

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

**PROJETO DE LEI N.º 1.528, DE 2007**

Dispõe sobre a criação de Área de Livre  
Comércio (ALC) no município de Quaraí,  
Estado do Rio Grande do Sul.

Autor: Deputado José Otávio Germano  
Relator: Deputado Renato Molling

**VOTO EM SEPARADO**  
(Do Sr. José Guimarães)

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei n.º 1.528, de 2007, de autoria do nobre Deputado José Otávio Germano, objetiva a criação de Área de Livre Comércio no Município de Quaraí, no Estado do Rio Grande do Sul. O Projeto dispõe que a criação dessa área de livre comércio, que terá regime fiscal especial, será estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento da referida região daquele Estado

Prevê a proposição, em comento, de que a entrada de mercadorias estrangeiras na Área de Livre Comércio far-se-á com a suspensão de cobrança do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados e identifica as situações em que a suspensão será convertida em isenção.

É observado no Projeto em análise de que as mercadorias estrangeiras que saírem da Área de Livre Comércio para o restante do País estarão sujeitas a tributação no momento de sua internação, exceto nos casos de

bagagem acompanhada de viajantes, observados os limites fixados pelo Poder Executivo, e de remessas postais, nas condições fixadas no Decreto-lei n.º 1.804, de 1980, modificado pela Lei n.º 8.383/91.

Ainda é previsto que a saída de mercadorias estrangeiras da Área de Livre Comércio para o restante do território nacional é considerada, para efeitos administrativos e fiscais, como importação normal.

Dispõe também que os produtos nacionais ou nacionalizados que entrarem na Área de Livre Comércio estarão isentos do IPI quando destinados às seguintes finalidades: a) consumo e vendas internas na área de livre comércio; b) beneficiamento, em seu território, de pescado, pecuária, recursos minerais e matéria primas de origem agrícola ou florestal; c) agropecuária e piscicultura; d) instalação e operação de serviços de turismo ou de qualquer natureza; f) estocagem para comercialização no mercado externo, e g) industrialização de produtos em seus territórios.

Assegura, por fim, a manutenção e a utilização dos créditos do IPI relativos às matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem empregados na industrialização dos produtos entrados na Área de Livre Comércio.

De acordo ainda com o Projeto, o Poder Executivo e o Banco Central do Brasil, deverão regulamentar a aplicação do regime aduaneiro e os procedimentos cambiais, respectivamente.

Em suma, trata-se de um Projeto que cria os benefícios tributários típicos de Área de Livre Comércio. A justificativa escusada pelo insigne Autor é que sua instalação será um impulso para o desenvolvimento da referida região do Estado do Rio Grande Sul.

## **II - VOTO**

O Projeto de Lei em tela vem se somar às inúmeras proposições de natureza similar, que têm sido normalmente recusadas por esta Comissão. É bastante compreensível, da ótica focada nos interesses locais e da base eleitoral dos nobres deputados proponentes, a busca de soluções

aparentemente salvadoras de dificuldades de recuperação econômica e alavancagem social.

Nosso País é dotado de uma grande quantidade de vantagens comparativas em relação a outras Nações. Dentre aquelas, seguramente pode-se registrar o tamanho significativo de nossa superfície territorial e a extensa linha de fronteira, seja o limite litorâneo, seja o limite com os países vizinhos no território da América do Sul.

É fato inegável que a tradição de nossa História recente tem registrado uma concentração do desenvolvimento nas áreas da Região Sudeste, não fronteiriça. Os Estados da federação que se localizam em espaços afastados do pólo considerado mais atrativo sentem-se prejudicados. No que se refere a demandas de regiões de fronteira, é o que se passa com parte dos Estados da Região Norte e Centro-Oeste, além de situações específicas de Municípios localizados nos Estados da Região Sul.

Exatamente por tais razões é que a eventual política de consolidação de áreas de livre comércio por todo o País deve ser concebida como um conjunto integrado de ações e não apenas na aprovação localizada e eventual de projetos legislativos que apenas contribuem para desvirtuar a utilização desse tipo de instrumento de estímulo ao crescimento econômico.

Em primeiro lugar é preciso destacar o conceito da essência daquilo que propõe o Projeto de Lei em comento. Ou seja: uma área de livre comércio se restringe, como o próprio nome sugere, a ter incentivado o ritmo de suas atividades comerciais. Quando se imagina um cenário futuro de desenvolvimento local sustentado, quase nunca as intenções iniciais se convergem para saldos líquidos positivos – seja no campo econômico, no campo tributário ou no campo social.

Deve ser salientado que este nobre Colegiado convocou inúmeras audiências públicas sobre a questão das áreas de livre comércio, e que o resultado é o consenso que o assunto é extremamente polêmico. Não existe uma posição amplamente aceita sobre a conveniência ou não da adoção desse instrumento.

A maior parte dos estudos realizados a propósito de tais iniciativas conclui que, além da “criação de comércio”, o pólo constituído pode se tornar em elemento de “desvio de comércio”. No primeiro caso, uma região substitui oferta interna cara de mercadorias e serviços por importações mais baratas. Já no segundo caso, a região tende a substituir importações baratas de outras regiões, devido à ausência de produção local, por importações mais caras dos parceiros comerciais.

A experiência brasileira com tal política tem apresentado, de forma sistemática, a tendência pelo modelo de desvio de comércio, com prejuízos para o conjunto da Nação em termos de sua balança comercial e em termos do resultado tributário líquido. De um lado, há um estímulo às importações localizadas na área de fronteira sem a garantia correspondente de incremento nas exportações. De outro lado, as atividades econômicas estimuladas pelos incentivos e pela isenção de impostos quase sempre contribui para um desequilíbrio fiscal, sem o correspondente ganho em termos de justiça social.

Além disso, é fundamental que seja imaginado o impacto da medida em termos da política de aprofundamento da integração dos diversos países parceiros no processo de construção do MERCOSUL.

A implantação da União Aduaneira no âmbito do MERCOSUL, com a criação da Tarifa Externa Comum - TEC, em 1995, pressupõe a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados. O processo decisório, no que diz respeito a alteração de alíquotas, que promovem ajustes na Tarifa Externa Comum, passou a ser exercido pelos órgãos colegiados do MERCOSUL: o Conselho do Mercado Comum - CMC e o Grupo Mercado Comum - GMC, que se manifestam por meio de Decisões e Resoluções. O Poder Executivo brasileiro - assim como ocorre nos demais Estados-Partes - apenas incorpora ao ordenamento jurídico nacional as alterações ocorridas.

A criação de uma Área de Livre Comércio representa a suspensão do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre a entrada de mercadorias estrangeiras. Trata-se de uma concessão de benefícios de forma unilateral por parte do Brasil, alterando-se a estrutura tarifária em detrimento da TEC, o que não se harmoniza com a política comercial comum e os objetivos integracionistas da União Aduaneira.

Neste sentido chamamos a atenção para a Decisão 69, de 2000 do Conselho Mercado Comum (CMC), que delibera sobre a questão de maneira definitiva, vedando a concessão de incentivos como o pretendido, ao dispor o seguinte:

*"Art. 1 - A presente norma se aplica aos regimes aduaneiros especiais de importação adotados unilateralmente pelos Estados Partes, que impliquem a suspensão total ou parcial dos direitos aduaneiros que gravam a importação temporária ou definitiva de mercadorias e que não tenham como objetivo o aperfeiçoamento e posterior reexportação das mercadorias resultantes para terceiros países. No caso das áreas aduaneiras especiais, esta Decisão só se aplica segundo o disposto nos artigos 10 e 11 ".*

.....  
*"Art. 9 - Fica proibida a aplicação, de forma unilateral, dos regimes aduaneiros especiais de importação definidos no artigo 1 " que não se encontravam vigentes em 30 de junho de 2000 "(grifos nossos).*

Cabe mencionar ainda que o Conselho do Mercado Comum, em sua XXX Reunião, ocorrida em 20.07.2006, adotou, entre outras, as Decisões CMC n.ºs. 02/06 e 03/06, que disciplinam aspectos relativos aos Regimes Especiais de Importação, a que se referem as Decisões CMC n.ºs. 69/00 e 33/05. Como se observa, o estabelecimento de regimes fiscais especiais por meio da criação de áreas de livre comércio não se harmoniza com os compromissos firmados pelo país no âmbito do MERCOSUL.

Deve ser lembrado ainda que a viabilidade de sua criação poderá ser melhor avaliada à luz da Política Nacional de Desenvolvimento, a exemplo da Zona de Processamento de Exportações (ZPE) de Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul, criada pelo Decreto 996, de 30 de novembro de 1993.

A solução definitiva para a concretização da referida ZPE depende tão somente da aprovação por esta Casa da Medida Provisória n.º 418, de 2008, que regula definitivamente a criação dessas áreas especiais. Esse instrumento parece ser mais eficaz para atingir os objetivos de desenvolvimento econômico regional que a mera aprovação não disciplinada de áreas de livre comércio.

Em suma, não é conveniente a adoção de soluções pouco eficazes para dificuldades de desenvolvimento regional que o Brasil apresenta. Ora, superado o período inicial de enfrentamento das dificuldades

fundamentais, geradas ao longo de vários anos de política econômica recessiva do passado recente, o Presidente Lula tem conseguido reafirmar seu compromisso com a recuperação da atividade econômica e do desenvolvimento sustentado, ao anunciar exatamente as medidas sugeridas acima.

É óbvio que tal conjunto de políticas deve ter também sua preocupação com os aspectos locais: as cidades e as regiões em escala mais reduzida. São estas as principais atividades e projetos desenvolvidos pelos distintos órgãos do governo envolvidos com o assunto. Dentre tantos, pode-se citar o caso das ações no âmbito dos programas de mesorregiões diferenciadas, que são espaços sub-regionais de confluência entre dois ou mais estados ou de fronteira com países vizinhos e propícios ao desenvolvimento de atividades produtivas e de cooperação, objetivando o desenvolvimento com equidade e sustentabilidade. Ou seja, a tentativa de fazer com que as decisões de âmbito local estejam integradas numa política mais ampla, tanto em termos temáticos quanto regionais.

São estas as razões que nos levam a apresentar o presente voto em separado, a exemplo do que tem sido o comportamento sistemático da Comissão, quando da análise de projetos similares. Com todo o respeito que temos pela população local, por suas entidades representativas, por seus parlamentares legitimamente eleitos, consideramos que o PL nº 1528, de 2007, não deve ser aprovado, ao contrário do que recomenda o relator.

Em vista do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.528, de 2007, e contra o voto do nobre Deputado Renato Molling nesta Comissão.

Sala da Comissão, em 23 de abril de 2008.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES  
PT/CE