



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado LÚCIO VALE
E-mail: dep.luciovale@camara.gov.br

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 2.403-A, DE 2003 (Apensados os PPLL nº 5.289, de 2005, e nº 3.189, de 2008)

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

Relator: Deputado LÚCIO VALE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.403-A/03, oriundo do Senado Federal, estende à Amazônia Ocidental – formada pelos Estados do Amazonas, do Acre, de Rondônia e de Roraima – e à Área de Livre de Comércio de Macapá-Santana, no Estado do Amapá, os seguintes benefícios fiscais:

- i. Isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidentes sobre as





- mercadorias estrangeiras admitidas nesse território, quando destinadas ao consumo interno, à industrialização em qualquer grau ou à estocagem para reexportação. As exceções a essa medida compreendem bens tais como armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros.
- ii. Isenção do Imposto de Exportação incidente sobre as mercadorias que deixarem aquele território com destino ao exterior.
 - iii. Redução do Imposto de Importação incidente sobre matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira empregados nos produtos industrializados naquele território, quando estes produtos saírem para qualquer ponto do restante do País. No caso específico de bens de informática, concede-se isenção do Imposto de Importação sobre quaisquer insumos de origem estrangeira. A redução do Imposto de Importação só se aplica, porém, a produtos industrializados de acordo com projeto que tenha sido previamente aprovado pelo Conselho de Administração da SUFRAMA e que busque o incremento da oferta de emprego na região, a incorporação de novas tecnologias de produtos e de processos, o reinvestimento de lucros na região e o investimento em recursos humanos, entre outros objetivos.
 - iv. Isenção do IPI incidente sobre as mercadorias produzidas naquele território, quer se destinem ao seu consumo





interno, quer se destinem à comercialização em qualquer ponto do País.

- v. Geração de crédito do IPI, calculado como se devido fosse, pelas mercadorias produzidas naquele território que vierem a ser empregadas como matérias-primas, produtos intermediários ou materiais de embalagem na industrialização, em qualquer ponto do País, de produtos efetivamente sujeitos àquele imposto.

A observar, porém, que o projeto em tela preconiza que os benefícios por ele previstos aplicam-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 qualquer hipótese, a sustentabilidade ambiental da região. Além disso, o benefício de crédito do IPI – item (v), acima – não se aplica às matérias-primas dos segmentos de máquinas e implementos agrícolas e de cerâmica e vidros.

Por seu turno, o Projeto de Lei nº 5.289/05, de autoria do nobre Deputado Francisco Rodrigues, estende a vigência dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM) a todo o território da Amazônia Ocidental. Em sua justificação, o ilustre Parlamentar argumenta que os benefícios alcançados por este enclave estão demasiado concentrados na capital amazonense, cabendo interiorizar a riqueza gerada, de modo a representar uma estratégia de desenvolvimento para toda a Amazônia Ocidental.

Já o Projeto de Lei nº 3.189/08, de autoria do insigne Deputado Sebastião Bala Rocha, estende a todo o território do Estado do Amapá os favores fiscais referentes ao funcionamento da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, concedidos pelo art. 11, *caput* e § 2º, da Lei nº 8.387, de 30/12/91, aos bens e mercadorias recebidos, oriundos, beneficiados ou fabricados nessa ALC, para utilização e consumo interno naquele Estado. Em sua





justificação, o augusto Parlamentar argumenta que, pela legislação vigente, as mercadorias adquiridas em Macapá e Santana têm suspensos os benefícios fiscais concedidos ao cruzar a fronteira do perímetro da ALC, mesmo que esses bens tenham como destino um Município vizinho, no mesmo Estado do Amapá. Considera, assim, que os demais Municípios desse Estado ficam prejudicados e são discriminados em relação ao restante da Amazônia Ocidental, onde se usufrui de um regime tributário especial, por força do Decreto-Lei nº 356, de 15/08/68, mesmo além dos limites das ALCs. Portanto, em sua opinião, o Amapá encontra-se totalmente incapacitado de cumprir o objetivo precípua da ALC de Macapá e Santana, qual seja o de interiorizar o desenvolvimento em todo o Estado. Sua iniciativa tem, portanto, a intenção de estender a todo o Estado do Amapá o mesmo tipo de benefício fiscal existente na Amazônia Ocidental.

A proposição principal foi distribuída em 14/11/03, pela ordem, às então Comissões da Amazônia e de Desenvolvimento Regional e de Economia, Indústria e Comércio, à Comissão de Finanças e Tributação e à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Encaminhado o projeto ao primeiro daqueles Colegiados em 18/11/03, foi designado Relator, em 19/11/03, o eminente Deputado Davi Alcolumbre. Seu parecer, apresentado em 19/12/03, não chegou a ser apreciado até o final da legislatura passada, tendo-se apensado à proposição o PL nº 5.289/05 em 01/06/05.

Iniciada a presente legislatura, foi designada Relatora, em 23/03/07, no âmbito da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional a insigne Deputada Fátima Pelaes. Seu parecer concluiu pela aprovação do PL nº 2.403/03, assim como do PL nº 5.289/05, nos termos do substitutivo que apresentou. A proposta da nobre Relatora restringe o escopo dos incentivos a serem estendidos, limitando os à isenção do IPI incidente sobre os produtos industrializados nas Áreas de Livre Comércio de Tabatinga, de Guajará-mirim, de Pacaraima e Bonfim, de Brasiléia e Cruzeiro do Sul e de Macapá/Santana 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 288/67 e legislação complementar. Cria, ainda, as Áreas de Livre Comércio de Barcarena, de Santarém e de Almeirim, no Estado do Pará, e de Oiapoque, no Estado do Amapá, às quais se aplicariam os mesmos benefícios e condições. O parecer da Relatora foi aprovado por unanimidade na reunião de 24/10/07 da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.

Em 07/11/07, a matéria foi encaminhada a esta Comissão, tendo sido inicialmente designado Relator, em 14/11/07, o augusto Deputado Jurandil Juarez. Posteriormente, em 27/11/07, recebemos a honrosa incumbência de relatá-la. Em 16/04/08, procedeu-se à apensação do PL nº 3.189/08.

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

As desigualdades regionais no Brasil são uma realidade que não pode ser ignorada. No caso específico da Amazônia Ocidental, deve-se lembrar que, muito embora os Estados do Amazonas, do Acre, de Rondônia e de Roraima ocupem 25,7% do território nacional e, pelos dados oficiais do IBGE, abrigassem 3,2% da população brasileira em 2005, seu PIB conjunto naquele ano representava apenas 2,5% do PIB do País. Se se considerar, ainda, o quadro de carências sociais e de falta de perspectivas econômicas enfrentado por boa parte





da população da região, resulta inequívoca a necessidade de políticas públicas voltadas para a superação de tamanhos desequilíbrios.

O emprego de incentivos tributários como instrumento de políticas de desenvolvimento regional não é novidade no Brasil. Já há mais de 40 anos, a Zona Franca de Manaus é demonstração concreta de que tais iniciativas podem redundar em bons resultados econômicos e sociais. Mais recentemente, as Áreas de Livre Comércio, equipadas com benefícios fiscais mais restritos que os da ZFM, surgiram como alternativa, ainda pouco testada, a este modelo.

A aplicação de tais medidas não conta com aprovação unânime. De fato, parte ponderável das críticas que se levantam contra políticas de desenvolvimento regional baseadas no uso de incentivos tributários aponta para as distorções que se introduziriam na alocação de recursos produtivos e para os prejuízos decorrentes para as regiões mais desenvolvidas do País.

Não nos parece, entretanto, que se possam esgrimir tais argumentos contra a proposição sob análise. Deve-se lembrar que os benefícios fiscais de que trata o PL nº 2.403/03 só se aplicam aos processos que utilizem insumos de origem regional. Desta forma, não será por conta desta iniciativa que se instalarão na Amazônia Ocidental indústrias que, de outro modo, se estabeleceriam em outros pontos do País. Empreendimentos que usam matérias-primas amazônicas tendem, naturalmente, a se localizar nas proximidades das fontes destes insumos. O papel deste projeto é, assim, o de oferecer aos empresários que para lá se dirigirem incentivos que compensem a distância dos grandes centros consumidores, a inexistência de aglomerações industriais – à exceção de Manaus – capazes de reduzir os custos de produção e uma infraestrutura física, em termos de transportes e de telecomunicações, ainda incipiente.

Pretende-se, na verdade, que os benefícios previstos no PL nº 2.403/03 consigam motivar a instalação de **novos** empreendimentos na Amazônia Ocidental. A realidade mostra que, na ausência desses incentivos,





essas indústrias não seriam implantadas e, portanto, elas não gerariam nenhum pagamento de impostos. Desta forma, as disposições do projeto não podem ser responsabilizadas por qualquer perda de arrecadação tributária, dado que não se pode perder o que ainda não se tem. Ao contrário, pode-se prever que a implantação de novas indústrias permitirá o aumento da arrecadação de impostos, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal, em decorrência do exercício das atividades econômicas até então inexistentes.

De maneira análoga, não é razoável imaginar que a implementação desses benefícios tributários possa redundar em dificuldades para as contas externas do País. Com efeito, adotamos já há alguns anos o regime de câmbio flutuante, que delega ao mercado o papel de ofertante de divisas estrangeiras. Ademais, parte expressiva da produção das indústrias que vierem a se estabelecer na esteira dos incentivos deverá ser destinada ao exterior, reforçando nossa capacidade exportadora.

Creemos, também, que o caminho escolhido pelo Autor da proposição foge do mero assistencialismo, ao estimular o desenvolvimento de atividades econômicas consistentes com as vantagens comparativas da região, sob uma perspectiva de sustentabilidade ambiental. Este, aliás, é outro aspecto inovador da proposta, uma vez que se procura incentivar a implantação na Amazônia de processos produtivos adaptados às peculiaridades regionais. Assim, de um lado, reduz-se o caráter “artificial” da iniciativa. De outro, garante-se a busca de um desenvolvimento ecologicamente sustentável, elemento absolutamente indispensável em se tratando do meio ambiente amazônico.

De que maneira a implementação das medidas constantes do projeto poderia fomentar aquelas atividades? Basicamente, pelo menor custo tributário associado àqueles empreendimentos. De acordo com a proposição, as empresas instaladas na Amazônia Ocidental e na ALC de Macapá/Santana teriam acesso a insumos nacionais e estrangeiros mais baratos, posto que desonerados do Imposto de Importação e do IPI, reduzindo seu custo de produção. Mais ainda,





a isenção do IPI para a venda das mercadorias amazônicas no restante do País representa outro importante fator de barateamento do preço final. Por sua vez, a possibilidade de crédito desse imposto favorecerá sobremaneira a utilização dos produtos como bens intermediários nas indústrias das demais regiões brasileiras.

A aplicação dos incentivos fiscais previstos neste projeto para a Amazônia Ocidental e a ALC de Macapá/Santana poderia, talvez, conferir maior competitividade à produção regional, pela diminuição dos custos de produção e do preço ao consumidor. Esta maior competitividade, por sua vez, representaria poderoso fator de atratividade para a instalação de novos empreendimentos industriais que utilizem matérias-primas de origem regional. Como conseqüência, ampliar-se-ia a oferta de emprego, não só nas indústrias, mas, também, em toda a cadeia de fornecedores e nos setores de prestação de serviços que se desenvolverão em resposta ao despertar da atividade econômica na região.

Em contrapartida, o PL n° 5.289/05, apensado, possui abrangência muito maior que o da proposição principal. Com efeito, esse projeto propõe a extensão irrestrita para toda a Amazônia Ocidental dos benefícios vigentes na Zona Franca de Manaus, independentemente das matérias-primas utilizadas. Acreditamos que modelo tão abrangente só pode ser empregado em regiões geograficamente limitadas e isoladas, como é o caso de Manaus, mercê do diferencial de competitividade gerado em comparação com o restante do País. Se adotado em região tão vasta como a Amazônia Ocidental – que, como visto, representa mais de um quarto do território nacional –, abrem-se as portas para uma realocação de atividades econômicas de intensidade e trajetória imprevisíveis, com grande potencial de desorganização da economia brasileira.

Não obstante as restrições acima apontadas, o projeto mencionado reveste-se de grande interesse, ao destacar a necessidade de se desconcentrar a atividade industrial, hoje praticamente restrita a Manaus. Por esta razão, e levando em conta que alguns dos pontos que poderiam ser tidos como





negativos no Projeto de Lei em tela são alterados pelo substitutivo já aprovado na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, decidimo-nos pela aprovação do PL nº 5.289/05, nos termos daquele substitutivo e com as emendas que apresentamos.

Por sua vez, o objetivo do PL nº 3.189/08 é ampliar para todo o Estado do Amapá os benefícios previstos na lei que criou a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, para utilização e consumo interno no próprio Estado. Sua lógica, e sua necessidade, decorrem de ser imperiosa a solução de grave problema que passou a afligir os moradores do Amapá, após a implantação da ALC. É que a delimitação desta ALC deixou de fora tanto municípios mais distantes, como localidades vizinhas à própria Capital e a Santana. Assim, os moradores, que com frequência se deslocam além dos limites da ALC, carecem de seguidas autorizações para assim se locomoverem. Há pois, que corrigir tal falha, ainda mais lembrando-se que o Estado encontra-se na margem esquerda do Rio Amazonas e sem qualquer ligação terrestre com o restante do Brasil. Há que compensar tal isolamento! Assim, o Projeto de Lei nº 3.189, de 2008, parece-nos também meritório.

Por fim, concordamos com o substitutivo adotado pela egrégia Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, na medida em que concentra nas Áreas de Livre Comércio o papel dinamizador dos incentivos. Neste sentido, a proposta ali contida de criação de quatro outros enclaves semelhantes surge como corolário desejável e manifesta a lúcida apreciação que os membros daquele Colegiado têm das necessidades e dos potenciais da Região. Cremos, no entanto, que se deveria incluir a cidade de Itaituba, no oeste paraense, dentre as contempladas com uma ALC, dada sua condição de porto fluvial no Tapajós e de escoadouro natural da produção mineral e florestal. Desta forma, tomamos a liberdade de oferecer uma emenda àquele substitutivo com esse propósito.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado LÚCIO VALE
E-mail: dep.luciovale@camara.gov.br

10

Apresentamos, ainda, uma segunda emenda. É que pretendemos contemplar o objetivo central da proposição apresentada pelo nobre Deputado Sebastião Bala Rocha e permitir a circulação, no Estado do Amapá, dos bens disponíveis na ALC de Macapá e Santana. A aprovação desta proposição, sob a forma de emenda ao substitutivo aprovado pela douta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, muito contribuirá para dar maior eficácia à própria ALC existente naquele Estado, já há quase 20 anos! Aliás, estamos certos de que, assim procedendo, contribuiremos não só para o desenvolvimento do Estado do Amapá, mas, também, de toda a região amazônica.

Por todos estes motivos, **VOTAMOS PELA APROVAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI Nº 2.403-A, DE 2003, DO PROJETO DE LEI Nº 3.189, DE 2008, E DO PROJETO DE LEI Nº 5.289, DE 2005, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, COM AS EMENDAS DE NOSSA AUTORIA, EM ANEXO.**

É o voto, salvo melhor juízo.

Sala da Comissão, em 19 de setembro de 2008.

Deputado **LÚCIO VALE**
Relator

