

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA COMÉRCIO

## PROJETO DE LEI Nº 3.873, DE 2008

Cria a Zona Franca de São Luís, no Estado do Maranhão e dá outras providências.

**Autor:** Deputado ROBERTO ROCHA

**Relator:** Deputado JOÃO MAIA

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.873/08, de autoria do nobre Deputado Roberto Rocha, cria a Zona Franca de São Luís, no Estado do Maranhão. Seu art. 1º determina a criação dessa área de livre comércio sob regime fiscal especial, estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social da correspondente região daquele Estado. Em seguida, o art. 2º preconiza que se considera integrante da Zona Franca a totalidade da superfície da Ilha de São Luís. Por seu turno, o art. 3º estipula que as mercadorias estrangeiras ou nacionais enviadas à Zona Franca serão, obrigatoriamente, destinadas às empresas autorizadas a operar nessa área.

Já o art. 4º define que a entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca 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 Zona Franca 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 importação de mercadorias destinadas à Zona Franca estará sujeita aos procedimentos normais de importação, no desembaraço aduaneiro. Já o art. 6º determina que a saída de mercadorias estrangeiras da Zona Franca para o restante do território nacional é considerada, para efeitos administrativos e fiscais, como importação normal. O § 2º especifica o emprego do critério adotado na Zona Franca de Manaus para a redução da alíquota do Imposto de Importação incidente sobre os insumos estrangeiros utilizados nos produtos internalizados no mercado doméstico. O artigo seguinte prevê que os produtos nacionais ou nacionalizados que entrarem na Zona Franca 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 Zona Franca.

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 preconiza que as exportações da Zona Franca de São Luís estarão isentas do Imposto de Exportação. Por sua vez, o art. 10 prevê que o Poder Executivo regulamentará a aplicação dos regimes aduaneiros especiais para as mercadorias estrangeiras destinadas à Zona Franca, bem como para as mercadorias dela procedentes. O art. 11 define que o limite global para as importações da Zona Franca de São Luís será estabelecido anualmente pelo Poder Executivo, no ato em que o fizer para as demais áreas de livre comércio já existentes.

A seguir, o art. 12 determina que a administração da Zona Franca será exercida na forma indicada pelo Poder Executivo quando da regulamentação da lei. Por fim, o art. 13 preconiza o prazo de 25 anos para a manutenção das isenções e dos benefícios instituídos pela proposição.

Em sua justificação, o ilustre Autor argumenta que a criação da Zona Franca de Manaus trouxe resultados inquestionáveis para o povo da região amazônica e serviu de exemplo para a formulação de novas políticas de desenvolvimento regional no Brasil, a exemplo da criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, em 1992. Lamentou, porém, que não

se tenha efetivado a implantação da Zona de Processamento de Exportação de São Luís, criada em 1989. Desta forma, a seu ver, a implantação de uma Zona Franca na capital maranhense compensaria, em parte, a frustração sentida pela população da cidade. Em sua opinião, São Luís apresenta as características geográficas ideais para uma área de livre comércio, por ser fisicamente apartada do País, por contar com estrutura portuária compatível com os modernos navios porta-contêiner, pelas boas condições logísticas para a recepção de insumos e escoamento da produção e pela proximidade do Complexo Carajás.

O Projeto de Lei nº 3.873/08 foi distribuído em 22/08/08, 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 26/08/08, recebemos, em 05/11/08, a honrosa missão de relatá-la. Não se lhe apresentaram emendas até o final do prazo regimental para tanto destinado, em 27/11/08.

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**

Coexistem atualmente no Brasil três modalidades de enclaves de livre comércio: **(i)** a Zona Franca de Manaus; **(ii)** Áreas de Livre Comércio; e **(iii)** Zonas de Processamento de Exportação. Em todos eles, vigem regimes tributários e cambiais diferentes, em maior ou menor extensão, dos do restante do território brasileiro, de modo a estimular as exportações e a atividade econômica local.

As Zonas de Processamento de Exportação – ZPE são, dentre as três modalidades, as que mais avançam na concessão de incentivos à industrialização, em seu território, voltada para o mercado externo. Em

termos gerais, as principais vantagens para as empresas instaladas nas ZPE consistem em:

- (i)** suspensão dos seguintes impostos e contribuições federais incidentes sobre produtos importados ou adquiridos no mercado interno – incluídos, em certas situações específicas, bens de capital usados – e também sobre matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem nacionais ou importados: Imposto de Importação, IPI, PIS/Pasep, COFINS, PIS/Pasep-Importação, COFINS-Importação e Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante;
- (ii)** dispensa de licença ou de autorização de órgãos federais para as importações e exportações, com exceção dos controles de ordem sanitária, de interesse da segurança nacional e de proteção do meio ambiente, vedadas quaisquer outras restrições à produção, operação, comercialização e importação de bens e serviços;
- (iii)** possibilidade de destinar para o mercado interno brasileiro o correspondente a até 20% do valor da receita bruta resultante da venda total de bens e serviços, incidindo integralmente sobre estas vendas, porém, todos os impostos e contribuições normais sobre a operação e mais os impostos e contribuições suspensos quando da importação e aquisição de insumos no mercado interno;
- (iv)** plena liberdade cambial; e
- (v)** isenção do ICMS nas saídas destinadas aos estabelecimentos localizados nas ZPE, na entrada de mercadorias de bens importados do exterior e na prestação do serviço de transporte de mercadorias ou bens entre as ZPE e os locais de embarque e desembarque.

Por seu turno, a Zona Franca de Manaus – ZFM é o enclave de livre comércio há mais tempo implantado no País e a única zona franca criada até hoje no Brasil. Diferentemente das duas outras modalidades, o objetivo do modelo de zona franca empregado em Manaus não se restringe

ao estímulo à exportação, estendendo benefícios também ao comércio com o mercado doméstico. Em linhas gerais, os incentivos de que lança mão incluem:

- (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, sendo essa redução tão maior quanto maior for o conteúdo nacional do produto a ser internado. 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; e
- (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.

Por fim, as áreas de livre comércio (ALC) lançam mão de incentivos fiscais mais limitados. A legislação aplicável às três ALC já implantadas – em Tabatinga (AM), Guajará-mirim (RO) e Macapá/Santana (AP) – preconizam, em termos gerais, suspensão 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.

O conceito de Zona Franca definido pelo projeto em tela aproxima-o quase totalmente do de uma área de livre comércio. Na verdade, a única distinção entre o regime fiscal a ser aplicado na Zona Franca de São Luís e o de uma ALC reside na 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, segundo o mesmo critério vigente para os produtos oriundos da Zona Franca de Manaus.

Desta forma, para efeitos práticos, pode-se considerar que o Autor busca, em essência, a criação de uma Área de Livre Comércio na capital maranhense. Neste sentido, cabe registrar que se está tratando de um conjunto de medidas de incentivo fiscal e administrativo bem menos amplo que as concedidas à Zona Franca de Manaus e às Zonas de Processamento de Exportação. De fato, a par da redução das alíquotas de importação incidente sobre os insumos importados – de alcance limitado, dados os níveis relativamente baixos de proteção tarifária praticados no País –, a Zona Franca de São Luís não contaria com benefícios significativos para vendas no mercado doméstico, como na ZFM. Tampouco seria ela dotada de autonomia administrativa quase total para a manufatura voltada para a exportação nem contaria com o amplo leque de isenções tributárias incidentes sobre os insumos industriais próprios de uma ZPE. A rigor, seu único atrativo econômico decorreria da comercialização de bens de consumo importados com tributação reduzida, sem qualquer restrição no seu interior e abaixo de certo limite quando internalizados no restante do País em bagagem acompanhada de passageiros. Este é um aspecto de vital importância, que é, ao mesmo tempo, favorável e desfavorável à iniciativa.

Como desvantagem, o fato de a Zona Franca de São Luís, nos termos do projeto em tela, não contar com a isenção total do IPI e

proporcional do Imposto de Importação gravados sobre os bens industrializados no seu território implica que ela nunca se transformará em “nova Zona Franca de Manaus”. Em contrapartida, a escala mais modesta dos incentivos tributários para ela previstos sugere que um enclave de livre comércio em São Luís poderá, sim, representar alternativa viável de progresso para a cidade, o Estado do Maranhão e a região Nordeste, sem o efeito colateral negativo, para o conjunto do País, de expansão desordenada de sistemas tributários especiais.

Desta forma, não vemos razão para evitar a oportunidade de testar, na prática, a viabilidade econômica e social da Zona Franca de São Luís. Trata-se, com efeito, de teste, posto que, até o momento, apenas as ALC de Tabatinga, de Macapá/Santana e de Guajará-Mirim foram parcialmente implantadas. Os resultados iniciais são promissores, em termos de aumento do comércio e da renda locais, recomendando, portanto, sua extensão para outros estados das regiões Norte e Nordeste.

Por todos estes motivos, votamos pela **aprovação do Projeto de Lei nº 3.873, de 2008**.

É o voto, salvo melhor juízo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2009.

Deputado JOÃO MAIA  
Relator