

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 e dá outras providências”.

Cabe a esta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional manifestar-se quanto ao mérito das proposições. Em seguida, as comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, de 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.

O Projeto de Lei nº 2.403, de 2003, ora em apreço, estende alguns dos benefícios da ZFM para toda a Amazônia Ocidental e para a ALC de Macapá/Santana. A proposição tem a intenção de favorecer o desenvolvimento de toda essa região, gerando empregos e aproveitando a mão-de-obra local, além de diminuir 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 dos benefícios da Zona Franca de Manaus para empreendimentos que beneficiem matérias-primas minerais ou animais, hoje não cobertas pelos incentivos dados

a outras atividades agroindustriais na Amazônia Ocidental desde os anos 1970, 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 (CO₂). 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 CO₂. 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.

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 de 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. A proposta não cria nenhum incentivo novo e nem novas áreas de exceção, de forma que não causa impacto na arrecadação tributária, uma vez que as atividades dessa natureza nas áreas alvo são praticamente nulas. 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.

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.

A extensão de alguns dos benefícios fiscais do modelo ZFM às áreas de livre comércio, com melhoria na fiscalização de entrada e saída de mercadorias, faz parte de uma política de desenvolvimento que tem como objetivo promover a atividade econômica nos Municípios onde são implantadas essas áreas, integrá-las ao restante do País, fortalecer o setor comercial, estimular a implantação de projetos empresariais agroindustriais e de extrativismo, fixar a população e gerar emprego e renda.

Apesar dos esforços empreendidos para que essas áreas apresentassem os resultados almejados, alguns entraves podem justificar o baixo número de projetos implantados nas ALCs. O principal deles, não temos dúvida, pode ser atribuído à abertura da economia brasileira aos mercados externos no início dos anos 1990 e ao processo de globalização que se acentuou a partir de então. Assim, poucos foram os projetos empresariais e as iniciativas econômicas expressivas implantadas na região.

Em audiência pública realizada por esta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, a Suframa divulgou tabela onde apresenta a quantidade de empresas cadastradas na Superintendência por ALC. Nela, podemos destacar a ALC de Macapá-Santana (AP) como a área de livre comércio mais dinâmica entre as existentes.

Quantidade de empresas por localidade

Localidade	População	Empresas cadastradas na Suframa
Macapá-Santana (AP)	470.231	727
Guajará-Mirim (RO)	42.082	216
Tabatinga (AM)	45.085	25
Pacaraima (RR)	8.435	14
Bonfim (RR)	13.120	4
Brasiléia-Epitaçiolândia (AC)	32.249	105
Cruzeiro do Sul (AC)	67.817	111

Fonte: SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

Como podemos verificar na tabela, no decorrer de todos esses anos, a quantidade de empresas que buscam a Suframa e se beneficiam dos incentivos concedidos para as ALCs não é impressionável. É provável que a fragilidade do modelo justifique-se pelo esgotamento, provocado pela abertura econômica, da estratégia adotada nas áreas de livre comércio, na falta de mercado interno - ou na frágil infra-estrutura de interligação entre essas regiões e os centros econômicos mais dinâmicos -, ou mesmo o fato de que impostos de importação reduzidos garantem mais competitividade para grandes cidades, pouco significando em lugares menores.

Ainda de acordo com os dados informados pela Suframa, os valores de entrada de mercadorias nacionais e estrangeiras verificados nos anos de 2005 e 2006 são os constantes da tabela abaixo:

Valores de entradas de mercadorias nacionais e estrangeiras (em R\$)

Cidade	2005	2006
Macapá-Santana (AP)	767.574.749	899.809.906
Guajará Mirim	592.559.271	676.928.560
Tabatinga (AM)	13.012.625	9.310.190
Pacaraima (RR)	3.220.144	3.514.201
Bonfim (RR)	3.272.778	1.071.384
Brasiléia-Epitaciolândia	325.230.464	380.173.087
Cruzeiro do Sul (AC)	39.934.647	45.270.605

Fonte: SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

Entendemos, assim, que embora o modelo esteja voltado para dar dinamismo à economia local, especialmente ao setor comercial, os resultados alcançados são muito tímidos, em decorrência do nova conjuntura econômica nacional. Assim, gostaríamos de propor, por meio de um substitutivo, alteração no projeto inicial de ampliação dos benefícios da ZFM. A modificação se daria pela criação de pólos produtivos que, inicialmente, se localizariam nas áreas de livre comércio já existentes. A proposta visa isentar do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) os produtos elaborados por estabelecimentos industriais - cujos projetos tenham sido aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa - que se destinem ao consumo interno das ALCs e a qualquer outro ponto do território nacional.

Da mesma forma que o PL 2.403/2003, nossa proposta 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, propomos que os benefícios apliquem-se apenas aos produtos cuja elaboração comprovadamente utilize uma proporção maior de matérias primas de origem regional provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral ou, agroindustrial. Os produtos beneficiados também devem observar, no seu processo produtivo, a legislação ambiental e o processo produtivo

básico instituído pelo Decreto-Lei nº 288, de 1967. O benefício não se aplicaria aos seguintes produtos: armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, a não ser os destinados ao consumo interno das referidas áreas ou produzidos exclusivamente com utilização de matérias-primas da fauna e flora regionais.

Nosso substitutivo determina, igualmente, que a remessa de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos, nacionais ou nacionalizados, para industrialização nas ALCs, será realizada com a suspensão do IPI, que fica convertido em isenção no caso de cumprimento de todas as condições estabelecidas no art. 1º do substitutivo. Na hipótese de esses produtos terem a finalidade de ser reembarcados para outros pontos do território nacional, eles não serão beneficiados pela isenção do IPI e ficarão estocados em armazéns ou embarcações sob controle da Suframa.

Por fim, propomos a criação das Áreas de Livre Comércio dos Municípios de Barbarema e Almerim, no Estado do Pará, bem como do Município de Oiapoque, no Estado do Amapá.

Assim como o projeto original, o substitutivo que colocamos para a apreciação da Comissão busca 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.

Já o PL 5.289/2005, apensado, apenas estende os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus a todo o território da Amazônia Ocidental, sem restringir os bens beneficiados com os incentivos àqueles provenientes da região.

Assim, 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 do Projeto de Lei nº 5.289, de 2005, na forma do substitutivo que ora apresentamos.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputada Fátima Pelaes
Relatora

COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.403, DE 2003

Concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos produtos industrializados nas áreas de livre comércio criadas pelas Leis nº 7.965, de 1989, nº 8.210, de 1991, nº 8.256, de 1991, nº 8.857, de 1994, e pelo art. 11 da Lei nº 8.387, de 1991, que se destinem ao seu consumo interno ou à comercialização no território nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos produtos industrializados nas áreas de livre comércio criadas pelas Leis nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989, nº 8.210, de 19 de julho de 1991, nº 8.256, de 25 de novembro de 1991, nº 8.857, de 8 de março de 1994, e pelo art. 11 da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, que se destinem ao seu consumo interno ou à comercialização no território nacional.

Art. 2º A isenção prevista no art. 1º desta Lei aplica-se aos produtos cuja composição final seja resultante de uma utilização proporcionalmente maior de matérias-primas de origem regional provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral ou agroindustrial, obedecida a legislação ambiental pertinente, bem como o processo produtivo básico instituído pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e legislação complementar.

§ 1º A utilização proporcionalmente maior a que se refere o *caput* deste artigo será apurada tanto em relação à quantidade física quanto em relação ao custo das matérias-primas utilizadas, observando-se a legislação sobre o processo produtivo básico instituído pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 e legislação complementar.

§ 2º Será considerada de origem regional a matéria-prima extraída, colhida ou obtida, por qualquer processo, em quaisquer das unidades federadas onde se localizarem as áreas referidas no art. 1º.

§ 3º Excetuam-se da isenção prevista no art. 1º os seguintes produtos:

I – armas e munições;

II – fumo;

III – bebidas alcoólicas;

IV – automóveis de passageiros;

V – produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo os classificados nas posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul, se destinados, exclusivamente, ao consumo interno das unidades federadas onde se situarem as áreas referidas no artigo 1º, ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e flora regionais, em conformidade com o processo produtivo básico de que trata o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 e legislação complementar.

Art. 3º A remessa de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos, nacionais ou nacionalizados, para industrialização nas áreas previstas no art. 1º desta Lei, será realizada com a suspensão do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a qual se converte em isenção quando cumpridas as condições estabelecidas naquele artigo.

Parágrafo único. As matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos, nacionais ou nacionalizados, encaminhadas às áreas previstas no art. 1º desta Lei, com a finalidade de serem reembarcadas para outros pontos do território nacional, não terão direito ao benefício previsto no *caput* deste artigo.

Art. 4º Os incentivos fiscais previstos nesta Lei aplicam-se exclusivamente aos produtos elaborados por estabelecimentos industriais cujos projetos tenham sido aprovados pelo Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Art. 5º Ficam criadas as Áreas de Livre Comércio do Município de Barcarena, do Município de Santarém, e do Município de Almerim, no Estado do Pará, e do Município de Oiapoque, no Estado do Amapá, às quais se aplicam os mesmos benefícios e condições previstos nesta Lei.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputada Fátima Pelaes
Relatora