

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025
(Do Sr. LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA)

Dispõe sobre a simplificação e racionalização do regime de operação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Modifiquem-se os seguintes artigos da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), sujeitas ao regime jurídico instituído por esta Lei, com a finalidade de promover exportações.

.....” (NR)

“Art. 2º A criação de ZPE far-se-á por decreto, que delimitará sua área, a qual poderá ser descontínua observado o disposto no § 6º deste artigo, à vista de proposta dos Estados ou dos Municípios, isoladamente ou em conjunto, na forma de consórcio público conforme a Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005, ou de ente privado.

§1º

.....

IV - comprovação de disponibilidade mínima de infraestrutura, de viabilidade logística, industrial e aduaneira e de serviços capazes de absorver os efeitos de sua implantação;



.....”(NR)

“Art. 3º.....

III – avaliar os resultados da ZPE em termos dos incrementos de exportações relativamente aos custos relativos à renúncia fiscal;

IV – indicar o aprimoramento da governança e transparência da ZPE ou a cassação de seu ato de criação com base na avaliação de resultados do inciso III.”

.....

§ 1º Para fins de análise das propostas e aprovação dos projetos, o CZPE levará em consideração o incremento esperado das exportações relativamente à renúncia fiscal estimada.

§ 2º.....

§3º

.....”(NR)

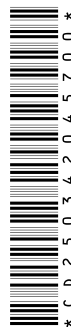
“Art. 21-A. Os serviços vinculados à industrialização e à prestação de serviços ao mercado externo das mercadorias exportadas poderão ser beneficiários do regime instituído por esta Lei.” (NR)

Art. 2º Revoguem-se os seguintes dispositivos da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007:

I – os incisos III, IV, V e VI do § 1º do art. 3º;

II – os incisos I e II e §§ 1º a 7º do art. 21-A.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

Recente relatório da Controladoria Geral da União (Relatório de Avaliação nº 1607119¹) fez uma análise das ZPE no Brasil. Sua principal conclusão é de que *“a política apresentou dificuldades na consolidação dos resultados esperados em relação ao aumento das exportações, do emprego e da renda, da difusão tecnológica e do desenvolvimento regional. Em relação aos controles e à governança da política, foram observadas fragilidades na obtenção de informações que impactam no monitoramento dos resultados da política”*.

É usual apontar para problemas de implementação. E não há dúvidas que temos problemas nesta dimensão. Mas há problemas de desenho também. Costuma-se demandar tudo o que possa se conceber ser bom de uma política pública. Assim, por mais que o objetivo principal da política pública seja absolutamente claro e muito objetivo, é usual proliferarem objetivos acessórios.

O problema é que há escolhas a se fazerem entre objetivos, os chamados “trade-offs”. Quando se persegue mais de um objetivo se tem menos de outro e vice-versa. Se houver uma quantidade grande de objetivos e/ou trade-offs significativos entre eles, o insucesso da política estará definido desde a sua concepção.

Neste caso, costuma-se afirmar em inglês que a política pública em pauta pretende ser *“jacks of all trades, but master of none”*, ou seja, buscam-se muitos objetivos ao mesmo tempo e justamente por esta falta de foco não se consegue atingir nenhum objetivo de forma que possa ser considerada minimamente bem sucedida.

É com base nessa ideia que propomos uma simplificação e racionalização das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) no Brasil.

¹ <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1614121>



A primeira alteração é logo no art. 1º da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007 em que traduzimos todo o objetivo da lei em um alvo só: incrementar exportações. Inclusive para fazer jus ao nome do instrumento que é justamente uma “zona de processamento de exportações” (ZPE).

Pendurar um grande conjunto de objetivos em um instrumento pode parecer uma “sensibilidade” às diversas dimensões que, de fato, precisamos avançar como país. Mas para isso temos que dispor de outros instrumentos. E aqui temos apenas um instrumento, a ZPE, que está vocacionada para o que compõe o seu próprio nome: “Exportações”. Assim, usar um instrumento para um objetivo nos parece o mais razoável.

No art. 3º da lei atual, se coloca como competência do Conselho Nacional das ZPE, o CZPE, “traçar a orientação superior da política das ZPE”.

Entendemos que a principal “orientação superior” para as ZPE deve ser induzi-las a incrementar as exportações ao menor custo possível em termos de renúncia fiscal.

Assim, deixamos claro neste dispositivo que a avaliação de impacto da política deverá ser realizada comparando o incremento das exportações com o seu principal custo, a renúncia fiscal gerada, o que será realizado pelo CZPE.

E se tal avaliação for insatisfatória, cabe ao Conselho Nacional das ZPE, o CZPE, indicar uma entre duas opções: i) o aprimoramento da governança e transparência da ZPE; ou ii) a cassação de seu ato de criação.

No art. 3º se colocam como diretrizes no processo de análise das propostas das ZPEs, o seguinte:

“III - atendimento às prioridades governamentais para os diversos setores da indústria nacional e da política econômica global, especialmente para as políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior;

IV - prioridade para as propostas de criação de ZPE localizada em área geográfica privilegiada para a exportação; e



V - valor mínimo em investimentos totais na ZPE por empresa autorizada a operar no regime de que trata esta Lei, quando assim for fixado em regulamento.

VI - obrigação de que toda energia elétrica a ser utilizada por empresas instaladas em ZPE seja proveniente de usinas de fontes renováveis que não tenham entrado em operação até a data de publicação da Medida Provisória nº 1.307, de 18 de julho de 2025.”

Todas as áreas geográficas podem se tornar “privilegiadas” para exportação. O que é justamente o que se deseja com a criação das ZPE. Mas se o incremento esperado de exportação com a ZPE for razoável, já se trata de uma área “privilegiada para exportação”. No entanto, cabe colocar uma mensagem mais direta de diretriz da ZPE em relação ao objetivo principal: avaliar o “incremento esperado das exportações”.

Um valor mínimo para investimentos não deveria fazer sentido. O que se quer é justamente com o menor conjunto de custos, nesse caso custos fixos, obter um resultado: incremento das exportações. Definir um valor mínimo de investimentos já diminui a proporção incremento de exportações/custo, que é justamente o que mais se deseja maximizar.

A utilização de fontes renováveis novas é meritória, mas acrescenta “objetivos acessórios”, o que compromete o objetivo principal e, como já bastante enfatizado nesta Justificação, acaba sendo disfuncional para a política pública.

Assim, removemos todas essas diretrizes e focamos mais uma vez no objetivo principal e único que é considerar na criação da ZPE, o *incremento esperado das exportações e o seu custo em termos de renúncia fiscal estimada*.

No art. 2º, esclarecemos que a proposta conjunta de ZPE por estados ou municípios será realizada por meio de consórcios públicos, conforme *a Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005*.



Um dos requisitos hoje exigidos em uma proposta de ZPE é a comprovação de disponibilidade mínima de infraestrutura e de serviços capazes de absorver os efeitos de sua implantação. Incluímos a comprovação de *viabilidade logística, industrial e aduaneira, a qual consideramos essencial como requisito na proposta de ZPE.*

Simplificamos o art. 21-A em relação aos requisitos dos serviços utilizados como insumos nas exportações beneficiadas. Não vemos sentido que as desonerações previstas para os serviços utilizados nas exportações beneficiadas sejam menos simplificadas que as das desonerações previstas nos bens de capital do art. 6º-A e nas matérias primas do art. 6º-B.

Acreditamos que garantir uma melhor focalização desta política pública no que é mais relevante, ou seja aumentar exportações ao menor custo fiscal possível, amplia as chances dela efetivamente lograr êxito. Não adiante incluir todas as “vontades” do legislador e perder de vista o objetivo principal. Os resultados reportados no Relatório da CGU, acima mencionado, são um reflexo dessa falta de objetividade.

Assim, essa proposta de simplificação e racionalização das ZPE nos parece uma forma alvissareira de recuperar o verdadeiro foco da política. Algo que deveria permear outras políticas públicas.

Conto com o apoio dos nobres pares para esta meritória proposição.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

