A.3. Gastos Tributários na Zona Franca de Manaus, por tipo função orçamentaria

FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA / GASTO TRIBUTÁRIO	NORTE
Agricultura	7.429.817.380
Agricultura e Agroindústria - Defensivos agrícolas	260.019.366
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	1.450.334.017
Amazônia Ocidental	44.934.287
Exportação da Produção Rural	140.180.343
Fundos Constitucionais	257.595.609
Funrural	81.399.841
Investimentos em Infra-Estrutura	0
Mercadorias Norte e Nordeste	36.361.681
REIDI	0
Seguro Rural	14.033.263
SUDAM	2.072.250.745
SUDENE	0
Zona Franca de Manaus	3.028.500.858
Zona Franca de Manaus - Importação de Matéria-Prima	0
Zona Franca de Manaus - Importação de Bens de Capital	0
Zona Franca de Manaus - Matéria-Prima Produzida na ZFM	0
Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Alíquotas Diferenciadas	44.207.371
Comércio e Serviço	16.551.576.534
Amazônia Ocidental	656.040.585
Áreas de Livre Comércio	567.101.394
Fundos Constitucionais	29.809.152
Mercadorias Norte e Nordeste	530.880.542
PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos	0
Promoção de Produtos e Serviços Brasileiros	0
Simples Nacional	3.100.556.604
Zona Franca de Manaus	10.442.582.586
Zona Franca de Manaus - Importação de Matéria-Prima	0
Zona Franca de Manaus - Importação de Bens de Capital	0
Zona Franca de Manaus - Matéria-Prima Produzida na ZFM	0
Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Alíquotas Diferenciadas	1.224.605.671
Indústria	16.929.774.905
Amazônia Ocidental	197.710.861
Fundos Constitucionais	61.751.440
Mercadorias Norte e Nordeste	159.991.396
Petroquímica	0
Rota 2030	935.547
Setor Automotivo	0
Simples Nacional	479.410.879
SUDAM	7.077.243.056
SUDENE	0
Zona Franca de Manaus	7.537.120.699
Zona Franca de Manaus - Importação de Matéria-Prima	0
Zona Franca de Manaus - Importação de Bens de Capital	0
Zona Franca de Manaus - Matéria-Prima Produzida na ZFM	0
Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Alíquotas Diferenciadas	1.415.611.028