

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 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 JURANDIL JUAREZ

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.528/07, de autoria do nobre Deputado José Otávio Germano, dispõe sobre a criação de Área de Livre Comércio no Município de Quaraí, no Estado do Rio Grande do Sul. Seu art. 1º determina a criação dessa área de livre comércio sob regime fiscal especial, estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento da correspondente região daquele Estado. Em seguida, o art. 2º preconiza que se considera integrante da ALC a superfície territorial do respectivo município. Por seu turno, o art. 3º estipula que as mercadorias estrangeiras ou nacionais enviadas à Área de Livre Comércio serão, obrigatoriamente, destinadas às empresas autorizadas a operar nessa área.

Já o art. 4º define 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. Ressalta, ainda, 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 nº 1.804/80, modificado pela Lei nº 8.383/91. Por sua vez, o art. 5º preconiza 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. O artigo seguinte, erroneamente identificado como 7º, prevê que os produtos nacionais ou nacionalizados que entrarem na Área de Livre Comércio estarão isentos do IPI quando destinados às finalidades mencionadas no art. 4º. Assegura, também, 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.

O art. 8º define os produtos que são excluídos dos benefícios fiscais de que tratam os arts. 4º e 7º. Em seguida, o art. 9º prevê que o Poder Executivo regulamentará a aplicação dos regimes aduaneiros especiais para as mercadorias estrangeiras destinadas à Área de Livre Comércio, bem como para as mercadorias dela procedentes. O art. 10 preconiza que o Banco Central do Brasil normatizará os procedimentos cambiais aplicáveis às operações da Área de Livre Comércio, visando a favorecer o seu comércio exterior. Já o art. 11 define que o limite global para as importações da Área de Livre Comércio será estabelecido anualmente pelo Poder Executivo, no ato em que o fizer para as demais áreas de livre comércio já existentes.

Por sua vez, o art. 12 especifica que a Área de Livre Comércio será administrada por um Conselho de Administração, formado por dois representantes do Governo Federal, sendo um especialista em controle e vigilância aduaneira, 1 representante do Governo Estadual e 1 representante do Município. Além disso, pela letra do § 2º, até que se complete o processo de implantação da Área de Livre Comércio, respeitado o limite máximo de dois anos, a presidência do Conselho será exercida por um representante do Governo Federal e, após este prazo, pelo representante do Governo Estadual.

A seguir, o art. 13 determina que a Receita Federal do Brasil exerce a vigilância e a repressão ao contrabando e ao descaminho na área de livre comércio, sem prejuízo da competência do Departamento da

Polícia Federal, ressaltando o parágrafo único que o Poder Executivo deverá assegurar os recursos materiais e humanos necessários aos serviços de fiscalização e controle aduaneiro da Área de Livre Comércio. Por sua vez, o art. 14 preconiza o prazo de 25 anos para a manutenção das isenções e dos benefícios instituídos pela proposição. Por fim, o art. 15 especifica que o Poder Executivo, em atendimento ao disposto no art. 5º, II, e no art. 17 da Lei Complementar nº 101/00, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do funcionamento da Área de Livre Comércio e o incluirá no demonstrativo a que se refere o art. 165, § 6º, da Constituição, o qual acompanhará o projeto da lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos 60 dias, contados da publicação da Lei.

Em sua justificação, o ilustre Autor argumenta que o estabelecimento de áreas de livre comércio é um dos mais importantes instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico de regiões fronteiriças e distantes dos grandes centros, sendo prática implementada no mundo inteiro. Lembra, ainda, a concorrência direta de zonas francas estrangeiras, como a de Ciudad Del Este, no Paraguai. Considera, assim, que sua iniciativa favorecerá a garantia de emprego e renda dos trabalhadores brasileiros.

O Projeto de Lei nº 1.528/07 foi distribuído em 09/08/07, pela ordem, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, de Finanças e Tributação, inclusive para exame de mérito, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em regime de tramitação ordinária. Encaminhada a matéria a este Colegiado em 14/08/07, foi inicialmente designado Relator, em 24/08/07, o insigne Deputado Renato Molling. Posteriormente, recebemos, em 23/04/08, a honrosa missão de relatá-la. Não se lhe apresentaram emendas até o final do prazo regimental para tanto destinado, em 04/09/07.

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

A criação de enclaves de livre comércio é iniciativa a que sempre se recorre quando se buscam estratégias de desenvolvimento econômico e social de regiões menos prósperas – ou mais distantes dos grandes centros consumidores, o que é equivalente no caso do Brasil. Considera-se que o regime tributário e cambial específico a elas aplicado estimularia a instalação de empresas e a expansão dos negócios nos respectivos territórios, contribuindo, assim, para a redução das desigualdades regionais.

O Brasil tem lançado mão de três modalidades de enclaves de livre comércio. A primeira e mais conhecida é a Zona Franca de Manaus (ZFM), dotada de incentivos tributários que se estendem à comercialização no mercado nacional dos produtos lá elaborados. Por seu turno, as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), previstas há vinte anos mas ainda não implantadas, contemplam estímulos fiscais e administrativos restritos à exportação de bens industrializados em seu interior.

Por fim, as áreas de livre comércio (ALC) representam uma terceira alternativa de desenvolvimento da atividade econômica por meio de incentivos fiscais restritos a territórios limitados. A legislação aplicável às três ALC já implantadas – em Tabatinga (AM), Guajará-mirim (RO) e Macapá/Santana (AP) – preconizam, em termos gerais, suspensões de tributos incidentes sobre mercadorias nacionais e estrangeiras entradas nos enclaves, convertidas em isenções, quando tais bens se destinarem ao consumo interno e à exportação, seja como matérias-primas e bens intermediários, seja como produtos finais.

Desta forma, há de se reconhecer que se trata de elenco de medidas relativamente modesto, quando comparado aos concedidos à Zona Franca de Manaus e às Zonas de Processamento de Exportação. Não se têm aqui incentivos à industrialização para vendas para o mercado doméstico, como na ZFM, nem tampouco a previsão de autonomia administrativa quase total para a manufatura para a exportação, como nas ZPE. A análise da

legislação aplicável às ALC permite a conclusão de que sua contribuição para o progresso das cidades que vierem a sediá-las repousa, principalmente, na comercialização de bens de consumo importados com tributação reduzida, sem qualquer restrição no interior dos enclaves e abaixo de certo limite quando internalizados no restante do País em bagagem acompanhada de passageiros.

O repertório de incentivos concedidos às Áreas de Livre Comércio é, portanto, demasiado limitado para que se possa cominar a esses enclaves a função de farol do desenvolvimento regional que, desavisadamente, por vezes se lhes atribui. Paradoxalmente, este é um aspecto que recomenda a implantação das ALC, desde que de maneira criteriosa. De fato, o pequeno alcance do seu regime fiscal diferenciado tende a reduzir as possíveis distorções para a economia do Brasil como um todo decorrentes do funcionamento desses enclaves.

Eis porque a implantação de Áreas de Livre Comércio será mais útil nas regiões em que a expansão do comércio local produza impactos econômicos relevantes e naquelas em que a vigência dos respectivos incentivos tributários não distorça as alocações dos fatores de produção regionais. É este, precisamente, o caso das ALC já implantadas ou de criação já autorizada na Amazônia, estas últimas compreendendo as Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim, em Roraima, e de Brasiléia, com extensão a Epitaciolândia, e de Cruzeiro do Sul, no Acre.

Situação bem diversa, porém, apresenta-se com a perspectiva de criação de uma ALC em Quaraí, no Rio Grande do Sul, como preconizado pela iniciativa em tela. Não existem aqui as distâncias amazônicas a separar os poucos quilômetros quadrados do enclave do restante do tecido econômico local. Ademais, não nos parece razoável esperar que a simples isenção de alguns dos impostos incidentes sobre bens de consumo estrangeiros estimule tanto o comércio local que, por si só, altere as perspectivas econômicas da cidade. Por fim, o argumento de que a concorrência direta de zonas francas estrangeiras justificaria a implantação de uma ALC em Quaraí poderia, em tese, ser estendido, por indução finita, aos municípios limítrofes, o que acabaria levando à inescapável conclusão de que se deveria transformar o País inteiro em uma grande ALC.

Cumpre registrar, por oportuno, erro de numeração no texto analisado, dado que o art. 5º é seguido pelo art. 7º, inexistindo o art. 6º. Estamos seguros, no entanto, de que este ponto será objeto de atenção por parte da egrégia Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por ocasião de sua sempre oportuna e lúcida apreciação.

Por todos estes motivos, votamos pela **rejeição do Projeto de Lei nº 1.528, de 2007**, ressaltando, porém, as elogáveis intenções de seu nobre Autor.

É o voto, salvo melhor juízo.

Sala da Comissão, em _____ de 2008.

Deputado JURANDIL JUAREZ
Relator