

nado Federal para a dívida pública
In *www.federativo.bndes.gov.br*.
abilidade Fiscal. São Paulo: *Dialética*,
eiro. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
Revista de Informação Legislativa,
ação. São Paulo: Juarez de Oliveira,
is. São Paulo: José Bushatsky editor,
s Aires: Depalma, 1993.
enos Aires: Depalma, Editorial *Can-*
o Público n. 84, out/dez 1987, pp. 10
res). Comentários à Lei de Respon-
s na Administração Pública. In
to para discussão n. 866 – IPEA. Rio
úblicas. Buenos Aires: AZ Editora,
ei de Responsabilidade Fiscal. São
São Paulo: Malheiros, 1997.
stituição do Brasil. São Paulo, 1968.
lo: *Revista dos Tribunais*, 1972.
o da União e do Estado. In *Revista*
practice. Washington: International
tributario. Buenos Aires: Depalma.

Zona Franca de Manaus

Tercio Sampaio Ferraz Júnior

Professor Titular da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo

1. Da manutenção da Zona Franca de Manaus por dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Dispõe o art. 40 do ADCT: “*É mantida a Zona Franca de Manaus com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição. Parágrafo único. Somente por lei federal poderão ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a manutenção dos projetos na Zona Franca de Manaus*”.

Trata-se de disposição transitória, no caso, por prazo certo, deixando de ter eficácia. O que, obviamente, não significa que, necessariamente, deixará a ZFM de existir. A garantia constitucional de sua manutenção é que desaparece. Garantia esta que, por isso mesmo, confunde com a alcançada por dispositivos constitucionais como o art. 3º, III, que determina serem objetivos fundamentais da República “*reduzir a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais*”, ou o do art. 170 – VII, que instaura como princípio da Economia a “*redução das desigualdades regionais e sociais*”. Ao contrário, com base em tais dispositivos o legislador ordinário poderá, após até justificar plenamente a continuidade da ZFM, se as circunstâncias de interesse nacionais o recomendarem.

Na verdade, para justificar a garantia de manutenção da ZFM, com base no princípio da *redução das desigualdades regionais* nem tem a importância que se lhe estão atribuindo, nem o alcance específico que lhe impõe, sob o nome desse princípio **qualquer** desigualdade regional merece proteção constitucional, sejam as crônicas desigualdades que assolam o Nordeste brasileiro, sejam as que, mais localizadamente, se descobrem em regiões extensas, mas não menos desiguais em termos de desenvolvimento econômico, o alto do Paranapanema, o sertão baiano, o norte mineiro, etc.

Assim, se a garantia de manutenção da ZFM tivesse por fundamento fundamental aquele princípio, por mais desigual que fosse o desenvolvimento econômico ou as condições de desenvolvimento daquela área, não haveria exceção, nem mesmo razoável para o privilégio em confronto com regiões menos desenvolvidas, até mais necessitadas do território brasileiro. Ou seja, ao garantir por prazo certo a manutenção da ZFM, o constituinte não estava aplicando o princípio referido nem procurando, com ele, uma harmonia normativa – o contrário, supérfluo – mas terá tido, seguramente, outros objetivos institucionais.

de Manaus
ões

ia Franca de Manaus, com
xportação e importação, e
ros, a partir da promulga-
por lei federal podem ser
ham a disciplinar a apro-

por prazo certo, quando
significa que, necessaria-
stitucional de sua manu-
por isso mesmo, não se
titucionais como o do art.
ntais da República “erra-
sigualdades sociais e regio-
mo princípio da Ordem
is e sociais”. Ao contrário,
nário poderá, após 2.013,
M, se as circunstâncias e o

atenção da ZFM, o princí-
n a importância que, pare-
ico que lhe impõem. Em
onal merece proteção prin-
assolam o Nordeste brasi-
cobrem em regiões menos
de desenvolvimento, como
e mineiro, etc.

tivesse por supedâneo. E
e fosse o desenvolvimento
ea, não haveria explicação
onto com regiões tanto
seja, ao garantir por lei
stava aplicando o princí-
ia normativa — o que
bjetivos institucionais

Isto tem, desde logo, uma conseqüência importante a assinalar: o confronto de incentivos regionais *versus* incentivos setoriais, tendo em vista a manutenção da ZFM, não pode ser analisado como um tema *constitucional*, sob pena de, em nome do princípio da *redução das desigualdades regionais*, inviabilizarem-se, de plano, quaisquer incentivos setoriais que direta ou indiretamente repercutam em regiões subdesenvolvidas do país, nos termos do art. 174, § 1º da Constituição Federal que, como se verá, prevê a compatibilização entre planos nacionais e regionais de desenvolvimento e, em conseqüência, entre incentivos setoriais e regionais.

Em primeiro lugar porque não há, na Constituição, nenhuma indicação de que incentivos setoriais, por beneficiarem atividades e não regiões, tenham de ceder diante de incentivos regionais. Dizer que, como o art. 41 do ADCT determinou a reavaliação dos incentivos setoriais e a sua extinção, se não confirmados por lei, estaria o constituinte determinando mais cautela na sua criação do que na criação de incentivos regionais, é dizer, equivocadamente, que o constituinte exigiu mais cautela com o planejamento tributário nacional que com o regional. Ali onde se percebe uma desigualdade regional, vê-se a necessidade do incentivo regional, tanto quanto ali onde se percebe uma dificuldade competitiva para uma atividade econômica, também se vê, igualmente, a necessidade do incentivo setorial.

Em segundo lugar, porque o benefício fiscal por meio de incentivo setorial é uma técnica de intervenção no domínio econômico tanto quanto é por meio de incentivo regional, ao teor das funções impostas ao Estado pelo art. 174, § 1º. No corpo da Constituição, a exigência do art. 150, § 6º vale para um como para o outro. Certamente a exigência de lei para sua concessão, que já constava do texto original, antes da emenda que o modificou e detalhou-lhe as exigências, explica a determinação de confirmação, por lei, dos incentivos setoriais existentes à época. Até porque, neste terreno, por conta do centralismo da Constituição anterior em prejuízo do federalismo, muitos incentivos setoriais mereciam, efetivamente, uma extensa revisão por parte dos entes federados, com o fito de iniciar uma nova ordem federal naquele campo.

Na verdade, quando se enfrenta o disposto no art. 40 do ADCT, é preciso ter em conta, antes de mais nada, que o que ali se determina é a manutenção da Zona Franca de Manaus. Ao depois vêm as características. O objetivo de desenvolver a região está expresso na legislação, não no texto constitucional.

1. Da manutenção da Zona Franca de Manaus por dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Dispõe o art. 40 do ADCT: “*É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição. Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus*”.

Trata-se de disposição transitória, no caso, por prazo certo, quando deixará de ter eficácia. O que, obviamente, não significa que, necessariamente, deixará a ZFM de existir. A garantia constitucional de sua manutenção é que desaparece. Garantia esta que, por isso mesmo, não se confunde com a alcançada por dispositivos constitucionais como o do art. 3º, III, que determina serem objetivos fundamentais da República “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”, ou o do art. 170 – VII, que instaura como princípio da Ordem Econômica a “*redução das desigualdades regionais e sociais*”. Ao contrário, com base em tais dispositivos o legislador ordinário poderá, após 2.013, até justificar plenamente a continuidade da ZFM, se as circunstâncias e o interesse nacionais o recomendarem.

Na verdade, para justificar a garantia de manutenção da ZFM, o princípio da *redução das desigualdades regionais* nem tem a importância que, parece, lhe estão atribuindo, nem o alcance específico que lhe impõem. Em nome desse princípio **qualquer** desigualdade regional merece proteção principiológica, sejam as crônicas desigualdades que assolam o Nordeste brasileiro, sejam as que, mais localizadamente, se descobrem em regiões menos extensas, mas não menos desigualadas em termos de desenvolvimento, como o alto do Paranapanema, o sertão baiano, o norte mineiro, etc.

Assim, se a garantia de manutenção da ZFM tivesse por supedâneo fundamental aquele princípio, por mais desigual que fosse o desenvolvimento ou as condições de desenvolvimento daquela área, não haveria explicação nem mesmo razoável para o privilégio em confronto com regiões tanto ou até mais necessitadas do território brasileiro. Ou seja, ao garantir por prazo certo a manutenção da ZFM, o constituinte não estava aplicando o princípio referido nem procurando, com ele, uma harmonia normativa – o que seria supérfluo – mas terá tido, seguramente, outros objetivos institucionais.

2. Zonas francas

Zonas francas são áreas livres para a importação ou exportação de mercadorias, gozando de incentivos fiscais especiais, destinados a promover o desenvolvimento local. As zonas francas industriais, surgidas posteriormente, concedem facilidades para a importação de maquinária e equipamentos destinados à implantação de indústrias e exportação de produtos para o exterior. Para efeitos fiscais, elas são consideradas território estrangeiro, mas sujeitas à legislação do país a que pertencem. Ou seja, a entrada e saída de mercadorias têm facilidades que não desfrutam quando tiverem de ingressar no país.

O art. 1º do Decreto-lei nº 288/67, que dá à ZFM sua configuração atual, a define como 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 o seu desenvolvimento em vista de fatores locais e da grande distância em que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

Certamente o desenvolvimento de uma região, por força de incentivos regionais, não ocorre apenas quando estão eles integrados a um regime de zona franca. Afinal, o próprio país conhece outros incentivos fiscais regionais, destinados a desenvolvimento de regiões, sem que isto tenha a ver com zonas francas. Neste sentido, o que caracteriza, primordialmente, uma zona franca é ser área de livre comércio de importação e exportação, portanto, área dotada de regime aduaneiro atípico. E neste sentido é que ela é reconhecida, ao lado de portos livres, perímetros livres, depósitos francos e entrepostos aduaneiros, pelas Nações Unidas. Zona franca, nestes termos, não é **área de incentivos fiscais**, mas, como a definia o Decreto-lei nº 288/67, **de incentivos fiscais especiais**. *Especiais* porque integrados a um núcleo central de configuração: sua condição de regime aduaneiro atípico.

Quando, pois, a Constituição garante a manutenção da ZFM e o faz com suas características de **área livre** (de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais), a expressão é significativa, posto que o que se isola como núcleo é *área livre*.

Enganoso, nesse sentido, o entendimento de que a ZFM seria uma espécie de *centro nacional privilegiado de incentivos fiscais*, como se o resto do país ficasse impedido de recebê-los, quer incentivos regionais quer

ção ou exportação de mer-
is, destinados a promover
istriaais, surgidas posterior-
o de maquinária e equipas
s e exportação de produtos
sideradas território estran-
rtencem. Ou seja, a entra-
ie não desfrutam quando

à ZFM sua configuração
de importação e exportação
m a finalidade de criar, no
mercial e agropecuário, do-
o seu desenvolvimento em
que se encontram os centros

ção, por força de incentivos
es integrados a um regime
ce outros incentivos fiscais
giões, sem que isto tenha a
aracteriza, primordialmen-
io de importação e exporta-
ro atípico. E neste sentido é
s, perímetros livres, depósitos
ações Unidas. Zona franca
ais, mas, como a definição
especiais. *Especiais* para a
ção: sua condição de ter

manutenção da ZFM.
nércio, de exportação
o é significativa, p

o de que a ZFM
ntivos fiscais, com
er incentivos reg

setoriais, caso alguma conseqüência em desfavor dela pudesse ser observada. Além de isto significar o absurdo de transformar a ZFM no umbigo tributário do planejamento fiscal do país, toma-se, naquela interpretação, indevidamente, a parte pelo todo: de área de livre comércio de exportação e importação, que atrai incentivos fiscais especiais caracterizadores do regime aduaneiro atípico, ela se torna área de incentivos fiscais, que contém uma zona franca.

A ZFM tem como concepção central incentivar as empresas da região, mediante isenções de impostos sobre o comércio exterior e, a partir daí, permitir que se firme um núcleo industrial (e comercial) que produza para o exterior ou para o próprio país. Neste caso, agregam-se, aos incentivos próprios de uma zona franca, outros benefícios fiscais, como o referente ao IPI, os quais, em face daquele núcleo, podem ser entendidos como *incentivos periféricos*. Veja-se, nestes termos, que, pelo Decreto-lei nº 288/67, os produtos industrializados na ZFM, quando dela saírem para qualquer ponto do território nacional, estão isentos de IPI, na forma autorizada pelo art. 9º, *se atendidos os índices mínimos de nacionalização* exigidos pelo art. 7º.

Fica claro, nestes termos, que a Constituição Federal *não fez* da ZFM, nem poderia fazê-lo sob pena de falta absoluta de bom senso, um pólo atrativo de incentivos fiscais *diferenciado no confronto* com o resto do país, mas um centro de regime aduaneiro *diferente no interesse nacional*, quer no sentido da promoção do seu desenvolvimento regional quer no sentido de facilitação aduaneira local em benefício de todo o país. Ou seja, não foi uma manutenção *contra*, mas *a favor*.

Afinal, quando a Constituição Federal (art. 174) impõe ao Estado, na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, o exercício da função de fiscalização, incentivo e planejamento, o faz em termos de um *desenvolvimento nacional equilibrado, o qual deve incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento* (§ 1º).

3. Dos incentivos fiscais

A menção, no art. 40 do ADCT, a incentivos fiscais merece um consideração.

Os benefícios relacionados com um regime aduaneiro, conforme Tische/Lang (Steuerrecht, Köln, 1989, p. 60), apresentam-se como normas tributárias que, propriamente, visam a uma *finalidade socioeconômica* (nor-

mas tributárias reguladoras de situações sociais, econômicas) e não à obtenção primária de efeitos arrecadatórios (normas de *finalidade fiscal*). Por essa finalidade social, o princípio tributário da capacidade contributiva, por exemplo, torna-se para elas menos relevante que o é para as normas de finalidade fiscal, donde a possibilidade do benefício sem as características de um privilégio.

Na verdade, segundo os mesmos autores, tais normas encontram fundamento nos princípios *da necessidade* (*Bedürfnisprinzip*) e *do serviço prestado ao interesse comum* (*Verdienstprinzip*). O primeiro tem o sentido de uma capacidade de desempenho *economicamente* negativa (não feita uma exceção tributária, esta capacidade se torna negativa). O segundo visa ao beneficiário, mas de modo a incentivar o interesse comum. Assim, a *necessidade* (a dificuldade de plena capacidade competitiva de um setor) justifica, por exemplo, que, não obstante haver capacidade contributiva, haja redução de alíquota, isenção, crédito presumido etc. Por sua vez, o desfavorecimento econômico de uma região justifica que, para fomentá-la, benefícios fiscais sejam concedidos.

Incentivos setoriais, constituem, em regra, benefícios fiscais com base no princípio da necessidade. O que se leva em conta, ao concedê-los, é a capacidade de desempenho econômico negativa do próprio sujeito da obrigação. Intervem, com isto, o Estado no domínio econômico, no sentido de fomentar um tipo de atividade economicamente relevante. Por conta da necessidade, o benefício se desconsidera como quebra da isonomia, sendo ele primariamente concedido em favor da atividade do próprio contribuinte e, secundariamente, em favor do desenvolvimento econômico da comunidade em que atua.

Já os incentivos regionais têm antes o sentido de benefícios fiscais concedidos com base no princípio do serviço prestado ao interesse comum. A intervenção do Estado dá-se no sentido de fomentar não uma atividade econômica, mas um território, uma região. Primariamente, o endereço do benefício é a comunidade ou uma comunidade como um todo, funcionando o incentivo que atinge o sujeito da obrigação como um meio para um fim imediato que transcende o seu interesse.

Com fundamentos em princípios e finalidades diferentes, a concessão por norma legal de incentivos setoriais e regionais, enquanto benefícios fiscais, raramente manifesta uma antinomia. Mesmo uma antinomia imprópria, por exemplo, pela colisão de finalidades, sendo estas distintas e aplicando-se a extensões diferentes, não tem como acontecer. O que pode

econômicas) e não à ob-
 nas de *finalidade fiscal*).
 a capacidade contributi-
 ante que o é para as nor-
 de do benefício sem as

normas encontram fun-
prinzip) e do serviço pres-
 imeiro tem o sentido de
 e negativa (não feita uma
 tiva). O segundo visa ao
 e comum. Assim, a *neces-*
 itativa de um setor) justi-
 tidade contributiva, haja
 etc. Por sua vez, o desfa-
 que, para fomentá-la, be-

nefícios fiscais com base
 onta, ao concedê-los, é a
 ra do próprio sujeito da
 ínio econômico, no sen-
 icamente relevante. Por
 a como quebra da isono-
 vor da atividade do pró-
 or do desenvolvimento

de benefícios fiscais con-
 do ao interesse comum.
 entrar não uma atividade
 rriamente, o endereço do
 como um todo, funcio-
 ção como um meio para

s diferentes, a concessão
 is, enquanto benefícios
 mo uma antinomia im-
 s, sendo estas distintas e
 o acontecer. O que pode

sucedem, eventualmente, é uma pseudo antinomia, no sentido literal do ter-
 mo, quando o *propósito político* das normas dê a impressão de conflito. Mas
 isto não é um conflito de normas, mas um conflito de políticas.

Explico. Sendo benefícios fiscais próprios de normas tributárias com
 função social e não arrecadatória, pode acontecer que o **objetivo** de fo-
 mento de uma norma interfira no **objetivo** de fomento de outra. Mas,
 nesse caso, não há nem pode haver antinomia entre as normas (por exem-
 plo, entre um incentivo setorial e outro regional), mas meramente um
 conflito **político** entre objetivos de planejamento.

Embora tal conflito, que está no cerne das opções de política econômica,
 possa, teoricamente, acontecer, em caso sob exame do STF (ADIN n.º 2399,
 requerente Governador do Estado do Amazonas) isto nem sequer sucede,
 pois os atuais incentivos setoriais para a atividade de informática não elimi-
 nam nem restringem os da ZFM, como se esclarece no item 6, *infra*.

Assim, um tal conflito, se supostamente viesse a ocorrer, não poderia
 levar a uma *antinomia* e, por conseguinte, se a colisão pretendida fosse
 entre a Constituição e normas legais, a uma inconstitucionalidade. Um
 conflito de políticas de planejamento não tem sentido como antinomia de
 norma constitucional e infraconstitucional, sujeito ao controle da consti-
 tucionalidade. Transformar opções políticas em questões de controle de
 constitucionalidade é interferir na atividade legislativa e inviabilizar a com-
 petente função executiva.

Isto é o que ocorre no entendimento de que as normas que concedem
 incentivos setoriais para os bens de informática entrem em colisão (o que
 efetivamente não ocorre, como ainda veremos) com as normas que conce-
 dem incentivos regionais para a ZFM. Dizer que os incentivos regionais da
 ZFM são “esvaziados” por incentivos setoriais concedidos aos bens de infor-
 mática que, em face da constitucionalização da ZFM como “área de incen-
 tivos”, seriam, então, inconstitucionais, é pedir ao STF que julgue a
 constitucionalidade de conseqüências políticas de um planejamento do de-
 senvolvimento nacional. O pedido de declaração de inconstitucionalidade,
 portanto, baseia-se, assim, numa falsa antinomia entre a norma superior e a
 inferior. Com finalidades diferentes (interesse da comunidade regional e in-
 teresse de uma atividade) e princípios diferentes (princípio do serviço pres-
 tado ao interesse comum e princípio da necessidade), os incentivo da ZFM
 e os incentivos para o setor de informática não têm como colidir. O que se
 supõe ser uma colisão inconstitucional é uma opção legitimamente constitu-
 cional de o Estado fomentar, ao mesmo tempo, um setor e uma região.

4. Dos artigos 218 e 219 da Constituição Federal e o fomento tecnológico

Não é preciso muito esforço nem conhecimento especializado para perceber a importância da tecnologia e da tecnologia informática no mundo atual. Como se costuma dizer, se o século XIX foi o século da *Revolução Industrial*, o século XX foi o da *Revolução Informática*, que aliás já entra pelo século XXI adentro. No século XIX, o segredo do desenvolvimento tecnológico estava em *know how* de processos mecânicos, enquanto o século XX passou a exigí-lo em processos eletrônicos. Antes a substituição do braço humano, agora do cérebro, como um grande passo do mundo do átomo ao mundo do *bit*.

A Constituição de 1988 teve um cuidado especial com o problema. No art. 218 (*caput*) determinou ao Estado que promova e incentive o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. E, no art. 219, estabelece que o mercado interno integra o patrimônio nacional, devendo ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país.

Embora os dois artigos façam parte do Título VIII da Constituição (**Da Ordem Social**), a regra do art. 219, como diz José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, 1999, p. 816), é “regra da ordem econômica mais do que de ciência e tecnologia, na qual a intervenção no domínio econômico encontra importante fundamento para o controle do mercado interno”. Ora, **é nesta regra que está o fundamento para o incentivo dos setores econômicos de alta tecnologia** e não no art. 218 que cuida da capacitação tecnológica, regra esta que, ao contrário, tem a ver com a ordem social (Título VIII) da Constituição. Daí porque no art. 218 determina-se o apoio, pela lei, de empresas que, ao investir em pesquisa e tecnologia e na formação e aperfeiçoamento de recursos humanos, praticarem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos resultantes da produtividade de seu trabalho. Aqui o incentivo é para a capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos. No art 219, o incentivo é para setores em que a tecnologia é decisiva, onde se enquadram os bens de informática.

Dizer, nesse sentido, que são inconstitucionais os incentivos a empresas do setor de bens de informática porque, na lei que os prevê, não se cuidou de condicioná-los a empresas que praticassem o mencionado sistema de remuneração, é um rematado equívoco.

ção Federal

mento especializado para
ia informática no mundo
foi o século da *Revolução
nática*, que aliás já entra
edo do desenvolvimento
ecânicos, enquanto o sé-
cos. Antes a substituição
grande passo do mundo

cial com o problema. No
va e incentive o desenvol-
cnológica. E, no art. 219.
nônio nacional, devendo
rimento cultural e sócio-
mia tecnológica do país.

VIII da Constituição (Da
é Afonso da Silva (Curso
999, p. 816), é “regra de
logia, na qual a interven-
fundamento para o con-
está o fundamento para
ologia e não no art. 219.

ie, ao contrário, tem a per-
). Daí porque no art. 219
o investir em pesquisa e
recursos humanos, para
empregado, desde que
da produtividade e do
perfeioamento de
es em que a tecnolo-
ca.

is os incentivos
lei que os pr
assem o mer-

Na verdade, uma política de incentivos, ao teor do art. 174, § 1º da Constituição, deve levar em conta interesses regionais e setoriais. E, no caso do art. 40 do ADCT que mantém a Zona Franca de Manaus, não há razão constitucional que explique a prevalência de incentivos regionais sobre setoriais, mormente quando o interesse de **todo** o mercado interno, integrante do *patrimônio nacional* (art. 219), exige do Estado uma perspectiva global, de todo o país (“nacional”).

5. O que foi constitucionalizado pelo art. 40 do ADCT

O art. 40 do ADCT garante a manutenção da ZFM com suas características. Em termos diferenciais, tais características referem-se a um **regime aduaneiro próprio** (“*área livre*”). Quanto aos correspondentes incentivos fiscais, há de se entender que, sendo a manutenção referente a “características de área livre”, o que se mantém é a ZFM como um sistema aduaneiro atípico e nele, a estrutura do sistema, não o seu repertório.

Se entendemos por *sistema* um conjunto de elementos (repertório) e um conjunto de regras que ligam os elementos entre si (estrutura), os sistemas podem ser percebidos como *abertos* ou *fechados*. Um sistema fechado é o que não admite alterações no seu repertório, sob pena de alteração na própria estrutura. Por exemplo, o jogo de xadrez é um sistema fechado: a introdução, no jogo, de uma peça diferente (o asno, ao lado do cavalo) levaria a uma alteração da estrutura (regras do jogo). Já a língua portuguesa é um sistema aberto: a introdução de neologismos no seu repertório é perfeitamente suportada pela estrutura.

A ZFM é um sistema aberto. Sua estrutura é marcada pelas *características de área livre*. Assim o determina o art. 40 do ADCT. Sublinha, assim, o princípio estrutural da ficção da extraterritorialidade. O que, pois, caracteriza, estruturalmente, a ZFM é constituir uma área em que o Estado abre mão de suas prerrogativas aduaneiras ou fiscais. Portanto, uma área em que mercadorias entram, podendo ser armazenadas, recondiçionadas, beneficiadas, misturadas com mercadorias nacionais ou estrangeiras, manufaturadas, para uso próprio na localidade ou para serem reexportadas ou internadas na zona aduaneira do país.

O repertório do sistema é constituído, conforme o art. 40 do ADCT dos elementos **comércio, exportação e importação, incentivos fiscais** (“*área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais*”). A Constituição não acrescenta, para delinear-lhe o repertório, ser ela um *centro*

comercial, industrial e agropecuário (como consta do art. 1º do Decreto-lei nº 288/67) de gestão administrativa regional para o desenvolvimento (pólo objetivo de desenvolvimento), o que, nem por isso, estaria excluído.

De fato, a ZFM é um sistema que tem como núcleo a isenção dos impostos sobre o comércio exterior e, além desses, como elemento periférico, isenção de IPI quando os produtos de lá saíam para outro ponto do território nacional. Como antes mencionado, fala-se de elemento *periférico* por a isenção depender de produção de bens na ZFM, atendidos os índices mínimos de nacionalização previstos no art. 7º do Decreto-lei nº 288/67. Assim, a isenção se atrela a um núcleo: se não houver o atendimento a tais índices mínimos, haverá incidência normal do imposto.

Importante assinalar, porém, que *comércio, exportação e importação, incentivos fiscais, pólo de desenvolvimento regional ou sub-regional* são **elementos** do sistema *zona franca*, não da sua estrutura que, esta sim, deve ser mantida, aliás como estrutura de um **sistema aberto**. Isto, portanto, não impede, ao contrário, favorece variações no seu repertório: diversificação dos objetos de comércio, de importação e exportação (entrada e saída de bens) bem como diversificação dos correspondentes incentivos fiscais e até dos objetivos de desenvolvimento regional, **desde que se preserve sua característica de área livre**.

6. Dos incentivos fiscais ao setor de informática e a ZFM como objetivo programático de desenvolvimento

O objetivo programático de desenvolvimento, como um dos elementos do sistema *zona franca*, sempre foi, no tocante ao plano nacional de informática, um referente importante, mas não absoluto. Quando promulgada, a Constituição de 1988 encontra, no que diz respeito àquele setor, uma situação em que cabia a um órgão próprio (CONIN), “*estabelecer critérios para a compatibilização da política de desenvolvimento regional ou setorial, que afetem o setor de informática, com os objetivos e os princípios estabelecidos nesta Lei, Lei nº 7.232/84, bem como medidas destinadas a promover a desconcentração econômica regional*” (Lei citada, art. 7º, VII). Vê-se que, já à época, o desenvolvimento regional era um **elemento** a ser considerado, mas, na verdade, *do ângulo setorial e não regional*. Tanto que a referida Lei (art. 24), até para a fruição dos incentivos (setoriais) que concedia, ressalvava o uso de tecnologia externa por empresas da ZFM que não se enquadrassem como *empresas brasileiras de capital nacional*

sta do art. 1º do Decreto-
 ara o desenvolvimento (po-
 isso, estaria excluído.

no núcleo a isenção dos im-
 s, como elemento periférica
 para outro ponto do territó-
 e de elemento *periférico* por a
 M, atendidos os índices mí-
 o Decreto-lei nº 288/67. As-
 novover o atendimento a tais
 imposto.

io, exportação e importação,
 mal ou sub-regional são *ele-*
 estrutura que, esta sim, *deve*
 tema aberto. Isto, portanto,
 no seu repertório: *diversifi-*
 ão e exportação (entrada e
 correspondentes incentivos
 regional, desde que se pre-

de informática e a
 o de desenvolvimento
 nto, como um dos elementos
 e ao plano nacional de infra-
 absoluto. Quando promulga-
 e diz respeito àquele setor
 prio (CONIN), "estabelecer
 desenvolvimento regional
 m os objetivos e os princí-
 como medidas destinadas
 al" (Lei citada, art. 7º).
 ional era um elemento
 rial e não regional. Tanto
 os incentivos (setoriais)
 erna por empresas
 brasileiras de capital

art. 12 de Lei e, depois, art. 171, II da Constituição de 1988, hoje revoga-
 (ção), certamente para assegurar-lhe a estrutura de *zona franca* compatibi-
 lizando-o com um de seus elementos: o objetivo programático de
 desenvolvimento regional.

Quanto a incentivos fiscais, outro elemento importante do repertório
 do sistema *zona franca*, a Lei nº 7232/84 (art. 13) previa:

- isenção do imposto de importação para equipamentos, componen-
 tes e outros insumos para os projetos de informática,
- isenção do IPI,
- outros, como isenção ou redução até zero do imposto sobre opera-
 ções de crédito, câmbio e seguros e sobre operações relativas a títu-
 los e valores mobiliários, dedução até o dobro dos gastos realizados
 em programas próprios ou de terceiros, como despesa operacional
 para efeito de apuração do imposto sobre a renda e proventos de
 qualquer natureza.

Como contrapartida, as empresas beneficiadas estavam obrigadas a
 investir em P&D (art. 17), em percentual definido no ato de concessão
 dos incentivos.

Já para os produtos industrializados na ZFM, quando internados no
 território aduaneiro nacional, o imposto de importação era calculado de
 acordo com uma fórmula de redução denominada Coeficiente de Redu-
 ção da Alíquota - CRA (art. 7º do Decreto-lei nº 288/67, com as modifi-
 cações introduzidas pelo Decreto-lei nº 1435/75), exigindo a legislação
 também o atendimento a índices mínimos de nacionalização estabeleci-
 dos pela SUFRAMA e CDI (que as leis nº 8387/91 e 8248/91 passaram
 a chamar de Processo Produtivo Básico – PPB).

Ora, em termos de incentivos (setoriais para bens de informática e re-
 gionais para a ZFM), o que se observa, portanto, quando o art. 40 do
 ADCT passa a assegurar a manutenção da ZFM como *área livre* (núcleo
 característico de sua estrutura) e encontra um quadro de incentivos fis-
 cais vigentes (elemento do sistema), não é uma situação de ostensivo favo-
 recimento à ZFM. A Constituição, ao contrário, encontra, por exemplo, de
 ambos os lados (setorial e regional) isenção de imposto de importação.

Mas, doutra parte, com a legislação de informática que se seguiu após
 1988, os projetos do setor para empresas fora da ZFM **perdem o benefício da**
isenção do imposto de importação (Lei nº 8248/91), enquanto, paralela-
 mente, a Lei nº 8387/91, que estabeleceu um redutor fixo de 88% do imposto

de importação para os produtos da ZFM (art. 7º, § 4º), para os bens de informática ali produzidos, quando internados, preserva um coeficiente de redução, cuja fórmula amplia os fatores, **o que resulta num aumento do benefício se comparado com a legislação anterior a 5 de outubro de 1988.**

7. Conclusão

Em síntese e a título de conclusão parece-me importante ressaltar que seria uma interpretação equivocada do art. 40 do ADCT, vê-lo como norma que “constitucionaliza” todas as normas que veiculavam incentivos para a ZFM, com o efeito, ademais, de restringir novas políticas de fomento de atividades setoriais do país, de tal modo que, havendo interferência comparativa desfavorável dos projetos de desenvolvimento setorial sobre os de desenvolvimento regional da ZFM, houvesse aí uma questão de constitucionalidade a ser dirimida pelo STF. Basta ver o absurdo empecilho que disto resultaria para a política nacional no MERCOSUL e para a ALCA.

A Constituição Federal determina que o Estado cumpra suas funções de incentivo, buscando o desenvolvimento **nacional** equilibrado, *compatibilizando* planos nacionais e regionais. *Compatibilizando*, diz o art. 174, § 1º, não subordinando um ao outro. Assim, se o art. 40 do ADCT garante a manutenção da ZFM pelo período que especifica, o art. 219 da Constituição exige o incentivo das atividades tecnológicas, dentre as quais as de informática, no mundo atual, têm relevância especial.

O art. 40 do ADCT, em fim, garante a manutenção da ZFM como um sistema de *zona franca* (área livre), cujo núcleo característico (estrutura do sistema) é dado pela ficção da extraterritorialidade. Comércio, exportação e importação, incentivos fiscais e objetivos de desenvolvimento regional são *elementos* do sistema, que é, já pela legislação que o criou já pelo parágrafo único do art. 40 do ADCT, um sistema *aberto*. Ou seja, o constituinte não congelou os *elementos* do sistema, apenas garantiu por tempo certo sua *estrutura*. O que, aliás, é compatível com a mencionada função do Estado do art. 174 c/c o art. 219 da Constituição.