

Projeto de Lei n.º , de 2010
(Do Dr. Ubiali)

Altera a redação do art. 1º da Lei n.º 11.508, de 20 de julho de 2007, para redefinir os objetivos das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 1º da Lei n.º 11.508, de 20 de julho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º : É o Poder Executivo autorizado a criar Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), sujeitas ao regime jurídico instituído por esta Lei, com a finalidade de gerar empregos, fortalecer o balanço de pagamentos, promover o desenvolvimento regional e estimular a difusão de novas tecnologias e práticas de gestão mais modernas no País.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A redação atual do art. 1º da Lei n.º 11.508, de 2007, permite a interpretação de que as ZPE deverão ser implantadas somente nas

“regiões menos desenvolvidas” e, apenas subsidiariamente, atendam a outros objetivos da política de desenvolvimento. Este entendimento tem prevalecido nas decisões do Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), que baixou recentemente a Resolução n.º 1, de 2010, para definir o que deve ser considerada “região menos desenvolvida”, para efeito de criação de ZPE. Assim, desde que um município não passe nesse “teste de pobreza”, ele não poderá abrigar uma ZPE, ainda que atenda satisfatoriamente aos demais objetivos do programa.

Esta interpretação contém vários equívocos, daí a necessidade de corrigir a redação atual do art. 1º da Lei n.º 11.508, de 2007, na forma proposta por este Projeto de Lei.

Em primeiro lugar, extensa literatura internacional destaca o caráter multifuncional das ZPE: elas se prestam à consecução de um conjunto de objetivos da política de desenvolvimento, os quais são basicamente os enumerados no art. 1º da Lei n.º 11.508, de 2007. Nesse conjunto de objetivos, no entanto, o da promoção do desenvolvimento regional não é considerado o principal.

O foco principal das ZPE, em todo o mundo, é a promoção do desenvolvimento industrial voltado para as exportações de maior valor agregado. Assim, as ZPE não são, primariamente, um instrumento de desenvolvimento regional. Por certo, contribuem substancialmente para esse objetivo, mas não como seu principal fundamento.

A rigor, a ênfase no aspecto do desenvolvimento regional é vista até como um dos obstáculos mais comuns ao sucesso desse mecanismo. Veja-se, por exemplo, a seguinte passagem do mais recente e completo estudo sobre a experiência internacional sobre ZPE, publicado pelo Banco Mundial:

“Difficulties in harnessing the full potential of zones are often linked to poor site location, design, and development practices. Most government-developed zones, for example, were located in remote areas to act as growth poles. (...) In summary, the most common obstacles to success for zones are: poor site locations, entailing heavy capital expenditures.” (*Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, 2008, pág.50).

Isso mostra que estamos dando a ênfase errada ao esforço nacional de promoção do desenvolvimento das ZPE no Brasil. Daí, não se segue, evidentemente, que o resgate das regiões menos desenvolvidas não seja um objetivo a ser contemplado pelo programa, mas é certamente um equívoco elegê-lo, como está sendo feito, como o critério determinante e quase exclusivo para a criação de ZPE no País. Estaria mais em linha com a experiência e a prática internacionais decidir sobre a aprovação de ZPE levando-se em conta todos os requisitos, ponderando-os de uma forma equilibrada.

Um segundo problema que essa orientação apresenta é a insuperável contradição de se exigir que um determinado local seja “pouco desenvolvido” e, ao mesmo tempo, seja “privilegiado para as exportações”, ou seja, que tenha, entre outras vantagens, “disponibilidade de insumos”, “de mão-de-obra qualificada” e “uma logística eficiente” (art. 5º da Resolução CZPE n.º 1/2010). Ora, um local “pouco desenvolvido”, por definição, carece desses atributos.

É preciso ter clareza também de que a idéia de confinar as ZPE às regiões menos desenvolvidas, com limitada capacidade de resposta aos estímulos criados, implica em implantar um programa com possibilidade de impacto muito inferior às expectativas com que foi reativado pelo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. E não foi com essa visão acanhada – se criar um punhado de ZPE com contribuição pouco expressiva – que o Brasil esperou duas décadas para deslanchar essa estratégia de desenvolvimento, que tem sido bem sucedida no mundo inteiro.

Vista em retrospectiva, essa postura constitui um claro retrocesso quanto ao entendimento do papel das ZPE no Brasil. Com efeito, a nossa primeira legislação sobre a matéria, o Decreto-Lei n.º 2.452, de 1988, assim estabelecia em seu art. 1º:

Fica o Poder Executivo autorizado a criar, nas regiões delimitadas pelas Leis n.º 3.692 /1959 e n.º 5.173/1966, Zonas de Processamento de Exportação – ZPE com a finalidade de fortalecer o balanço de pagamentos, reduzir desequilíbrios regionais e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País.

Dessa forma, as ZPE só poderiam ser criadas nas regiões de atuação da SUDENE e da SUDAM, às quais as duas mencionadas leis se referiam, o que também estaria presente no entendimento atual dos objetivos do programa.

Contudo, nos anos de 1993 e 1994, foram criadas cinco ZPE que estavam fora daquelas duas regiões - Rio Grande/RS (1993), Corumbá/MS (1993), Vila Velha/ES (1994), Itaguaí/RJ (1994) e Imbituba/SC (1994). Isso só foi possível porque a Lei n.º 8.396, de 1992, eliminou a expressão “nas regiões delimitadas pelas Leis n.º 3.692 /1959 e n.º 5.173/1966”, substituindo-a pela atual expressão “regiões menos desenvolvidas”.

Mas na Lei n.º 8.396, de 1992, esta última expressão não era entendida da forma restritiva que hoje se aplica, caso contrário não se teriam criado as cinco mencionadas ZPE, as quais dificilmente passariam no “teste de pobreza” que agora está sendo exigido. Na época, ninguém imaginou que, um dia, alguém procuraria interpretar restritivamente essa expressão para limitar a criação de ZPE no País. A rigor, por uma questão de coerência, precisariam ser revogados os decretos que criaram aquelas cinco ZPE.

De resto, independentemente da consideração isolada ou não do critério de “região pouco desenvolvida” para a aprovação de ZPE, sempre se poderá questionar não somente o conceito utilizado de “região”, como a forma numérica como o critério está sendo medido. Certamente, a partir da Lei n.º 8.396, de 1992, o conceito de “região” não se aplicava mais às cinco regiões geoeconômicas em que se costuma dividir o País (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste).

Implicitamente, se estavam considerando sub-regiões menos desenvolvidas dentro de regiões desenvolvidas, como por exemplo, o sul de Santa Catarina (onde fica Imbituba) em relação a Florianópolis. Mas seguramente ninguém estava interpretando o conceito de “região” como sendo um “município”, como está tratando, de uma maneira um tanto forçada, a Resolução CZPE n.º 1, de 2010, pois o impacto de uma ZPE não se circunscreve a um único município, por mais extenso que este seja.

Da mesma forma, é no mínimo extravagante a tentativa de medir o pouco desenvolvimento de um município comparando-se o “valor adicionado bruto da sua indústria no valor adicionado bruto total” com a “participação do valor adicionado bruto da indústria brasileira no valor adicionado bruto do País”: se o coeficiente municipal for menor do que a média nacional, tal município seria “pouco desenvolvido” para efeitos da aplicação do critério. Difícil imaginar de que forma tal medida se presta à finalidade pretendida.

Essas considerações evidenciam um equívoco fundamental na aplicação dos critérios utilizados para aprovação de ZPE, que certamente deixa em situação desconfortável os encarregados da aplicação da Lei. E simplesmente não há como reduzir este desconforto imaginando-se definições alternativas para “região” e mensurações distintas de “pouco desenvolvimento”.

A solução correta para o problema é dar uma nova redação ao art. 1º da Lei n.º 11.508, de 2007, da forma sugerida por este Projeto de Lei. Dessa forma, estaremos abrindo espaço para a criação de ZPE em outras

áreas/regiões, ampliando o seu potencial de contribuição para o desenvolvimento do País e permitindo uma avaliação ponderada de um conjunto de fatores e não um único só, o que seria um equívoco.

Todos os analistas do nosso processo de desenvolvimento industrial assinalam a imperiosa necessidade de aumentarmos substancialmente as nossas exportações, especialmente as de produtos que apresentem maior agregação de valor. Não por acaso, esta colocação aparece com destaque nos discursos dos atuais candidatos à Presidência da República.

Assim, esperamos contar com o apoio de nossos Pares na aprovação desta nossa iniciativa de aperfeiçoamento da legislação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).

Sala das Sessões, em julho de 2010.

Deputado Federal Dr. Ubiali