

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001 (PLS nº 146/96)

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

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado LÉO ALCÂNTARA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.456/01, oriundo do Senado Federal, de nº 146/96 na origem, dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação – ZPE, e dá outras providências. A proposição busca, em geral, promover alterações no Decreto-lei nº 2.452, de 29/07/88, de modo a adaptar a legislação referente a esses enclaves – a qual compreende, ainda, a Lei nº 8.396, de 02/01/92, e a Lei nº 8.924, de 29/07/94 – a fim de tornar as ZPE mais atrativas para potenciais investidores.

Em resumo, a versão do projeto emanada do Senado apresenta as seguintes modificações em relação à legislação vigente:

- (i) passa a exigir a comprovação da disponibilidade da área destinada a sediar a ZPE, em vez de simples compromisso de realizar sua desapropriação;
- (ii) elimina a proibição de assunção de ônus pelo Tesouro Nacional para a implantação de ZPE;



26810D1100

- (iii) torna mais clara a definição do prazo para o início das obras de implantação da ZPE, fixado em doze meses após a publicação do ato de criação do enclave, em geral, e em doze meses após a publicação da lei, no caso de ZPE já autorizada até 13/10/94;
- (iv) inclui no Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação – CZPE um representante de Estados e Municípios detentores de ZPE e um representante das respectivas empresas administradoras;
- (v) elimina a proibição de produção e comercialização de derivados de petróleo, combustíveis e lubrificantes em ZPE;
- (vi) fixa prazo de 90 dias, contados da aprovação pelo CZPE do projeto de instalação, para a constituição de empresa pelos interessados, além de prazo de 30 dias, contados da constituição da empresa, para que seja firmado compromisso relativo à manutenção de contas bancárias, contratação de empresa de auditoria externa e realização de gastos mínimos no País;
- (vii) suprime a exigência de realização por empresa sediada em ZPE de gastos mínimos no País na fase de instalação, mantendo-a apenas na de operação;
- (viii) remete para a regulamentação a prorrogação de todos os prazos a que se refere a lei;
- (ix) elimina a exigência da apresentação por empresa a se instalar em ZPE de um quadro de insumo-produto, que serviria de parâmetro para o controle aduaneiro das entradas e saídas de mercadorias da ZPE;
- (x) substitui a necessidade de autorização prévia do CZPE pela comunicação imediata ao órgão por parte de empresa instalada em ZPE das alterações que impliquem a fabricação de novos produtos ou a cessação da fabricação de produtos aprovados no correspondente projeto;



- (xi) substitui a isenção das importações da empresa instalada em ZPE da extinta Contribuição para o Fundo de Desenvolvimento Social – Finsocial pela da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins;
- (xii) permite a depreciação, para fins de apuração do lucro tributável, de bens novos e usados – estes últimos, desde que acompanhados de laudo de avaliação – adquiridos no mercado externo;
- (xiii) restabelece a isenção das remessas e dos pagamentos realizados, a qualquer título, por empresa instalada em ZPE a residentes e domiciliados no exterior;
- (xiv) isenta de tributação os lucros auferidos por empreendimento instalado em ZPE durante os primeiros cinco exercícios seguintes ao da entrada em funcionamento da empresa, período estendido para dez exercícios no caso das ZPE localizadas nas regiões de atuação da ADENE e da ADAM;
- (xv) suprime a exigência de que as compras da empresa instalada em ZPE devem ser feitas em quantidades compatíveis com suas necessidades operacionais;
- (xvi) suprime a vedação de que empresa instalada em ZPE possa tomar recursos financeiros junto a residentes no País;
- (xvii) permite a venda no mercado doméstico de até 20% do valor da produção das empresas instaladas em ZPE, sujeita a tratamento tributário que a equipare a uma importação normal;
- (xviii) exclui do supramencionado limite de 20% a venda de mercadorias destinadas à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias realizada em virtude de concorrência internacional;



- (xix) permite a venda no mercado interno da energia elétrica produzida por empresa em ZPE excedente ao seu consumo, observado o mesmo tratamento tributário dado à energia elétrica produzida e distribuída no País;
- (xx) suprime a vedação de que empresa instalada em ZPE preste serviços, fora do enclave, a residente ou domiciliado no País, tratando tais operações como importação de serviços; e
- (xxi) desobriga os empregados estrangeiros de empresa instalada em ZPE de contribuir para a seguridade social brasileira, desde que renunciem expressamente aos seus benefícios.

Na justificação do projeto, argumenta-se que as alterações propostas são essenciais para tornar o mecanismo das ZPE mais ágil e competitivo, de modo a contribuir mais eficazmente para o estímulo ao investimento, a criação de empregos e a correção de desequilíbrios regionais. Defende-se o ponto de vista de que a necessidade de revisão da legislação de ZPE decorre das transformações modernizadoras imprimidas à economia brasileira desde o início da década de 90 do século passado, sobretudo na área do comércio exterior, e da larga utilização por um número crescente de países de formas bastante flexíveis e simplificadas deste mecanismo. Ressalta-se, ainda, que o programa das ZPE, da forma como proposta, não requer recursos financeiros do Governo Federal nem conflita com suas políticas industrial e de comércio exterior.

O Projeto de Lei do Senado nº 146/96 foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 26/09/01, por meio do Ofício SF nº 1.210. Numerado nesta Casa como Projeto de Lei nº 5.456/01, foi distribuído em 28/09/01, pela ordem, à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, à então Comissão de Economia, Indústria e Comércio, à Comissão de Finanças e Tributação e à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, tramitando em regime de prioridade. Encaminhada a proposição ao primeiro daqueles Colegiados em 26/11/01, foi inicialmente designado Relator, em 05/12/01, o ilustre Deputado Edinho Bez. Iniciada a atual legislatura, foi nomeado



Relator naquela Comissão, em 20/03/03, o eminente Deputado Leonardo Picciani. Em 09/11/04, a matéria foi devolvida ao Colegiado sem manifestação. Foi, então, designado Relator, em 10/11/04, o augusto Deputado Érico Ribeiro. Não se apresentaram emendas ao projeto naquela Comissão nos dois prazos para tanto reservados, entre 07/12/01 e 17/12/01 e entre 28/03/03 e 03/04/03.

Em seu parecer, o Parlamentar manifestou-se pela aprovação do projeto, com sete emendas de sua autoria. A **Emenda nº 1** configura-se como de redação. A **Emenda nº 2** acrescenta parágrafo único ao art. 4º da proposição estipulando que, uma vez criada a ZPE e constituída a sua empresa administradora, permitir-se-á às empresas com projetos aprovados o início da fase de implantação, com os incentivos do regime, só se admitindo o usufruto dos incentivos na fase de operação, porém, após o alfandegamento da área. A adoção desta iniciativa, de acordo com o Relator, buscaria evitar que projetos, especialmente os de grande porte, com demorado processo de implantação, bem mais longo que o da construção da infra-estrutura da ZPE, tivessem seu cronograma de implantação retardado por ausência de alfandegamento do enclave.

A **Emenda nº 3** modifica a redação do art. 10, relativo às isenções tributárias das exportações e das importações de empresa autorizada a operar em ZPE. As alterações propostas compreendem: (i) inclusão do PIS, da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior – Cofins-Importação e da 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 entre as desonerações aplicáveis às importações; e (ii) explicitação de que as isenções alcançam bens e também os serviços. Já a **Emenda nº 4** introduz as seguintes modificações no § 2º do art. 18, referente aos tributos e encargos incidentes sobre a mercadoria produzida em ZPE e introduzida para consumo no mercado doméstico: (i) inclusão da Cofins-importação e do PIS/PASEP-importação entre os tributos incidentes sobre as matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem importados que integrem o produto internado; (ii) inclusão do



PASEP entre os tributos incidentes sobre as matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem adquiridos no mercado interno que integram o produto internado; e (iii) inclusão do registro de que o crédito presumido de que trata a Lei nº 9.363/96 só incidirá sobre as matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem adquiridos no mercado interno que integram o produto internado 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 10.637/02 e nº 10.833/03.

Por seu turno, a **Emenda nº 5** modifica o art. 19 de modo a deixar claro que o gás natural e a energia elétrica são considerados bens, e não serviços, no contexto das operações de empresas em ZPE. Em seguida, a **Emenda nº 6** inclui os serviços explorados em virtude de concessão do Poder Público dentre aqueles que, sendo prestados por residente ou domiciliado no País para empresas estabelecidas em ZPE, serão considerados como exportados. Nas palavras do ilustre Deputado, a ressalva à inclusão daqueles serviços no rol dos exportados, efetuada no texto do Senado Federal, não mais se justifica, face ao programa de privatização de serviços públicos implantado no Brasil. Por fim, a **Emenda nº 7** inclui na cláusula revogatória do projeto: (i) o inciso II do § 2º do art. 14 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24/08/01, tendo em vista que este dispositivo exclui do tratamento como exportação, para fins de incidência da Cofins e do PIS, os fornecimentos para empresas em ZPE; e (ii) o inciso XVI do art. 88 da Lei nº 9.430, de 27/12/96, pelo fato de que este dispositivo revoga o inciso II do art. 11 do Decreto-lei nº 2.452/88, cujo texto figura como inciso II do art. 11 do projeto em tela.

O parecer do Relator foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público na reunião de 26/10/05.

A proposição foi encaminhada à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio em 24/11/05. Em 25/11/05, recebemos a honrosa missão de relatá-la. Não se lhe apresentaram emendas até o final do prazo regimental para tanto destinado, em 07/12/05.



Cabe-nos, agora, nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, 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 primeiro ponto que nos parece relevante na apreciação deste projeto diz respeito ao seu objeto, para que não se perca de vista o efeito da decisão do Congresso Nacional sobre a matéria. Não se pode esquecer que a proposição busca, tão-somente, modificar a legislação referente às ZPE. Desta forma, deve-se ressaltar que a sua análise não representa uma avaliação do mecanismo das Zonas de Processamento de Exportação, em si. Em particular, a rejeição do PL nº 5.456/01 não implicará a rejeição da idéia de ZPE – a consequência resumir-se-á a manter inalterada a legislação vigente sobre tais enclaves de livre comércio.

Isto posto, cabe lembrar que, não obstante se disponha desta legislação, nenhuma das ZPE com funcionamento autorizado chegou a ser efetivamente implementada. Pode-se debitar este insucesso coletivo em grande medida a uma pouco disfarçada má-vontade por parte das autoridades econômicas – de todos os governos que se sucederam a partir de 1988. É possível que, inicialmente, esse temor oficial tenha se relacionado com o gritante contraste entre o regime proposto para as ZPE e o regime de comércio exterior que então se aplicava ao País, caracterizado por um fechamento quase completo de nossa economia. A partir da abertura do Brasil para o comércio internacional, no início da década de 90, e da posterior estabilização, alguns anos depois, queremos crer que as preocupações de natureza fiscal falaram mais alto, deixando em seu rastro arraigadas desconfianças de políticas baseadas em desgravação tributária, mesmo quando restrita a situações específicas.



Seja qual for o motivo, é inegável que o conceito de Zonas de Processamento de Exportação não chegou a ser testado no Brasil. Este é um aspecto algo intrigante, dado que inúmeros outros países, de variados graus de desenvolvimento, variadas localizações e variados critérios de organização econômica, lançam mão deste instrumento.

Desta forma, somos forçados a concluir, unicamente com base no bom senso, que algum benefício deve advir da utilização desses enclaves. Não se trata, em absoluto, de ceder à argumentação, tão fácil quanto ingênua, de que as ZPE representariam uma panacéia para as nossas seculares mazelas da pobreza e das desigualdades regionais e sociais. Ocorre, apenas, que, sob um ponto de vista neutro, julgamos que, em nome do benefício da dúvida, é chegada a hora de favorecer sua instalação, para que as vantagens e desvantagens decorrentes do seu funcionamento possam ser devidamente conhecidas e sopesadas.

Neste sentido, somos favoráveis ao texto remetido pelo Senado Federal, com as emendas adotadas pela egrégia Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Acreditamos que todas essas alterações sugeridas à legislação vigente adaptam-na à atual realidade do País e do mundo e, portanto, contribuem para tornar as ZPE mais atraentes aos olhos dos potenciais investidores. Sob o enfoque de desenvolvimento econômico – ótica que, pela letra do art. 55 do Regimento Interno desta Casa, deve nortear nossa apreciação – incentivos a novos investimentos produtivos devem ser sempre bem-vindos, desde que não apresentem efeitos nocivos para o conjunto da economia do País.

A este respeito, parecem-nos frágeis os principais argumentos contrários à adoção da experiência das ZPE até agora esgrimidos. Primeiramente, deve-se lembrar que a política comercial brasileira já contempla numerosos benefícios – inclusive de natureza tributária – destinados a fomentar nossas exportações, a exemplo do regime de *drawback* e da Lei Kandir. Ademais, da forma como proposta, a legislação aplicável às ZPE estipula que os correspondentes benefícios só podem ser concedidos a novas empresas, constituídas especificamente para este fim. Não se nos afigura pertinente, deste



modo, a idéia de que a implantação de Zonas de Processamento de Exportação venha a representar fator de incentivo para a transferência de indústrias já instaladas em outros pontos do território brasileiro. Como corolário, acreditamos que não prospera o entendimento de que tais enclaves seriam responsáveis por sangria dos cofres públicos, mercê da renúncia fiscal que as ZPE provocariam, pelo simples motivo de que empresas não estabelecidas não geram receita tributária.

Além disso, já se admite nas normas tributárias vigentes o funcionamento dos chamados “aeroportos industriais”, áreas no entorno de alguns aeroportos nas quais vigem benefícios fiscais para as indústrias exportadoras lá situadas. Em tese, nada há de distinto, na essência, entre as ZPE e esses outros enclaves, a não ser o fato de que a legislação proposta para as Zonas de Processamento de Exportação assegura aos empresários a indispensável segurança jurídica para seu investimento, mediante a garantia de manutenção pelo prazo de até 20 anos, prorrogável, do regime jurídico a elas aplicável.

Não obstante nossa concordância com a proposição em tela, cabe ressaltar que o art. 45 da Lei Complementar nº 31, de 11/10/77, acrescentou toda a área do Estado do Mato Grosso à Amazônia Legal, nos termos da Lei nº 5.173/66. Assim, cumpre fazer menção a esta alteração no texto do § 4º do art. 11 do projeto, razão pela qual oferecemos uma emenda neste sentido.

A registrar, ainda, que o exame do texto da Emenda nº 4 da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público sugere uma possível inconsistência entre tal emenda e a intenção manifesta da proposição de equiparar a venda no mercado doméstico de mercadorias produzidas por empresas instaladas em ZPE a uma importação normal. Com efeito, ao acrescentar ao inciso II do § 2º do art. 18 do projeto a cobrança da Cofins-Importação e do PIS/PASEP-Importação sobre as matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem importados que integrem o produto internado, a emenda abre a possibilidade de tributação excessiva em relação ao produto similar importado diretamente do exterior, já que também se preconiza,



no inciso I do mesmo dispositivo, a incidência da Cofins e do PIS/PASEP sobre o valor total da internação. Não nos cabe, porém, por força do já citado art. 55 do Regimento Interno, manifestar-nos sobre tal matéria, que será devidamente analisada pela douta Comissão de Finanças e Tributação.

Por fim, cumpre assinalar a existência de erros de redação no texto da mesma Emenda nº 4 da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Tais aspectos, no entanto, certamente serão objeto de atenção da douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quando de sua sempre lúcida e tempestiva manifestação.

Por todos estes motivos, votamos pela **aprovação do Projeto de Lei nº 5.456, de 2001, com as Emendas nºs 1 a 7 da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e com a Emenda de nossa autoria, em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado LÉO ALCÂNTARA
Relator



26810D1100

ARQUIVOTEMPV.DOC **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO,
INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

PROJETO DE LEI Nº 5.456, DE 2001
(PLS nº 146/96)

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

EMENDA

Dê-se ao § 4º do art. 11 do projeto a seguinte redação:

“§ 4º A isenção de que trata o § 3º deste artigo vigorá pelo prazo de 10 (dez) anos no caso de instalação nas ZPE 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, com a alteração dada pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977.”

Sala da Comissão, em de de 2006.



26810D1100

Deputado LÉO ALCÂNTARA
Relator

ArquivoTempV.doc



26810D1100