PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001

Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Érico Ribeiro

I - RELATÓRIO

A proposição epigrafada foi apresentada inicialmente como PLS nº 146/1996, pelo então Senador Joel de Hollanda. Ao dar entrada na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei foi despachado para as Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CSJC), nesta ordem.

Faz-se oportuno discorrer brevemente a respeito das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), introduzidas no Brasil pelo Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988, posteriormente alterado pelas Leis nºs 8.396, de 2 de janeiro de 1992, e 8.924, de 29 de julho de 1994. Dada a visão de desenvolvimento autárquico predominante na época e a má compreensão do potencial desenvolvimentista do mecanismo, as ZPEs nunca chegaram a ser efetivamente implantadas.

Ao todo, foram criadas, mediante decreto presidencial, dezessete ZPEs em diferentes Estados da Federação, mas somente quatro delas tiveram concluídas suas obras de infra-estrutura: as de Imbituba (SC), Rio Grande (RS), Teófilo Otoni (MG) e Araguaína (TO). A ZPE de Imbituba chegou a ter três projetos industriais aprovados, mas nenhum deles entrou em funcionamento, por terem faltado providências de natureza administrativa, de responsabilidade do Poder Executivo. Estima-se que, em seu conjunto, os Estados e a iniciativa privada chegaram a gastar cerca de R\$ 50 milhões em suas ZPEs.

As ZPEs são distritos industriais isolados por cerca e sob estrito controle aduaneiro onde as empresas nelas localizadas têm sua produção voltada essencialmente para o mercado externo e operam em regime fiscal, cambial e administrativo diferenciado em relação às demais empresas do País. As ZPEs constituem mecanismo largamente utilizado em todo o mundo, como um instrumento de atração de investimentos, geração de empregos, expansão das exportações e correção de desequilíbrios regionais.

Dados publicados pelo International Labour Office, das Nações Unidas, relativamente ao ano de 2002, revelam que existem aproximadamente 3 mil ZPEs (ou mecanismos similares), em 116 países, que geram cerca de 37 milhões de empregos diretos, sendo 30 milhões na China. Os países mais ativos na utilização desse instrumento têm sido os Estados Unidos (cuja legislação básica é de 1934), o México e, mais recentemente, a China.

Os Estados Unidos tinham, em 1999, 121 "foreign-trade zones" (equivalentes às ZPEs brasileiras) e mais 210 "sub-zones" (que são empresas isoladas que têm "status" de FTZ), que movimentam cerca de US\$ 180 bilhões/ano e geram 340 mil empregos. O México, por sua vez, tem mais de 4 mil empresas "maquiladoras", instaladas em parques industriais, que dão emprego a mais de 1 milhão de pessoas e respondem por um terço das exportações do país, gerando mais divisas do que o petróleo.

A China é o caso mais notável de sucesso na utilização do mecanismo. Foram as suas "Special Economic Zones", criadas em 1978, o principal fator responsável pelo extraordinário crescimento daquele país nos últimos 20 anos, proporcionando ambiente propício à atração do maior fluxo atual de investimentos estrangeiros.

Há 40 ZPEs nos países da Comunidade Andina, 33 nos da União Européia (antes do recente ingresso dos países da Europa Oriental, que também têm ZPEs) e em quase todos os países do Sudeste Asiático (só as Filipinas têm 142 ZPEs) e do Oriente Médio. Nos países do MERCOSUL, a Argentina já instalou 6 "zonas francas" (Equivalentes às ZPEs brasileiras), de um total de 27 autorizadas por uma lei de 1997. O Uruguai tem 8 "zonas francas" e o Paraguai tem, desde 1997, uma "ley de maquila", que transforma todo o território paraguaio em zona franca.

Enfim, este breve resumo mostra que a maioria dos países utiliza o instrumento ZPE em suas políticas de desenvolvimento, independentemente de serem desenvolvidos, em desenvolvimento, capitalistas ou "pós-comunistas". E mais, o crescimento das ZPEs tem sido mais intenso precisamente nos últimos 15 ou 20 anos.

Não bastasse este emprego generalizado do instrumento em todo o mundo, convém acrescentar que as ZPEs são inteiramente compatíveis com as regras da Organização Mundial de Comércio e com os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL.

Instituições internacionais, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) já recomendaram a utilização das ZPEs como instrumento de desenvolvimento econômico no Brasil.

A legislação básica das ZPEs é de 1988, quando a economia brasileira ainda era bastante fechada e prevalecia um certo preconceito contra o capital estrangeiro. Como um reflexo dessas condições, a legislação aprovada naquele ano resultou eivada de restrições, que tornaram o mecanismo pouco competitivo quando comparado com legislações de outros países, onde se verifica uma percepção mais clara dos benefícios da atração de investimentos estrangeiros diretos, especialmente quando voltados para a exportação.

Há, consequentemente, a necessidade de serem introduzidos aperfeiçoamentos na legislação brasileira de ZPEs, se desejamos torná-la um mecanismo verdadeiramente competitivo e capaz de colocar o País em condições adequadas de concorrer para atrair investimentos internacionais que requerem este tipo de regime jurídico. É precisamente este o objetivo do Projeto de Lei nº 5.456, de 2001.

Passamos a enumerar os principais aperfeiçoamentos introduzidos pelo Projeto e aprovados pelo Senado Federal, após processo de tramitação que se arrastou por mais de 5 anos.

- (I) Permite a venda de até 20% do valor da produção das empresas em ZPE no mercado doméstico (art.18, "caput"), sendo que esta venda será tratada como uma importação normal, de modo a manter estrita neutralidade tributária entre as produções dentro e fora das ZPEs, eliminando qualquer possibilidade de competição desleal com relação às empresas localizadas fora das ZPEs. Isso será conseguido mediante o seguinte tratamento: (a) sobre o valor total da internação, serão cobrados, integralmente, todos os tributos federais incidentes sobre as importações (IPI, Cofins e PIS/PASEP); (b) sobre o valor das matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem importados, que integrarem o produto internado, incidirão o Imposto de Importação, o Cofins-Importação, o PIS/PASEP-Importação, o AFRMM e o IOF; e (c) sobre o valor das matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, adquiridos no mercado interno, que integrarem o produto internado, incidirá um encargo cujo percentual será o somatório das alíquotas em vigor no momento da internação, para a Cofins, para o PIS/PASEP e para o crédito presumido de que trata a Lei nº 9.363, de 13 de dezembro de 1996, e alterações posteriores, quando couber. Este tratamento tributário resulta inteiramente neutro no que concerne às empresas localizadas dentro e fora das ZPEs, e corresponde à prática padrão na experiência internacional. A legislação atual das ZPEs proíbe a venda no mercado doméstico, uma restrição que não existe em nenhuma outra legislação do gênero no mundo.
- (II) Inclui no Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), atualmente composto exclusivamente por Ministros de Estado (ou seus representantes), um representante dos Estados e Municípios detentores de ZPE e um representante das empresas administradoras de ZPE (art. 3º). Tal ampliação, que encontra respaldo na experiência de outros países, visa assegurar representatividade, nesta instância decisória, àqueles que efetivamente alocam recursos e operam as ZPEs.
- (III) Elimina a proibição de produção e comercialização de derivados de petróleo, combustíveis e lubrificantes. Esta restrição perdeu sentido com a flexibilização do monopólio estatal, promovida pela Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995 (supressão da alínea "c" do art. 5º do DL 2.452/1998).

(IV) Elimina a exigência de realização de gastos mínimos no País na fase de instalação, mantendo-a apenas na fase de operação (art. 6º, § 2º, inciso III). O objetivo é facilitar a transferência de plantas industriais completas já em operação no exterior (supressão da alínea "c" do § 2º do art. 6º do DL 2.452/1988). Tal medida está em consonância com o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional - Modermaq, criado pela Medida Provisória nº 197, de 7 de julho de 2004, a qual foi convertida na Lei nº 10.978, de 7 de dezembro de 2004.

(V) Elimina a exigência da apresentação de um quadro de insumo-produto, no qual a empresa deve especificar sua linha de produtos e os elementos necessários à sua produção. Tal quadro, de grande complexidade e rigidez, não existe em nenhuma entre várias legislações estrangeiras consultadas. Sua finalidade básica, que seria facilitar o controle aduaneiro, poderá perfeitamente ser assegurada por métodos mais modernos, sem necessidade de se recorrer a procedimentos burocráticos desnecessários (supressão dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 9º do DL 2.452/1998).

(VI) Substitui a isenção (das importações da empresa em ZPE) da antiga Contribuição para o Fundo de Desenvolvimento Social (Finsocial) pela da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (art. 10).

(VII) Altera o tratamento relativo ao Imposto de Renda nos seguintes aspectos: (a) passa a permitir a depreciação, para fins de apuração do lucro tributável, de bens novos e usados (estes, desde que estejam acompanhados de laudo de avaliação, na forma da legislação em vigor) adquiridos no mercado externo (art. 11, § 1°); (b) restabelece a isenção, revogada pela Lei nº 9.340, de 27 de dezembro de 1996, do imposto incidente sobre as remessas e os pagamentos realizados, a qualquer título, a residentes e domiciliados no exterior (art. 11, inciso II, do DL 2.452/1998 e art. 88, inciso XVI do PL); (c) isenta de imposto os lucros auferidos durante os cinco primeiros exercícios seguintes ao da entrada em funcionamento do projeto (art. 11, § 3°); e (d) estabelece que a isenção da regra anterior será de 10 anos, no caso das ZPEs localizadas nas regiões delimitadas pelas Leis nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, e nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, que já dispõem deste prazo ampliado.

No caso da isenção dos lucros (c), as razões básicas são o fato de que o benefício consta da maioria das legislações estrangeiras (e é em relação a estas que precisamos fazer nosso modelo competitivo) e também porque 5 anos tende a ser o prazo médio requerido para que projetos de certo porte absorvam os custos de implantação e comecem a gerar lucros. Já a previsão de prazo mais dilatado (d) assegura a manutenção do tratamento disponível nas regiões Norte e Nordeste, consoante as políticas públicas de desenvolvimento regional.

Foram abertos prazos para apresentação de Emendas ao Projeto, perante esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em 2001 e em 2003, mas em nenhuma dessas ocasiões foram oferecidas contribuições ao aprimoramento da proposta.

II - VOTO DO RELATOR

A análise imparcial e tecnicamente bem fundamentada das ZPEs permite extrair as seguintes conclusões, todas elas com fartas e consistentes justificativas:

- a) as ZPEs são um eficiente instrumento de atração de investimentos, de geração de empregos, de expansão das exportações e de correção de desequilíbrios regionais, conforme comprova a abundante e diversificada experiência internacional;
- b) as ZPEs são inteiramente compatíveis com as regras da Organização Mundial de Comércio (cujos acordos nem sequer fazem referência a elas) e com as normas do MERCOSUL (que já disciplinou o seu funcionamento através da Decisão CMC nº 8/1994);
- c) as ZPEs são também compatíveis com a atual Política Industrial e de Comércio Exterior do governo. Aliás, elas são compatíveis com qualquer política do gênero e, até mesmo, com a ausência de uma tal política; e
- d) as ZPEs não geram perda de arrecadação, não acarretam ônus para o Tesouro Nacional e não implicam em concorrência desleal com as empresas localizadas fora delas.

Além disso, qualquer avaliação do mérito das ZPEs e, consequentemente, dos aperfeiçoamentos em sua legislação propostos pelo PL nº 5.456, de 2001, precisa levar em conta as seguintes considerações:

- a) dado o imperativo de aumentarmos vigorosamente as nossas exportações, face à necessidade estratégica de reduzirmos a dependência de capitais voláteis para o ajuste de nossas contas externas, o País não pode abrir mão de um instrumento que o mundo todo usa com sucesso, a menos que seja apresentada uma (ou um conjunto de) justificativa suficientemente consistente e convincente em contrário, o que não ocorreu até agora;
- b) a atual Política Industrial e de Comércio Exterior do Governo, recentemente divulgada, não contempla o objetivo do desenvolvimento regional, algo inadmissível diante das assimetrias e heterogeneidades que o País apresenta, não oferecendo, portanto, uma alternativa que substitua ou atenue a prática da "guerra fiscal" entre as Unidades da Federação, um compromisso, aliás, do Poder Executivo, durante as negociações em torno da "reforma tributária"; e as ZPEs poderão ser o núcleo de uma tal política de desenvolvimento regional;
- c) os 17 Estados da Federação que têm ZPE gastaram cerca de R\$ 50 milhões num programa amparado por uma Lei em vigor, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional.

A despeito das considerações favoráveis acima, a proposição demanda alguns ajustes, os quais promovemos por meio das emendas anexas, as quais passamos a comentar.

Primeiramente, faz-se necessário corrigir a redação do § 1º do art. 3º do Projeto, no qual se percebe a falta da partícula aditiva "e".

A segunda emenda tem o propósito de, mediante acréscimo de parágrafo ao art. 4º do PL, evitar que projetos, especialmente os de grande porte, que impliquem em demorado processo de implantação, bem superior ao da construção da infra-estrutura da ZPE, tenham seu cronograma de implantação retardado em função de a área não ter sido ainda alfandegada.

A terceira emenda, que altera a redação do art. 10 do projeto, visa (a) incluir o PIS entre as desonerações de tributos federais aplicáveis às importações das empresas em ZPE (que havia sido omitido da redação inicial do art. 10 do PL 5456/2001) e que tem o mesmo fato gerador e a mesma base de cálculo da Cofins; b) substituir a isenção do antigo Finsocial (que consta do DL nº 2.452/1988) pela Cofins; c) ajustar o espírito dessas desonerações à situação criada pela incidência da Cofins-Importação e do PIS/PASEP-Importação, sobre as importações de produtos estrangeiros e serviços do exterior; e d) deixar explícito, no *caput* do artigo, que as isenções alcançam bens e também os serviços, conforme está disciplinado no art. 21 do Projeto.

A Emenda de nº 4 objetiva fazer incidir, integralmente, na internação no mercado interno, os tributos desonerados no art. 10, de modo a manter estrita neutralidade tributária entre os produtos fabricados em ZPE e fora dela. Além disso, o acréscimo da expressão "quando couber" na alínea "e" se deve à permanência deste crédito presumido na hipótese de as empresas não estarem submetidas à sistemática não cumulativa de recolhimento das contribuições para o PIS e a COFINS, instituída pelas Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

Embora o gás natural e a energia elétrica já estejam perfeitamente identificados como bens, e não serviços, em vários ramos da legislação, em razão da clareza que este ponto requer, é necessário que tais itens sejam assim caracterizados também no contexto das operações de empresas em ZPE. Este o escopo da Emenda de nº 5.

A sexta Emenda de nossa autoria se destina a suprimir, do art. 21, III, a ressalva "...os explorados em virtude de concessão do Poder Público ...", que não mais se justifica face ao programa de privatização de serviços públicos implantado no País.

Quanto à sétima e última Emenda, cabe esclarecer que, embora o art. 19 do Projeto atribua às vendas de bens para empresa localizada em ZPE, com cobertura cambial, "o mesmo tratamento fiscal, cambial, creditício e administrativo aplicável às exportações ao exterior", o inciso II do § 2º do art. 14 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, exclui do tratamento como exportação, para fins de incidência da Cofins e do PIS, os fornecimentos para empresas em ZPE. Embora, a rigor, a revogação expressa desse dispositivo fosse desnecessária, a sua inclusão no art. 28 da proposição ora apreciada tem o

propósito de eliminar qualquer margem para questionamento com relação a este ponto. Idêntica finalidade tem a revogação do inciso XVI do art. 88 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, que revogou o inciso II do art. 11 do Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988, agora restabelecido pelo inciso II do art. 11 do Projeto de Lei sob comento.

Face ao exposto, voto pela aprovação do PL nº 5.456, de 2001, com as modificações determinadas pelas Emendas de nºs 1 a 7, todas de nossa autoria.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado Érico Ribeiro Relator

PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001

Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

EMENDA Nº 1

Dê-se ao § 1º do art. 3º d	o projeto a	seguinte redação:
"Art. 3° § 1° Os representa das empresas administra seus respectivos colegiao	doras de Z	Estados e Municípios e ZPE serão indicados po
Sala da Comissão, em	de	de 2004.

PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001

Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

EMENDA Nº 2

	Acrescente-se ao art. 4	⁰ do Projeto o s	eguinte parágrafo
único	:		
	"Art. 4°		
	Parágrafo único. Uma vez criada empresa administradora, as empresas q para nela se instalar poderão iniciar a incentivos do regime: na fase de opera incentivos após o alfandegamento da áre	ue tiverem projeto fase de implanta ção, só poderão	os aprovados ção, com os
	Sala da Comissão, em	de	de 2004.
	Deputado	Érico Ribeiro	

PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001

Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

EMENDA Nº 3

Dê-se ao art. 10 do projeto a seguinte redação:

- "Art. 10. As importações e as exportações de bens e serviços por empresa autorizada a operar em ZPE gozarão de isenção dos seguintes tributos:
- I Imposto de Importação, independentemente do disposto no art. 17 do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966;
 - II Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- III Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);
- IV Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior – Cofins-Importação;
- V Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep);
- VI Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços do Exterior – PIS/PASEP-Importação;
 - VII Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante; e

VIII – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e sobre Operações relativas a Valores Mobiliários."

Sala da Comissão, em de de 2004.

PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001

Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA Nº 4

			Dê-se ao § 2	2º do art. 18	do p	orojeto	a :	seguinte reda	ação:
" /	rt. 18	3							
§	2°	Α	mercadoria	produzida	em	ZPE	е	introduzida	para

- s 2° A mercadoria produzida em ZPE e introduzida para consumo no mercado interno ficará sujeita ao pagamento de tributos e encargos, conforme discriminado:
 - I sobre a valor da internação:
 - a) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- b) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e
- c) Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep);
- II sobre o valor das matérias primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, importados, que integrarem o produto internado:
 - a) Imposto de Importação;
- b) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior – Cofins-Importação;

- c) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços do Exterior PIS/PASEP-Importação;
 - d) Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante; e
- e) Imposto sobre Operações de crédito, Câmbio e Seguro e sobre Operações relativas a Valores Mobiliários;
- III sobre a valor das matérias primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, adquiridos no mercado interno, que integrarem o produtos internado, encargo cujo percentual será o somatório das alíquotas em vigor no momento da internação, para:
- a) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)
- b) a Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e
- c) o crédito presumido de que trata a Lei nº 9.363, de 13 de dezembro de 1996, e alterações posteriores, quando couber."

Sala da Comissão, em de de 2004.

PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001

Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA Nº 5

Dê-se ao *caput* do art. 19 do projeto a seguinte redação:

"Art. 19. Às vendas de bens, inclusive gás natural e energia elétrica, para empresas localizadas em ZPE, com cobertura cambial, será atribuído o mesmo tratamento fiscal, cambial, creditício e administrativo aplicáveis às exportações em geral para o exterior.

de 2004.

Sala da Comissão, em de

PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001

Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA Nº 6

		rojeto a seguinte redação:
para empresas estabele	or reside cidas en erviços,	nte ou domiciliado no País n ZPE, serão considerado exceto os decorrentes de cados em regulamento;"
Sala da Comissão, em	de	de 2004.

PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001

Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA Nº 7

Dê-se ao art. 28 do projeto a seguinte redação:

"Art. 28. Revogam-se o Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988; as Leis nº 8.396, de 2 de janeiro de 1992, e nº 8.924, de 29 de julho de 1994; o inciso II do § 2º do art. 14 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e o inciso XVI do art. 88 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996."

Sala da Comissão, em de de 2004.