

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PROJETO DE LEI Nº 777-A, DE 2019

Acrescenta artigo ao Decreto-lei 288, de 28 de fevereiro de 1967, que regula a Zona Franca de Manaus e trata de produtos com uso de matéria-prima regional.

Autor: Deputado MARCELO RAMOS

Relator: Deputado SIDNEY LEITE

I – RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 777/19**, de autoria do nobre Deputado Marcelo Ramos, acrescenta um art. 7º-B ao Decreto-Lei nº 288, de 28/02/67, dispensando das exigências do processo produtivo básico de que trata o *caput* do art. 7º do mesmo Decreto-Lei produtos com uso de preponderância de matéria-prima regional proveniente do Estado do Amazonas. O § 1º deste novel dispositivo preconiza que os critérios para fins de reconhecimento da preponderância de matéria-prima de origem regional referida no § 14 – não especificado o artigo a que se vincula – levarão em conta pelo menos um dos seguintes atributos, de forma absoluta, relativa ou por importância: volume, quantidade, peso ou importância, tendo em vista a utilização no produto final. Por fim, o § 2º do artigo acrescentado determina que os critérios para fins de reconhecimento da preponderância de matéria-prima de origem regional referida no § 15 – igualmente, não identificado o artigo a que se vincula – serão estabelecidos pelo Conselho de Administração da Suframa.

Na justificção do projeto, o ilustre Autor considera urgente a tarefa de diversificação da estratégia industrial no âmbito da Zona Franca de Manaus de forma a aumentar o rol de produtos e estimular uma indústria mais



próxima das nossas vocações naturais. Registra que, atualmente, os principais polos da ZFM são os de duas rodas e de eletroeletrônicos, este último com sinalização do atual governo, no Plano dos Primeiros Cem Dias, de redução de imposto de importação, o que, se confirmado, em sua opinião, impactará negativamente a produção industrial no Amazonas.

A seu ver, o Estado do Amazonas não pode abrir mão dos incentivos atuais e dos setores instalados, sob pena de uma gravíssima crise econômica e social, com impactos inestimáveis na questão ambiental. Defende, por outro lado, ser urgente a criação de condições para a instalação de uma chamada Bioindústria da Amazônia, sendo este o objetivo do projeto em tela.

O ilustre Autor lembra que o mecanismo encontrado pela legislação para evitar que o Polo Industrial de Manaus fosse apenas um polo de montagem consistiu na obrigatoriedade de aprovação prévia e cumprimento de um processo produtivo básico (PPB) estabelecendo as etapas da produção que devem estar instaladas em Manaus. Tal mecanismo, em seu ponto de vista, é eficiente para a indústria hoje instalada no Amazonas, mas burocrático e desnecessário quando se trata de industrialização de matéria-prima regional, na medida em que o critério de preponderância de matéria-prima regional já é, por si só, suficiente para garantir o critério de valor adicionado.

Desta forma, sua iniciativa busca a desobrigação de PPB quando o produto industrializado tiver preponderância de matéria-prima regional em volume, quantidade, peso ou importância. Em sua opinião, tal medida estimulará a instalação no âmbito da Zona Franca de Manaus de indústrias de concentrados de açaí, buriti, de processamento da andiroba, da copaíba, de biocosméticos, de fitoterápicos e outras relacionadas às riquezas do Estado do Amazonas.

O Projeto de Lei nº 777/19 foi distribuído em 20/03/19, 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



proposição ao primeiro daqueles Colegiados em 21/03/19, foi designado Relator, em 28/03/19, o eminente Deputado Sidney Leite. Posteriormente, em 09/05/19, recebeu a Relatoria o ínclito Deputado Cristiano Vale. O Parecer do Relator, pela aprovação da proposição na forma de substitutivo de sua autoria, foi aprovado por aquela Comissão em sua reunião de 25/09/19.

O **substitutivo da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia** adota caminho diverso para lograr o intento buscado pela proposição em pauta. Por meio de alteração do § 1º do art. 3º do Decreto-Lei nº 288/67, ele equipara a ZFM à Zona Franca Verde, assim chamado o regime fiscal instituído pelos arts. 26 e 27 da Lei nº 11.898, de 08/01/09. Mediante tal regramento, isentam-se do IPI os produtos industrializados nas Áreas de Livre Comércio de Tabatinga, de Guajará-Mirim, de Macapá e Santana, de Brasiléia, com extensão para Epitaciolândia, e de Cruzeiro do Sul em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral ou agrossilvopastoril, aplicando-se essa isenção tanto no consumo interno nesses enclaves quanto à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional. A modificação proposta no substitutivo acrescenta a previsão de que tais produtos estarão dispensados do atendimento de processo produtivo básico.

Em 11/09/19, foi apresentado o Requerimento nº 2.373/19, de autoria do insigne Autor, que requeria a revisão do despacho inicial apostado ao projeto sob exame, de modo que este também fosse apreciado pelas Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; e do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Mencionado pleito foi, no entanto, indeferido pelo Presidente da Câmara dos Deputados em 03/10/19.

Encaminhada a proposição ao nosso Colegiado em 01/10/19, cominamo-nos, em 30/10/19, a honrosa missão de relatar a matéria. Não se lhe apresentaram emendas até o final do prazo regimental a tanto destinado, em 12/11/19.



Cabe-nos, agora, nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico 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 submetido a nossa apreciação trata, em última análise, da viabilidade futura da Zona Franca de Manaus. Como tal, é matéria das mais importantes para a Amazônia – e, em decorrência, para o País. De fato, a ZFM representa a mais bem-sucedida experiência brasileira de desenvolvimento regional. Graças ao seu funcionamento, implantou-se na capital do Amazonas um pujante polo industrial. Seus benéficos reflexos econômicos e sociais têm permitido a geração de emprego e renda, a ocupação do território amazônico e a preservação da Floresta Amazônica. Por conseguinte, o fortalecimento da Zona Franca de Manaus interessa não apenas à cidade de Manaus e ao Estado do Amazonas, mas a todo o Brasil.

Muito embora a atual sistemática de operação da Zona Franca de Manaus apresente excelentes resultados econômicos e sociais, não se pode esquecer que a realidade é dinâmica. Mudanças na orientação da política comercial seguida pelo País têm o potencial de afetar significativamente a ZFM, de forma muitas vezes profunda e imprevista.

Hoje, os principais polos fabris da ZFM são os de duas rodas e de eletroeletrônicos. Assim, pode-se imaginar que eventuais alterações na demanda doméstica ou nas alíquotas dos impostos de importação desses produtos afetarão sobremaneira a competitividade da Zona Franca de Manaus. Na verdade, este raciocínio não se aplica apenas a motocicletas ou equipamentos eletrônicos, mas, de forma geral, a qualquer linha de produção em relação à qual a ZFM não apresente vantagens competitivas naturais.



Em nossa opinião, a viabilidade econômica da Zona Franca de Manaus a longo prazo será tão mais reforçada quanto mais incentivado o emprego das matérias-primas e das tradições amazônicas. Com efeito, são estes os fatores que não encontram semelhança em nenhum lugar do planeta. Em consequência, os produtos que daí resultarem também serão únicos, inimitáveis.

É o caso específico dos produtos industrializados em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral ou agrossilvopastoril. Cremos que tais produtos devem ser objeto de um incentivo adicional, por representarem as vantagens comparativas intrínsecas da ZFM.

Tanto a proposição em tela quanto o substitutivo da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia buscam conferir o mesmo incentivo adicional àqueles produtos: a desobrigação de que sua industrialização deva atender os critérios de processo produtivo básico (PPB). O PPB foi definido pelo art. 1º da Lei nº 8.387, de 30/12/91, como "*o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto*". Em termos resumidos, o processo produtivo básico consiste das etapas fabris mínimas a serem cumpridas pelas empresas na ZFM quando da fabricação de um produto como condição necessária para a fruição dos benefícios fiscais lá vigentes.

A obrigatoriedade de atendimento de um projeto de industrialização na Zona Franca de Manaus a um PPB foi estabelecida como salvaguarda para que as operações no enclave não se limitassem à mera montagem de partes pré-fabricadas oriundas do exterior. Busca-se, assim, fazer com que o desenvolvimento de tecnologia e o consequente aumento do valor adicionado local sejam algumas das contrapartidas às isenções tributárias associadas ao funcionamento da ZFM.

Estamos de acordo com o ilustre Autor em sua observação de que esse mecanismo é eficiente para a indústria hoje instalada no Amazonas, mas burocrático e desnecessário quando se trata de industrialização de matéria-prima regional. De fato, parece-nos evidente que a preponderância de



emprego de matéria-prima regional já é, por si só, suficiente para garantir o critério de valor adicionado local. Assim, consideramos razoável a proposta, presente em ambas as proposições submetidas a nossa análise, de dispensar aqueles produtos da exigência de cumprir um protocolo de processo produtivo básico.

Como fizemos na Reforma Tributária, ao criar um Fundo de Diversificação Econômica para o Estado do Amazonas a fim de pesquisar e desenvolver novos modais econômicos, importante adaptar a realidade de tais culturas produtivas – muito relacionados a produtos primários ou semielaborados - ao nível de governança exigido para se instalar na Zona Franca de Manaus.

Como sabido, qualquer sistema produtivo, para fazer jus aos incentivos e operar na área de abrangência da ZFM, deve aprovar o processo produtivo básico de seu produto na SUFRAMA, que o faz através de seu Conselho de Administração. Apenas depois da aprovação do PPB que a produção e venda com incentivos é autorizada.

Em nossa cognição, a instituição destas exigências é perfeitamente cabível. Contudo, para certas vocações regionais do Estado do Amazonas, como industrialização de frutas e extratos praticamente exclusivos da região, o nível de controle regulatório não se amolda ao que os produtores do Estado e seus parceiros comerciais podem suportar. Como denota a doutrina de regulação econômica, um alto custo de entrada em determinado segmento pode suprimir iniciativas empresariais louváveis e diminuir a concorrência, privilegiando agentes já estabelecidos ou com capacidade econômica notável.

Assim, sob o auspício de facilitar a produção de artigos industriais derivados de matérias-primas regionais, entende-se proporcional e harmônico excetuar do PPB produtos industriais cuja preponderância na composição deriva de matéria-prima regional.

Os caminhos escolhidos para a concretização da iniciativa diferem, no entanto. O Projeto de Lei nº 777/19 preconiza a medida por meio de artigo acrescentado ao Decreto-Lei nº 288, de 28/02/67. Já o substitutivo da CINDRA opta por modificar a redação do § 1º do art. 3º do mesmo Decreto-Lei.

Em continuidade ao fomento de novos arranjos produtivos na



região amazônica, relevante fomentar a utilização de matérias-primas de origem animal, vegetal e mineral por estabelecimentos localizados na Zona Franca Verde. Atualmente, a redação do art. 6º do Decreto-Lei Nº 1.435/75 apenas autoriza o incentivo tributário aos produtos com matéria-prima agrícola e extrativa vegetal, excetuada a pecuária.

Em nossa cognição, impossibilidade de se comercializar as matérias-primas de origem mineral e animal sem isenção de IPI não se compatibiliza as necessidades do interior amazônico, em que é muito predominante a agricultura familiar e arranjos produtivos locais relacionados ao solo. Assim, deve-se corrigir a redação do Decreto-Lei da Zona Franca Verde para possibilitar que os Municípios da Amazônia Ocidental e do Amapá forneceram insumos regionais para compradores.

Entende-se que a iniciativa, que se apresenta no substitutivo, contribuirá para a alavancagem econômica da Amazônia brasileira, pois possibilitará a compra de insumos de origem animal, vegetal e mineral com incentivo tributário pleno e manutenção dos créditos vinculados às operações. Significará, ainda, a abertura de novos mercados e possível acesso a melhores insumos, o que pode aumentar a produtividade, reduzir custos de transação e melhorar a alocação de recursos das atividades econômicas da Amazônia. Assim, será oferecida emenda justamente com o intuito em tela.

Paralelamente, conquanto estejamos de acordo com o conteúdo das duas proposições, cremos que ambas merecem reparos quanto à precisão que deve presidir a elaboração de um texto legal. No caso do projeto de lei, os parágrafos do artigo por ele introduzido ao Decreto-Lei nº 288/67 fazem referência a §§ 14 e 15 – presumivelmente do art. 7º – que, simplesmente, não estão presentes no texto vigente da norma. Ademais, o novo artigo é numerado como 7º-B, apesar de o Decreto-Lei não conter um art. 7º-A.

Por sua vez, o substitutivo acrescenta a medida ao final de um dispositivo do Decreto-Lei que trata de assunto diverso: a especificação das mercadorias estrangeiras excepcionadas da isenção do imposto de importação e do IPI. Se implementada a alteração, resultaria, a nosso ver, um texto desprovido de clareza e precisão. A mencionar, ainda, que referida modificação não guarda nenhuma relação com suposta equiparação da ZFM à Zona Franca Verde – assim entendida a isenção do IPI incidente sobre a comercialização no território nacional dos produtos elaborados nas áreas de livre comércio com



preponderância de matérias-primas regionais –, como argumentado no parecer daquele egrégio Colegiado. Com efeito, tais produtos, quando manufaturados na Zona Franca de Manaus, já têm sua comercialização no restante do País isenta do IPI. A medida proposta, na verdade, é outra: a desobrigação de que esses produtos tenham sua fabricação sujeita a atendimento de processo produtivo básico.

Assim, tomamos a iniciativa de oferecer um substitutivo que preserve o mérito das proposições analisadas, evitando os pontos acima mencionados.

Por estes motivos, votamos pela **aprovação do Projeto de Lei nº 777-A, de 2019, com substitutivo de nossa autoria, em anexo, e pela rejeição do substitutivo da douta Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia.**

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado SIDNEY LEITE
Relator



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 777-A, DE 2019

Aprimora o mecanismo de Processo Produtivo Básico para produtos com predominância de matéria prima regional e aperfeiçoa as regras para fruição de incentivos em insumos regionais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei aprimora o mecanismo de Processo Produtivo Básico para produtos com predominância de matéria prima regional e aperfeiçoa as regras para fruição de incentivos em insumos regionais.

Art. 2º Acrescente-se o art. 7º-A ao Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, com a seguinte redação:

“Art. 7º-A. Ficam dispensados da comprovação de atendimento de nível de industrialização local compatível com processo produtivo básico os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral ou agrossilvopastoril, conforme definido em regulamento.”

Art. 3º O caput do art. 6º do Decreto-Lei Nº 1.435, de 16 de dezembro de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art 6º Ficam isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados os produtos elaborados com matérias-primas de origem animal, vegetal, mineral e agrossilvopastoril, por estabelecimentos localizados na área definida pelo § 4º do art. 1º do Decreto-lei Nº 291, de 28 de fevereiro de 1967.

.....
§ 2º Os incentivos fiscais previstos neste artigo aplicam-se,



exclusivamente, aos produtos elaborados por estabelecimentos industriais cujos projetos tenham sido aprovados pela SUFRAMA, observado o art. 7-A do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.”

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Apresentação: 14/08/2023 14:29:07.460 - CDE
PRL 2 CDE => PL 777/2019

PRL n.2

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado SIDNEY LEITE
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Sidney Leite
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD230191207800>

