

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 1.282, DE 2011

Dispõe sobre a criação de Zona Franca de Paulista, na região metropolitana de Recife, no Estado de Pernambuco.

Autor: Deputado ROBERTO TEIXEIRA

Relator: Deputado MIGUEL CORRÊA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.282/11, de autoria do nobre Deputado Roberto Teixeira, dispõe sobre a criação da Zona Franca de Paulista, na região metropolitana de Recife, no Estado de Pernambuco. Seu art. 2º determina a criação dessa área sob regime fiscal especial, para o livre comércio de importação e exportação. Em seguida, o art. 3º preconiza que o Poder Executivo fará demarcar área contínua onde será instalado o enclave, incluindo locais próprios para entropostamento de mercadorias a ser nacionalizadas ou reexportadas. Por seu turno, o art. 4º estipula que as mercadorias estrangeiras ou nacionais enviadas à Zona Franca serão, obrigatoriamente, destinadas às empresas autorizadas a operar nessa área.

Já o art. 5º 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 pelas Leis nº 8.383, de 30/12/91, e nº 9.001, de 16/03/95.

Por sua vez, o art. 6º preconiza que as importações de mercadorias destinadas à Zona Franca estarão sujeitas aos procedimentos normais de importação, previamente ao desembaraço aduaneiro. Já o art. 7º 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 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. 5º. 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. 9º define os produtos que são excluídos dos benefícios fiscais de que tratam os arts. 5º e 8º. 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 artigo seguinte estipula que o Poder Executivo normatizará os procedimentos cambiais aplicáveis às operações da Zona Franca, visando a favorecer seu comércio exterior. O art. 12 define que o limite global para as importações da Zona Franca de Paulista será estabelecido anualmente pelo Poder Executivo, no ato em que o fizer para as demais áreas de livre comércio já existentes. O art. 13 determina que o Poder Executivo exercerá a vigilância e a repressão ao contrabando e ao descaminho na Zona Franca. Por fim, o art. 14 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 muitos foram os benefícios proporcionados a Manaus por sua Zona Franca, como a formação de um moderno parque industrial, com alto grau de interação com o restante da economia nacional, e a expansão do comércio na área. Em sua opinião, as críticas ao modelo não resistem ao reconhecimento irrefutável de que esse enclave promoveu o crescimento econômico do Amazonas. Acredita o Parlamentar, desta forma, que a criação da Zona Franca de Paulista dinamizará a atividade econômica e fortalecerá o parque industrial de Paratibe, que abriga empresas de

diversos setores. Lembra, também, que Paulista conta com acesso privilegiado a portos e aeroportos, possuindo, assim, as condições necessárias para o escoamento da produção da Zona Franca. A seu ver, então, a instalação desse enclave seria uma oportunidade para reduzir as iniquidades inter-regionais, propiciando as condições para a desconcentração de investimentos privados no Brasil

O Projeto de Lei nº 1.282/11 foi distribuído em 23/05/11, pela ordem, às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Finanças e Tributação, também para exame de mérito; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em regime de tramitação ordinária. Encaminhada a proposição a este Colegiado em 25/05/11, recebemos, no dia seguinte, a honrosa missão de relatá-la. Não se lhe apresentaram emendas até o final do prazo regimental para tanto destinado, em 08/06/11.

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.

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.

O conceito de Zona Franca definido pelo projeto em tela aproxima-o totalmente do de uma Área de Livre Comércio. Desta forma, para efeitos práticos, pode-se considerar que o Autor busca, em essência, a criação de uma Área de Livre Comércio, dotada 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 Zona Franca de Paulista não contaria com quaisquer benefícios 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. Em consequência, ela nunca se transformaria em “nova Zona Franca de Manaus”, como parece ser o objetivo desta iniciativa.

Outro aspecto que desaconselha a implantação de uma nova Zona Franca são nossas obrigações como membro do Mercosul. Com efeito, a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 31, de 29 de junho de 2000, preconiza, em seu art. 4º, alínea “a”, a proibição, a partir de 1º de janeiro de 2001, da aplicação unilateral de regimes aduaneiros especiais de importação que não se encontrassem vigentes em 30 de junho de 2000, com exceção de enclaves destinados à produção de bens com vistas à sua exportação, similares aos das nossas ZPEs. Desta forma, a criação da Zona Franca de Paulista não seria compatível com as normas do Mercosul.

É bem verdade que a criação da Zona Franca de Manaus, como bem salientou o Autor na justificação desta proposta, representou uma experiência inovadora de desenvolvimento regional. Com o objetivo de integrar a vasta região amazônica ao restante do espaço econômico brasileiro, os governantes da época lançaram mão de um conjunto de medidas para estimular a implantação de empreendimentos industriais em pleno coração da Amazônia. A vigência de um regime tributário especial permitiu, de fato, o surgimento de numerosas fábricas em Manaus, fazendo com que, durante certo tempo, a região se beneficiasse grandemente em termos econômicos e sociais.

Não nos parece razoável, no entanto, supor que essas considerações sejam suficientes para justificar uma experiência análoga em outros locais do País. Em primeiro lugar, deve-se registrar que o Brasil era completamente diferente à época da criação da Zona Franca de Manaus. Com efeito, na década de 60 ainda nos firmávamos no caminho da industrialização, com base em um modelo autárquico de substituição de importações. Hoje, ao contrário, já abrimos nossas fronteiras comerciais, com redução de barreiras tarifárias e não tarifárias e aumentos constantes no volume de nossas exportações e importações.

Além disso, cabe ressaltar que a região de Paulista na atualidade nada tem a ver com a Manaus dos anos 60, quer em termos de infraestrutura física, quer em termos de interligação com as demais regiões do País, quer em termos de pujança econômica e social. Como salientado pelo próprio

Parlamentar, a região metropolitana do Recife possui, indubitavelmente, todas as condições de se firmar como um dos motores do progresso do Brasil, sem necessidade de instrumentos complexos e distorsivos como os que caracterizam a implantação de uma zona franca.

Por fim, não se pode esquecer que a implantação de uma Zona Franca nos termos propostos pela iniciativa sob exame implicaria renúncia fiscal, decorrente da desoneração de tributos de que trata a matéria. Caberia, então, fazer constar deste projeto, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a estimativa do montante dessa renúncia e a especificação de fontes de recursos que compensassem a correspondente perda de receita. Não nos cabe, porém, por força do art. 55 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cuidar destes aspectos, que certamente serão objeto de atenção da douta Comissão de Finanças e Tributação, quando de sua sempre lúcida e tempestiva manifestação.

Por todos estes motivos, votamos pela **rejeição do Projeto de Lei nº 1.282, de 2011**, ressalvadas, porém, as elogiosas intenções de seu ilustre Autor.

É o voto, salvo melhor juízo.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Miguel Corrêa
Relator