

# COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## PROJETO DE LEI Nº 2.403, DE 2003

Estende os benefícios fiscais concedidos pelo Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e Decreto-lei nº 1.435, de 16 de dezembro de 1975, às áreas pioneiras, zonas de fronteira e outras localidades da Amazônia Ocidental e Área de Livre Comércio de Macapá/Santana, no Estado do Amapá.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relatora:** Deputada FÁTIMA PELAES

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.403, de 2003, de autoria do ilustre Senador José Sarney, foi aprovado pelo Senado Federal e enviado à Câmara dos Deputados a fim de ser submetido à revisão desta Casa, nos termos do art. 65 da Constituição Federal. A proposição estende a toda a Amazônia Ocidental e à Área de Livre Comércio de Macapá/Santana, no Estado do Amapá, os benefícios fiscais concedidos pelo Decreto-lei nº 288, de 1967, que regula a Zona Franca de Manaus. Tais vantagens serão aplicadas aos bens elaborados com matérias-primas provenientes da região, de origem animal, vegetal, mineral, agrosilvopastoril, agroindustrial, da biodiversidade, dos segmentos de máquinas e implementos agrícolas e de cerâmicas e vidros, observando-se a sustentabilidade ambiental da região.

O art. 2º da proposição modifica o art. 6º do Decreto-lei nº 1.435, de 1975, para estender a todos os produtos elaborados com matérias-primas oriundas de animais e vegetais, de origem mineral, agrosilvopastoril,

agroindustrial e da biodiversidade a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI prevista naquele instrumento.

O art. 3º do projeto, por sua vez, determina que os incentivos fiscais de que trata sejam aplicados aos bens destinados a compor o ativo permanente de empreendimentos que exerçam atividade turística, com projetos aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Encontra-se apensado à proposição o Projeto de Lei nº 5.289, de 2005, de autoria do Deputado Francisco Rodrigues, que dispõe sobre a extensão dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus a todo o território da Amazônia Ocidental. Como anuncia a ementa do projeto, o art. 1º da proposição estende os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus previstos no Decreto-lei nº 288, de 1967, e toda a legislação posterior sobre a matéria, para todo o território da Amazônia Ocidental. Para os fins da proposição, o parágrafo único do seu art. 1º define “Amazônia Ocidental” como a área abrangida pelos Estados do Amazonas, do Acre, de Rondônia e de Roraima, na forma do estabelecido no § 4º do art. 1º do Decreto-lei nº 291, de 1967, que, por sua vez, estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental da Faixa de Fronteiras abrangida pela Amazônia.

Cabe a esta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional manifestar-se quanto ao mérito das proposições. Em seguida, as comissões de Economia, Indústria e Comércio, Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Redação deverão, igualmente, analisá-las.

No decorrer do prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas aos projetos.

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

Criada em 1967, a Zona Franca de Manaus - ZFM era inicialmente apenas uma área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, que buscava estimular a formação de um parque industrial, comercial e agropecuário capaz de desenvolver a Amazônia. Hoje, o Pólo Industrial de Manaus é um dos mais importantes da América Latina, com quase 500 empresas instaladas. As empresas do Pólo iniciaram o ano de 2007 com faturamento 16,3% maior: passou de US\$ 1,4 bilhão, em janeiro de 2006, para US\$ 1,695 bilhão em janeiro passado. A Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa - projeta, para este ano, um aumento do faturamento da ordem de 15%, com melhoria de desempenho em vários segmentos no mercado nacional. O número de empregos diretos que a ZFM foi capaz de gerar fica em torno de 50 mil e o de empregos indiretos chega a 350 mil.

O reconhecimento da eficiência do projeto levou o Congresso Nacional a estender até 2023 a vigência dos incentivos fiscais estabelecidos no Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e na legislação complementar. De fato, ao longo das últimas décadas, o Pólo Industrial de Manaus foi capaz de imprimir um forte crescimento da economia da região e de induzir a formação de uma estrutura socioeconômica mais robusta, efetivamente capaz de contribuir para a redução das disparidades regionais do País.

No período de 1993 a 2003, foi registrado um crescimento de 1.222% na economia do Estado do Amazonas, como resultado direto da atividade industrial. O Amazonas contribui, assim, com mais de 50% dos impostos arrecadados na Região Norte.

A proposta em apreço, ao estender alguns dos benefícios da ZFM para toda a Amazônia Ocidental e para a ALC de Macapá/Santana, é mais do que nunca atual, pois, se, por um lado, favorece o desenvolvimento de toda essa região, gerando empregos e aproveitando a mão-de-obra local, por outro, diminui a pressão na exploração clandestina dos recursos naturais da Amazônia, proporcionando assim a redução do índice de desmatamentos e queimadas.

Não resta dúvida que a adoção da zona franca como estratégia de desenvolvimento em muito contribuiu para que o Estado do Amazonas mantivesse intactas 98% de suas florestas. A extensão de alguns dos benefícios da Zona Franca de Manaus, bem como as eventuais criações de outras zonas francas na região, nos moldes aqui propostos, em muito concorrerá para a redução do desmatamento na Amazônia e o controle do aumento da área de floresta perdida, que desde a década de 1970 atingiu o patamar de 16,3% do ecossistema. A derrubada de árvores nas áreas florestais amazônicas, que posiciona o Brasil como campeão mundial do desmatamento, ocorre principalmente devido à exploração caótica e ilegal da madeira e para abrir espaço para a agricultura, a pecuária e obras de infra-estrutura.

Assim, a proposta de extensão da área de concessão dos benefícios tributários da ZFM vem ao encontro da necessidade de conter o desmatamento, o que se tornou mais urgente após a divulgação, em fevereiro deste ano, do relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima – IPCC. O relatório afirma ser inequívoco o aumento de temperatura da superfície da Terra e atribui às atividades antropogênicas a sua principal causa, devido ao aumento na liberação de gases de efeito estufa, entre eles, o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). O desmatamento, juntamente com as queimadas, responde por 54,4% do total de emissões brasileiras de gases de efeito estufa, percentual que aumenta para 75% quando é considerado apenas o CO<sub>2</sub>. Por esta razão, o Brasil encontra-se entre os países que mais contribuem com o aquecimento global, ocupando o 4º lugar mundial, em 1994, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da Rússia e da China.

Os efeitos das mudanças climáticas começaram a ser sentidos no Brasil pelo aumento da ocorrência de inundações, secas e de fenômenos, outrora raros, como o furacão “Catarina” que atingiu a costa sul do Brasil. A forte seca que atingiu a região amazônica no segundo semestre de 2005, imputando à população local condições extremamente adversas para a sua sobrevivência, é outra prova das alterações recentes do clima. Nesse período, foram registrados, na região, os níveis de água mais baixos nos últimos 50 anos.

O estabelecimento de metas para a diminuição das emissões dos gases causadores do efeito estufa, impondo ao Brasil a necessidade de redução nos percentuais de desmatamentos e queimadas em toda a Amazônia, e o estabelecimento de um bem elaborado arcabouço legal

que reprima os avanços de atividades que contribuem para o aumento do aquecimento global devem estar na ordem do dia do Congresso Nacional. Nesse sentido, a proposta sob análise concorre para o enriquecimento do debate.

Apesar do incontestável mérito da matéria, algumas vozes sempre se levantam contra o modelo da ZFM. As principais críticas ao modelo de desenvolvimento baseado na concessão de incentivos e reduções fiscais, propostos no Projeto de Lei nº 2403/2003, são de ordem tributária. Sempre se recorre à alegação que tal política gera grande perda de receita tributária. Entendemos, no entanto, que a proposição pretende incentivar novos empreendimentos na Amazônia Ocidental. Ou seja, são indústrias que ainda não existem e que provavelmente, na ausência desses incentivos, não seriam implantadas e não gerariam qualquer pagamento de imposto. Não há, portanto, perda de arrecadação tributária, já que não se pode perder o que ainda não se tem. As novas atividades geradas podem até mesmo gerar aumento da arrecadação de impostos, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal, em decorrência do exercício das atividades econômicas até então inexistentes.

Igualmente, a implementação desses benefícios tributários não resultará em dificuldades para as contas externas do País, uma vez que, já há alguns anos, é adotado o regime de câmbio flutuante, que delega ao mercado o papel de ofertante de divisas estrangeiras. Além disso, grande parte da produção industrial a ser gerada como fruto da extensão dos benefícios será, provavelmente, destinada ao exterior, reforçando nossa capacidade exportadora.

Os aspectos tributários do Projeto de Lei nº 2.403/2003 serão melhor analisados quando de sua apreciação pela Comissão de Finanças e Tributação. No entanto, deve-se reconhecer que, atualmente, a intensificação das atividades econômicas do Pólo Industrial de Manaus tem resultado no aumento progressivo da base de arrecadação tributária no Estado do Amazonas e a conseqüente redução do saldo líquido da renúncia fiscal que caracteriza o modelo. Segundo a Suframa, o comparativo entre a arrecadação de tributos federais e a renúncia fiscal da União demonstra que, entre 1995 e 2003, foram arrecadados 58% dos valores renunciados. Quando se estabelece a relação entre o somatório de todas as receitas líquidas arrecadadas no Estado do Amazonas (federais, estaduais e do Município de Manaus) e o somatório das renúncias fiscais da União (em toda a área de atuação da

Suframa) e das renúncias fiscais do Estado do Amazonas esses resultados se tornam ainda mais evidentes.

Portanto, parece-nos natural o desejo de estender a toda a Amazônia Ocidental os resultados do modelo da ZFM, possibilitando a consolidação das bases do desenvolvimento em toda a região e o aproveitamento econômico das potencialidades regionais. O projeto, além disso, incorpora a Área de Livre Comércio de Macapá/Santana ao território beneficiado, apesar de essa ALC não se localizar na Amazônia Ocidental. Com isso, busca-se a isonomia entre a ALC de Macapá/Santana e as demais já implantadas em território amazônico, como as de Tabatinga e de Guajará-Mirim, além de consolidar a vocação comercial dessas cidades amapaenses, desenvolvida com a implantação da Área de Livre Comércio. Acreditamos, igualmente, que a concessão dos benefícios do Decreto-lei nº 288/67 à essa ALC estimulará a instalação de indústrias no Amapá, evitando que o Estado consolide-se como mero exportador de matéria-prima para empreendimentos localizados no centro-sul do País.

Não obstante a intenção de propagar os resultados positivos obtidos na ZFM, o Projeto de Lei nº 2.403, de 2003, não reproduz a integridade da lista de benefícios do Decreto-lei nº 288, de 1967. Enquanto os incentivos fiscais da ZFM aplicam-se a quaisquer produtos industrializados, a proposta sob análise sugere que os benefícios por ela previstos apliquem-se apenas aos bens elaborados com matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral, agrosilvopastoril, agroindustrial, biodiversidade, máquinas e implementos agrícolas e cerâmica e vidros, observando-se, em todas as hipóteses, a sustentabilidade ambiental da região. Além disso, o crédito do IPI que beneficia as empresas da ZFM não se aplicaria às matérias-primas dos segmentos de máquinas e implementos agrícolas e de cerâmica e vidros.

A proposição tem, portanto, o mérito de incentivar apenas os processos produtivos que utilizem insumos provenientes da própria Amazônia, estimulando o surgimento de empreendimentos industriais baseados em cadeias regionais de fornecimento de matérias-primas e produtos intermediários. Mais que isso, busca também a interiorização do desenvolvimento hoje concentrado na cidade de Manaus, refutando a crítica de que o modelo é concentrador.

Essas são também as principais vantagens do PL 2.403/2003 sobre o PL 5.289/2005, a ele apensado. Enquanto este apenas estende os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus a todo o território da Amazônia Ocidental, aquele restringe os bens beneficiados com os incentivos a somente aqueles provenientes da região, além de incluir a ALC de Macapá/Santana.

Por se tratar, assim, de proposta que vem ao encontro dos mais legítimos interesses da região amazônica, somos, quanto ao mérito desta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.403, de 2003, e pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.289, de 2005.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2007.

Deputada FÁTIMA PELAES  
Relatora