

PROJETO DE LEI N.º 4.737-B, DE 2016
(Do Sr. João Derly)

Cria a Zona Franca da Indústria Calçadista, nas condições que estabelece; tendo parecer: da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. ZECA DO PT); e da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela aprovação deste e do Substitutivo da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (relator: DEP. COVATTI FILHO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA;

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.737/16, de autoria do nobre Deputado João Derly, cria a Zona Franca da Indústria Calçadista, no Estado do Rio Grande do Sul, com características de livre comércio de exportação e de importação e de incentivos fiscais especiais, com o objetivo de favorecer as atividades da indústria calçadista. Nos termos de seu **art. 3º**, considera-se integrante da Zona Franca da Indústria Calçadista toda a superfície territorial do município que vier a sediá-la, localizado no Estado do Rio Grande do Sul. O **art. 4º** determina que se aplica à Zona Franca da Indústria Calçadista o regime tributário, cambial e administrativo previsto pela legislação vigente para a Zona Franca de Manaus, observado o disposto nos arts. 5º e 6º.

O **art. 5º** estipula que somente usufruirão do regime tributário, cambial e administrativo de que trata o art. 4º as empresas efetivamente destinadas à fabricação de calçados, bem assim seus fornecedores de matérias-primas e outras empresas em que se realizem etapas intermediárias do processo produtivo calçadista. Por seu turno, o **art. 6º** prevê que as isenções e benefícios da Zona Franca da Indústria Calçadista serão mantidos até 31/12/2076. Por fim, o **art. 7º** determina que o Poder Executivo, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 5º e nos arts. 14 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/00, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente da Lei que resultar do projeto sob exame e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto da lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos sessenta dias da publicação da Lei que resultar da proposição em tela.

Na justificação do projeto, o ilustre Autor argumenta que a criação da Zona Franca de Manaus e, mais tarde, a implantação do Polo Industrial de Manaus significaram notável fator de geração de emprego e renda, de promoção de avanços tecnológicos e de preservação ambiental. Reconhece que há de se levar em conta vários elementos para que o emprego do regime tributário e administrativo próprio de um tal enclave faça sentido econômico, sendo este, em sua opinião, um dos motivos pelos quais até hoje não se criaram outras zonas francas no País. Ressalta que sua iniciativa busca criar uma zona franca no Estado do Rio Grande do Sul especificamente para a indústria calçadista segundo um modelo diferente do seguido em Manaus. A seu ver, deve-se dotar este segmento industrial de um conjunto de incentivos tributários e administrativos que lhe permita compensar os obstáculos atualmente enfrentados e aproveitar plenamente o potencial de criatividade e de geração de emprego e renda característicos do setor calçadista. Já a localização proposta justifica-se, em suas palavras, pelo fato de ser uma região estratégica para a importação de matérias-primas e a exportação de produtos acabados, dadas a excelente infraestrutura física, em termos de transportes, telecomunicações e energia e a disponibilidade de mão de obra especializada e instruída. Desta forma, o eminente Parlamentar considera que a criação de uma Zona Franca Calçadista gaúcha permitiria a consolidação de um polo industrial especializado cujos reflexos econômicos e sociais se espalhariam por toda a Região Sul.

O Projeto de Lei nº 4.737/16 foi distribuído em 22/03/16, pela ordem, às Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Finanças e Tributação, inclusive para exame de mérito; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em regime de tramitação ordinária. Encaminhada a matéria ao primeiro dos Colegiados em 28/03/16, foi inicialmente designado Relator, em 23/05/16, o ínclito Deputado Veneziano Vital do Rêgo. Posteriormente, em 24/08/16, recebeu a Relatoria o eminente Deputado André Amaral. Em 05/04/17, então, foi indicado Relator o nobre Deputado Zeca do PT. Seu parecer, que concluía pela aprovação do projeto, na forma de substitutivo, foi aprovado por unanimidade pela Comissão em sua reunião de 09/08/17.

Referido substitutivo modifica alguns pontos do texto original da proposição sob exame. Em seu art. 3º, especifica os Municípios que integrarão a Zona Franca da Indústria Calçadista, a saber: Araricá, Campo Bom, Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Igrejinha, Ivoi, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, Sapiranga, Taquara e Três Coroas. A seguir, no art. 5º, determina que somente usufruirão do regime tributário, cambial e administrativo de que trata o art. 4º as empresas efetivamente destinadas à fabricação de calçados, bem assim seus fornecedores de matérias-primas e outras empresas em que se realizem o processo produtivo básico do calçado.

Por sua vez, o art. 6º estipula que somente serão aceitas empresas que comprovem o processo produtivo básico que caracterize a efetiva industrialização do calçado, não permitida a simples

montagem do calçado, anteriormente produzido em outra região ou país. Nos termos do art. 7º, veda-se a importação de calçados pré-montados. Já o art. 8º define que serão exigidos das empresas os seguintes requisitos de contrapartida dos incentivos tributários: **(i)** aumento do incremento de oferta de emprego na região da ZFC; **(ii)** concessão de benefícios sociais aos trabalhadores; **(iii)** reinvestimento de lucros na cidade sede da empresa; e **(iv)** investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico. A última modificação introduzida pelo substitutivo consiste no art. 9º, em que se prevê que o imposto de importação não será tributado na aquisição de máquinas específicas para a produção coureiro calçadista que não possuírem similar no Brasil.

Na justificação do substitutivo, o nobre Relator argumenta que a criação de uma Zona Franca não se deve dar de forma indiscriminada, razão pela qual o ilustre Parlamentar sugeriu a incorporação de alguns critérios e instrumentos adicionais para a sua implementação no substitutivo em tela. Assim, limita-se a extensão geográfica da Zona Franca aos municípios em que a atividade calçadista é tradicionalmente presente. Ademais, introduz-se como critério de elegibilidade da empresa calçadista para gozar do benefício fiscal o cumprimento de processo produtivo básico (PPB), assim entendida a realização de um conjunto mínimo de operações no estabelecimento fabril que caracterize a efetiva industrialização de determinado produto, nos termos da Lei n.º 8.387, de 30/12/91, como a contrapartida à concessão de incentivos fiscais. Busca-se, assim, em suas palavras, evitar a criação oportunista de meras “montadoras” de calçados que gerassem poucos empregos e apropriassem integralmente o benefício fiscal na forma de lucro, objetivo reforçado, a seu ver, na forma da proibição expressa, no art. 6º, de a empresa restringir-se à montagem do sapato, associada à proibição de importar calçados pré-montados, no art. 7º. Espera-se, com isso, segundo o ínclito Relator, assegurar que a renúncia fiscal se reverta em benefícios como a agregação de valor ao produto, o adensamento de cadeias produtivas e, por conseguinte, a geração de renda e de empregos qualificados, com a concomitante capacitação de pessoal, tudo isso redundando, efetivamente, no desenvolvimento regional. Ressalta que os mesmos objetivos estão explicitamente previstos, na forma de critérios adicionais, no art. 8º. Por fim, registra que, com o mesmo fito de promover a competitividade do arranjo produtivo local, estendeu-se, no art. 9º, a isenção para o imposto de importação de máquinas específicas de produção coureiro calçadista que ainda não possuam similar no Brasil.

Encaminhada a matéria ao nosso Colegiado em 09/08/17, foi inicialmente designado Relator, na mesma data, o ilustre Deputado Renato Molling. Posteriormente, recebeu a Relatoria, em 18/04/18, o eminentíssimo Deputado Márcio Biolchi. Em seguida, em 08/05/18, foi nomeado Relator o ínclito Deputado Herculano Passos. Por fim, recebemos, em 06/06/18, a honrosa missão de relatar o projeto. Não se lhe apresentaram emendas até o final do prazo regimental para tanto destinado, em 22/08/17.

Cabe-nos, agora, nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e

Serviços, apreciar a matéria quanto ao mérito, nos aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, VI, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O projeto em análise se propõe a criar a Zona Franca da Indústria Calçadista, no Estado do Rio Grande do Sul. A implantação da referida Zona Franca teria o condão de fomentar toda a cadeia produtiva no município em que vier a ser instalada e, por obra do natural espalhamento da atividade econômica aumentada, os municípios vizinhos também colheriam os reflexos positivos da iniciativa.

É inegável que a criação de uma Zona Franca enseja inúmeros benefícios para a região em que se instala. Tome-se o exemplo da evolução da Zona Franca de Manaus, que, por meio das vantagens concedidas, logrou trazer renda e desenvolvimento a seus habitantes. A Zona Franca da Indústria Calçadista impulsionaria uma atividade já longeva na Região Sul, hoje negativamente afetada por uma concorrência muitas vezes desleal de outros países. Não seria apenas uma bengala a apoiar um setor específico da economia gaúcha, mas um incentivo para projetar internacionalmente as potencialidades que a região já possui.

Frise-se o efeito multiplicador da iniciativa, pois, quando uma indústria é implantada em um local ou outra já existente expande sua capacidade instalada, além do incremento da atividade propriamente dita, há um espraiamento desse efeito, que, em teoria econômica, é conhecido como efeito encadeamento. Em outras palavras, existe um ciclo virtuoso em que a expansão da atividade fomenta a instalação de fornecedores e a instalação dos fornecedores incentiva a expansão de novos elos a jusante na cadeia de valor. Nesse sentido, o incentivo à produção calçadista estende-se para bovinocultura, setor coureiro, serviços de *design*, setor de embalagens e fornecimento de acessórios, entre outros.

A criação da Zona Franca da Indústria Calçadista também seria uma relevante compensação a um desequilíbrio de condições de operação entre a produção nacional e estrangeira. O setor calçadista enfrenta uma concorrência desleal, em especial de países asiáticos onde vigem leis trabalhistas pouco rígidas e que, recorrentemente desvalorizam suas moedas de forma abusiva para aumentar a competitividade de suas exportações. O efeito desse desequilíbrio propaga-se em duas frentes, pois o mercado nacional é inundado por produtos cujos preços são artificialmente baixos, ao mesmo tempo em que se diminui a participação do País nos mercados externos de calçados.

Por fim, a intensificação das trocas comerciais no mundo todo tem incentivado a concentração da produção de forma a aumentar a eficiência produtiva. Nesse sentido, pequenos produtores ou são assimilados por grandes empresas ou acabam por naufragar por falta de escala. A união de uma cadeia

produtiva numa região, como é o caso do *cluster* gaúcho de produção de calçados, dá robustez aos pequenos produtores da região e permite que, em conjunto, possam competir com grandes concorrentes. A Zona Franca, ao incentivar a consolidação desse *cluster*, não apenas promoveria a indústria local, ela iria além, pois garantiria ao País um polo competitivo e perene de produção de calçados, aumentando receitas externas e evitando gastos com importações.

Concordamos, assim, com o objetivo geral do projeto em tela. Não obstante, consideramos pertinentes as observações do Relator que nos precedeu no exame da matéria, na egrégia Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia.

De fato, enclaves de livre comércio, como uma zona franca, não devem ser criadas de maneira açodada ou descuidada. Afinal, o regime tributário especial neles vigente pode introduzir distorções na alocação dos recursos da economia do País como um todo. Os benefícios concedidos às regiões e aos setores contemplados devem, sempre, ser cotejados com os possíveis impactos sobre as decisões de investimentos no restante do território nacional. Tais regimes fiscais especiais podem, sem dúvida, ser justificados à luz de preocupações mais gerais com as desigualdades regionais ou com dificuldades setoriais, mas sua implementação não pode prescindir de um estudo atento sobre todas as suas consequências econômicas.

É sob esse prisma que as alterações introduzidas ao projeto em pauta pelo substitutivo da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia parecem-nos oportunas.

Estamos de acordo, inicialmente, com a identificação dos municípios que integrarão a Zona Franca da Indústria Calçadista: afinal, deve-se garantir no texto legal que o enclave será instalado em cidades com aquela tradição manufatureira. Estamos acordes, também, com a especificação de critérios para que empresas possam pleitear sua instalação na Zona Franca e, assim, fruir dos benefícios fiscais correspondentes. Nesse sentido, afigura-se-nos pertinente a escolha do Processo Produtivo Básico (PPB) – assim entendido a realização de um conjunto mínimo de operações no estabelecimento fabril que caracterize a efetiva industrialização de determinado produto – como a contrapartida básica da empresa aos benefícios recebidos. Na mesma linha, concordamos com as exigências adicionais a serem atendidas pela firma, contidas no art. 8º do substitutivo, a saber: **(i)** aumento do incremento de oferta de emprego na região da ZFC; **(ii)** concessão de benefícios sociais aos trabalhadores; **(iii)** reinvestimento de lucros na cidade sede da empresa; e **(iv)** investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico. Em nossa opinião, também deve ser acatada a sugestão de isenção do imposto de importação de máquinas específicas de produção coureiro calçadista que ainda não possuam similar no Brasil.

Acreditamos que o conjunto das alterações promovidas pelo substitutivo em tela contribuirá para que os incentivos tributários associados à Zona Franca redundem no efetivo atendimento dos objetivos

que norteiam a criação do enclave. Mais especificamente, cremos que a aprovação do projeto sob exame, nos termos do substitutivo analisado, permitirá o fortalecimento da cadeia produtiva coureiro calçadista no Rio Grande do Sul, escoimada da implantação oportunista de meros montadores do produto importado, assegurando a geração de emprego e renda locais.

Por todos estes motivos, votamos pela **aprovação do Projeto de Lei nº 4.737-A, de 2016, nos termos do substitutivo da egrégia Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia.**

É o voto, salvo melhor juízo

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2018.

Deputado COVATTI FILHO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 4.737/2016 e o Substitutivo adotado pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Covatti Filho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Daniel Almeida - Presidente, Jorge Côrte Real e Helder Salomão - Vice-Presidentes, Dagoberto Nogueira, Fernando Torres, Giovani Feltes, Giuseppe Vecci, Keiko Ota, Rubens Otoni, Covatti Filho, Eli Corrêa Filho, Goulart, Herculano Passos, Joaquim Passarinho, Luis Carlos Heinze, Sergio Vidigal e Vinicius Carvalho.

Sala da Comissão, em 31 de outubro de 2018.

Deputado DANIEL ALMEIDA
Presidente