



## COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### PROJETO DE LEI Nº 4.120, DE 2025

Cria a Zona Franca dos Pampas e o Fundo Pampa.

**Autor:** Deputado HEITOR SCHUCH

**Relator:** Deputado FAUSTO JR.

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4120/2025, de autoria do Deputado Heitor Schuch, consiste na criação da Zona Franca dos Pampas (ZFP) e do Fundo Pampa. A Zona Franca dos Pampas abrange uma extensa área territorial do Rio Grande do Sul, organizada em sete sub-regiões que englobam mais de uma centena de municípios. Essa delimitação geográfica inclui as regiões da Campanha, Central, Centro-Sul, Fronteira Oeste, Litoral, Vale do Rio Pardo e Sul, contemplando desde cidades de porte médio como Santa Maria, Pelotas e Rio Grande até pequenos municípios do interior gaúcho.

Os objetivos centrais da ZFP consistem em estabelecer um modelo inovador e sustentável de desenvolvimento regional, capaz de atrair investimentos nacionais e estrangeiros, gerar empregos e renda, e integrar o Brasil de forma mais competitiva ao Mercosul e às cadeias globais de valor. O projeto também enfatiza a necessidade de incorporar instituições científicas e tecnológicas nos processos produtivos, além de priorizar políticas de inclusão, diversidade e sustentabilidade ambiental. Há ainda a ambição de consolidar a região como um celeiro mundial de produção de alimentos.

O cerne da proposta reside no conjunto de incentivos fiscais oferecidos às empresas que se estabelecerem na ZFP. Para a importação de insumos destinados à industrialização, o projeto prevê a suspensão do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados, que será convertida em isenção mediante o cumprimento de requisitos de processo produtivo básico. Essa exigência visa garantir que haja efetiva industrialização e agregação de valor local, não apenas a utilização da zona franca como entreposto comercial.

Os produtos industrializados dentro da ZFP estarão isentos de IPI tanto para consumo interno quanto para comercialização no restante do território nacional. Adicionalmente, as empresas beneficiar-se-ão de alíquotas reduzidas a zero de PIS/PASEP e COFINS sobre suas receitas de vendas. Um incentivo particularmente relevante consiste na





possibilidade de dedução de até 30% da base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, desde que esses recursos sejam reinvestidos na expansão da capacidade produtiva na região e na geração de empregos locais.

Complementarmente à criação da zona franca, o projeto institui o Fundo Pampa, um fundo de natureza contábil administrado pelo governo federal e operacionalizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esse fundo será constituído por dotações orçamentárias, recursos de convênios, doações, empréstimos e outras fontes, destinando-se ao apoio financeiro de projetos e empreendimentos alinhados aos objetivos de desenvolvimento da ZFP. Os recursos poderão ser aplicados tanto de forma reembolsável quanto não reembolsável, conforme regulamentação posterior.

A proposta estabelece uma vigência prolongada para os benefícios fiscais, fixando o prazo de cinquenta anos a partir da publicação da lei. Essa garantia de longo prazo busca oferecer segurança jurídica aos investidores e permitir o planejamento estratégico de longo alcance por parte das empresas. O projeto também prevê mecanismos de acompanhamento e prestação de contas, com relatórios semestrais ao Congresso Nacional sobre as atividades, benefícios e impactos da zona franca.

A justificativa apresentada pelo autor fundamenta-se no cenário de vulnerabilidade enfrentado pelo Rio Grande do Sul nos últimos anos. O estado foi severamente afetado por desastres climáticos recorrentes, incluindo enchentes e estiagens, que impactaram a produção agropecuária e a infraestrutura. A pandemia de COVID-19 agravou a retração econômica, provocando o fechamento de empresas e a migração de mão de obra qualificada. Adicionalmente, o aumento da carga tributária teria reduzido a competitividade das empresas gaúchas.

O deputado argumenta que a criação da zona franca constitui medida alinhada aos objetivos constitucionais de redução das desigualdades regionais e promoção do desenvolvimento nacional. A proposta também se justificaria pela necessidade estratégica de o Brasil avançar na transformação de matérias-primas em produtos manufaturados, agregando valor à produção e fortalecendo a inserção do país nas cadeias globais de valor.

O projeto não possui apensos.

O projeto foi distribuído às Comissões de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Econômico; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta comissão.





## II - VOTO DO RELATOR

A criação de novos regimes aduaneiros especiais encontra óbice nas obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 31, de 29 de junho de 2000, estabelece em seu artigo 4º, alínea "a", a proibição da aplicação unilateral de regimes aduaneiros especiais de importação que não se encontrassem vigentes em 30 de junho de 2000.

Tal normativa visa a harmonizar as políticas comerciais entre os Estados Partes e impedir a proliferação de regimes fiscais diferenciados que possam comprometer a integração econômica regional. A aprovação da presente proposição colocaria o Brasil em situação de potencial descumprimento de suas obrigações internacionais, com reflexos negativos nas relações comerciais com os demais países do bloco.

O projeto de lei também descumpre as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), cujo art. 14 determina que a concessão de incentivo ou benefício tributário que implique renúncia de receita deverá estar acompanhada de: (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro; (ii) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária; e (iii) medidas de compensação.

A proposição em análise não apresenta qualquer estimativa do impacto fiscal dos incentivos propostos, tampouco indica medidas compensatórias para fazer frente à expressiva renúncia de receitas que decorrerá da implementação da Zona Franca dos Pampas. Considerando a extensão territorial da ZFP e a sofisticação do parque industrial gaúcho, é razoável estimar que a perda arrecadatória seria de magnitude considerável, com impactos deletérios sobre as contas públicas federais.

O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reforça essa exigência ao estipular que proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita devem ser acompanhadas da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. A Súmula nº 1<sup>1</sup> da Comissão de Finanças e Tributação desta Casa considera incompatível e inadequada a proposição que, conflitando com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, deixe de apresentar tais estimativas.

Do ponto de vista econômico, a transformação de extensa porção do território do Rio Grande do Sul em zona franca introduziria severas distorções na economia nacional. O regime tributário diferenciado conferiria vantagens competitivas artificiais às empresas instaladas no estado gaúcho, sem as contrapartidas logísticas que, no caso da Zona Franca de Manaus, parcialmente justificam os incentivos concedidos em razão do isolamento geográfico da região amazônica.

<sup>1</sup> <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/normas-internas/Sumula%20no%201%20de%202008.pdf>





Em relação à criação do Fundo Pampa, devemos ressaltar que a Constituição Federal, em seu art. 167, inciso XIV, veda a criação de fundos públicos para a realização de políticas públicas quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública:

Art. 167. São vedados:

.....  
XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Nesse sentido, a criação de um novo fundo público, nos moldes propostos, para apoiar projetos ou estudos e para financiamento de empreendimentos que visem ao desenvolvimento industrial, agropecuário e de serviços, é inconstitucional, à luz do art. 167, XIV, da Constituição Federal.

Ademais, vale lembrar que a existência de um fundo público não garante a execução de políticas públicas, pois se trata de uma separação contábil de recursos para determinada finalidade, sendo as despesas que utilizam esses recursos dependem de dotações orçamentárias constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou de leis de créditos adicionais. Dessa forma, os fundos públicos, se criados de forma indiscriminada, podem provocar o “empoçamento” de recursos financeiros, o que contribui para o engessamento do orçamento público no Brasil.

O Rio Grande do Sul já dispõe de parque industrial desenvolvido, infraestrutura logística consolidada e posição geográfica estratégica no Cone Sul. A concessão de benefícios fiscais dessa magnitude a um estado já industrializado e situado na região mais desenvolvida do país resultaria em injustificada transferência de atividades econômicas de outros estados, prejudicando a competitividade de empresas localizadas em outras unidades da federação e contrariando o objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais.

Tal situação violaria o princípio da isonomia tributária e provocaria indesejável "guerra fiscal" em escala ampliada, com potencial efeito cascata de demandas semelhantes por parte de outros estados, comprometendo a harmonia federativa e a sustentabilidade do sistema tributário nacional.

A justificativa apresentada menciona desastres climáticos, efeitos da pandemia e aumento da carga tributária como fundamentos para a criação da zona franca. Conquanto esses problemas sejam reais e mereçam atenção do Poder Público, a solução proposta mostra-se inadequada e desproporcional.





Desastres climáticos demandam políticas específicas de prevenção, mitigação e reconstrução, não justificando a concessão generalizada de incentivos fiscais por cinquenta anos. Os efeitos da pandemia, já em grande parte superados, foram enfrentados com políticas emergenciais temporárias, não com alterações estruturais permanentes no sistema tributário. Quanto à carga tributária, a solução adequada passa pela reforma tributária ampla e isonômica, não pela criação de regimes privilegiados para determinadas unidades federativas.

Diante do exposto, **voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.120, de 2025.**

Sala da Comissão, em                      de                      de  
2025.

Deputado FAUSTO JR.

Relator

Apresentação: 16/12/2025 16:52:42.710 - CINDRE  
PRL 1 CINDRE => PL 4120/2025

PRL n.1

