

## **PARECER Nº       , DE 2012**

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011, que altera a *Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, da Senadora Lídice da Mata, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.*

**RELATOR: Senador WELLINGTON DIAS**

### **I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 764, de 2011, de autoria da Senadora Lídice da Mata, que altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). Segundo a autora do Projeto, o objetivo do PLS, ao alterar vários dispositivos da mencionada Lei, é tornar o mecanismo das ZPE mais ágil e competitivo, facilitando sua adoção no Brasil, de modo que possa contribuir para o crescimento das exportações e, em consequência, para estimular o investimento, a criação de empregos e a correção de desequilíbrios regionais.

O PLS nº 764, de 2011, é composto de três artigos. O primeiro deles altera arts. 1º, 2º, 4º, 6º-A, 8º e 18 da Lei nº 11.508, de 2007. Na redação proposta para o art. 1º, *caput*, dessa Lei é excluída a expressão “nas regiões menos desenvolvidas”, em razão de sua redundância, uma vez que o objetivo do desenvolvimento regional já está contemplado, explicitamente, no próprio *caput*.

No parágrafo único do art. 1º da Lei, é incluído o termo “e serviços”. A alteração tem o objetivo de deixar claro que o modelo brasileiro de ZPE não é exclusivamente voltado para a indústria manufatureira, mas abriga também os serviços.

O art. 1º do PLS também modifica o art. 2º, § 4º, I, da referida Lei.. Na redação proposta, o termo “efetivamente” é substituído por “sem motivo justificado”. Pelo texto vigente, as ZPE caducam caso não iniciem as obras de construção no prazo de 24 meses a contar da publicação do decreto de sua criação. Caso o PLS sob análise seja aprovado, as ZPE caducarão se não apresentarem um motivo justificado para não ter iniciado as obras.

Outra alteração proposta pelo art. 1º do PLS nº 764, de 2011, é a introdução de novo parágrafo no art. 4º da Lei, com o objetivo de permitir que empresas titulares de projetos aprovados para implantação em ZPE possam importar ou adquirir bens de capital no mercado interno, com os benefícios do regime, antes que ocorra o alfandegamento da área pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Propõe-se também a inclusão do § 10º ao art. 6-A. O objetivo é permitir a exportação de produtos nacionais, sem que tenha ocorrido sua saída do território brasileiro, quando destinados a empresa sediada no exterior, ainda que sua utilização se faça por terceiro sediado no País.

O PLS sob análise propõe ainda nova redação para o art. 8º, *caput*, da Lei nº 11.508, de 2007. Segundo a redação atual, o ato que autorizar a instalação da ZPE assegurará o tratamento instituído pela Lei pelo prazo de “até vinte anos”. Na redação proposta, esse prazo será de “vinte anos”.

Outros dispositivos da Lei que regula o funcionamento das ZPE alterados pelo PLS em tela são o *caput*, o § 3º, II, e o § 4º, II e VI, do art. 18.

Segundo o *caput* do art. 18, “somente poderá instalar-se em ZPE a pessoa jurídica que assuma o compromisso de auferir e manter, por ano-calendário, receita bruta decorrente de exportação para o exterior de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua receita bruta total de venda de bens e serviços”. O PLS em tela propõe uma redução desse percentual para 60%, facultando-se ao Poder Executivo reduzir esse percentual para até 50%, no caso de pessoa jurídica que exerça preponderantemente as atividades de desenvolvimento de software ou de prestação de serviços de tecnologia da informação.

O PLS também propõe nova redação para o inciso II do § 3º do art. 18 da Lei. A redação atual desse dispositivo determina que o Imposto de Importação e o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) incidentes sobre as matérias-primas, bens intermediários e materiais de embalagem de procedência estrangeira, empregados nos produtos vendidos no mercado doméstico, sejam cobrados acrescidos de juros e multa de mora. O objetivo da nova redação é excluir do texto a “multa de mora”.

No caso do inciso II do § 4º do art. 18, propõe-se a substituição da expressão “e dos programas e fundos de desenvolvimento da Região Centro-Oeste” por “e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste”, instituída pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009”. Essa alteração pretende simplesmente atualizar a legislação de ZPE, que é anterior à referida Lei Complementar, que criou a SUDECO.

Outra mudança proposta pelo PLS sob análise é a inclusão do inciso VI ao § 4º do art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007. O objetivo é acrescentar entre os incentivos permitidos às empresas em ZPE os constantes dos arts. 1º a 3º e 7º a 9º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, oriunda da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, editada no contexto do Plano Brasil Maior.

O art. 2º do PLS nº 764, de 2011, contém a cláusula de vigência imediata da lei resultante.

Já o art. 3º do PLS revoga dois dispositivos da Lei nº 11.508, de 2007: o inciso V do § 1º do art. 3º – que prevê a possibilidade de fixação de um valor mínimo para os investimentos totais das empresas investidoras em ZPE – e o art. 9º – que impede a empresa instalada em ZPE de constituir filial ou

participar de outra pessoa jurídica localizada fora de ZPE, ainda que para usufruir incentivos previstos na legislação tributária.

O PLS nº 764, de 2011, foi encaminhado às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última decisão terminativa.

Findo o prazo regimental, não foram oferecidas emendas à matéria.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 104-A, III, do Regimento Interno do Senado Federal cabe a esta Comissão opinar sobre matérias pertinentes a programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional. Assim, nesta Comissão, a análise se concentra no mérito do Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011, no que concerne ao seu impacto sobre o desenvolvimento regional.

Considerações sobre os aspectos financeiros e orçamentários, de constitucionalidade, de juridicidade e de regimentalidade da matéria serão feitas na Comissão de Assuntos Econômicos, que decidirá em caráter terminativo, conforme dispõe o art. 49, conjugado com o inciso I do art. 99, do Regimento Interno do Senado Federal.

Em primeiro lugar, observe-se que o instrumento das zonas de processamento de exportação se tornou a pedra angular das políticas comerciais e de investimento em países da América Latina e, principalmente, do Leste da Ásia que fizeram a transição do modelo de substituição de importações para o modelo de crescimento econômico baseado nas exportações, que pressupõe uma economia mais aberta, mais integrada aos fluxos internacionais de comércio.

As zonas de processamento de exportação “tradicionais” foram adotadas para atrair investimentos externos, possibilitando aos países explorar uma fonte de vantagem comparativa – baixo custo da mão-de-obra – que ficaria desempregada devido ao baixo nível de investimento doméstico e às barreiras ao investimento estrangeiro. O princípio dessas ZPE era simples: permitir aos investidores importar e exportar sem os controles cambiais e alfandegários

existentes no resto do país; além disso, as empresas que operavam nas ZPE tinham também incentivos fiscais.

Esse modelo teve sucesso em vários países, como, por exemplo, República Dominicana, Coréia do Sul, Taiwan, Honduras, El Salvador, Bangladesh, Vietnã, Malásia e China.

No entanto, o modelo “tradicional” enfrenta sinais de exaustão devido às mudanças regulatórias e macroeconômicas ocorridas a partir da década de 90, quando os países se tornaram mais abertos aos fluxos de comércio e investimento internacionais e aboliram os controles cambiais. Assim sendo, não faria sentido manter áreas em que essas restrições comerciais e cambiais não vigeriam se elas já não existiam mais para o restante do país. Em outras palavras, a isenção dos controles comerciais e cambiais já não faz mais sentido, não podendo ser uma fonte de manutenção da competitividade.

Isso não significa que o modelo das zonas de processamento de exportação tenha perdido sua utilidade. Significa, isso sim, que há a necessidade de mudá-lo para que ele continue sendo útil ao desenvolvimento dos países que o adotam.

No caso específico do Brasil, o modelo das ZPE não foi adotado até o presente, apesar de haver uma lei regulando a matéria. Por um lado, há aqueles que dizem que, com o atraso, o País perdeu a oportunidade de aproveitar a era de globalização do comércio e do investimento ocorrida a partir dos anos 70 e que se acelerou nas décadas de 1990 e 2000.

No entanto, mesmo que os críticos estejam corretos, não há como voltar no tempo e recuperar o prejuízo. O que se deve fazer é adotar o modelo das ZPE e aproveitar suas vantagens. Mas qual modelo de ZPE? O “tradicional”, que, como se viu, enfrenta sinais de exaustão ou um novo modelo de ZPE? E o que seria esse novo modelo?

Estudo recente de Thomas Farole, especialista do Banco Mundial para o tema, indica algumas características que as ZPE devem ter para que tenham sucesso em um mundo marcado pela integração comercial, pelo

crescimento dos fluxos de investimento direto e pela desregulamentação cambial. Segundo o autor, as seguintes características devem prevalecer:

1- Deve haver um período de incubação. Em outras palavras, os governos devem ser pacientes e prover apoio consistente para as ZPE por longos períodos. Segundo o estudo do Banco Mundial, mesmo no caso de ZPE bem sucedidas na China e na Malásia, o sucesso somente ocorreu após cinco ou dez anos da instalação;

2- As zonas de processamento de exportação não devem mais ser enclaves onde há vantagens comerciais, cambiais e tributárias. Elas devem estar ligadas, entrelaçadas, com a competitividade e com o ambiente de investimentos da economia nacional. Segundo o estudo do Banco Mundial, há maior possibilidade de sucesso caso haja transferências de tecnologia entre as empresas localizadas nas ZPE e aquelas localizadas fora delas. Isso demanda que haja transações comerciais entre essas empresas, inclusive com a integração de cadeias produtivas, das quais fariam parte empresas de ZPE e empresas fora delas. Em outras palavras, não deve prevalecer a idéia de ZPE como um enclave onde as empresas exportadoras se beneficiam de vantagens comerciais, cambiais e tributárias. As empresas das ZPE devem se integrar ao restante da economia;

3- Apesar de as ZPE de países de renda média terem tido como foco a montagem e a exportação de produtos industriais, atualmente as maiores oportunidades de investimento em ZPE estão no setor de serviços, especialmente nas tecnologias de informação e comunicação e serviços de apoio a negócios. Para viabilizar ZPE nesses setores, é preciso oferecer às empresas investidoras mão-de-obra qualificada e infraestrutura de comunicação, além de fomentar a inovação. Ressalte-se que um dos pré-requisitos para a inovação é o intercâmbio entre empresas e entre trabalhadores; em outras palavras as ZPE não devem mais ser vistas como enclaves em que a principal vantagem competitiva é a mão-de-obra barata.

As mudanças propostas no PLS nº 764, de 2011, vão ao encontro das proposições do estudo do Banco Mundial, contribuindo para que o modelo brasileiro seja exequível e viável.

Em termos gerais, é preciso ressaltar que as modificações propostas não são incompatíveis com a política industrial e de comércio exterior vigente no

Brasil. Nesse sentido, o PLS propõe acrescentar o inciso VI ao § 4º do art. 18, para incluir, entre os incentivos permitidos às empresas em ZPE, os constantes dos arts. 1º a 3º e 7º a 9º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, oriunda da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, editada no contexto do Plano Brasil Maior.

Em relação às outras modificações propostas, a redação sugerida pelo PLS para o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.508, de 2007, inclui os serviços entre as atividades que poderão ser abrigadas nas ZPE. Com isso, há uma modernização da legislação e possibilitando a atração de investimentos em atividades como turismo, hospitais, universidades, centros de tecnologia de informação e serviços de apoio aos negócios.

Propõe-se também nova redação para o inciso I do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.508, de 2007. O objetivo é evitar que o ato de criação da ZPE caduque caso a administradora não inicie as obras de implantação em vinte e quatro meses. Com a nova redação, o prazo poderá passar de vinte e quatro meses, desde que a administradora justifique a razão do atraso. Segundo a autora do PLS, isso se justifica porque algumas das razões para os atrasos independem da decisão da administradora, como a obtenção de licenças do órgão ambiental ou da Receita Federal do Brasil.

O PLS também sugere uma alteração na redação do art. 4º da Lei, com vistas a permitir que empresas titulares de projetos aprovados para implantação em ZPE possam importar ou adquirir bens de capital no mercado interno, com os benefícios do regime, antes que ocorra o alfandegamento da área pela RFB. A alteração é relevante para investimentos de grande porte, relativamente aos quais a fabricação de bens de capital costuma demandar mais tempo do que a construção das instalações da ZPE, onde deverão ser feitos os investimentos.

A inclusão do § 10 no art. 6º-A permitirá a exportação de produtos nacionais, sem que tenha ocorrido sua saída do território brasileiro, quando destinados a empresa sediada no exterior, ainda que sua utilização se faça por terceiro sediado no País. Essa mudança facilitará a integração produtiva entre empresas localizadas nas ZPE e aquelas que ficam fora delas, indo ao encontro das sugestões feitas pelo estudo do Banco Mundial mencionado anteriormente.

A mudança da redação do *caput* do art. 8º, substituindo-se a expressão “pelo prazo de até 20 (vinte) anos” por “pelo prazo de 20 (vinte) anos”, tem objetivo de eliminar o espaço para uma decisão burocrática em eventual processo de negociação de prazo entre a empresa interessada e o Conselho Nacional das ZPE (CZPE). Essa alteração permitirá às empresas trabalhar com um horizonte mais amplo, o que é importante por dois motivos. Em primeiro lugar, há investimentos cujo prazo de maturação é longo; para que esses investimentos sejam feitos, os empresários não devem ter grandes incertezas em relação a prazos. Em segundo lugar, foi mencionado que algumas ZPE em países como China e Malásia demoraram de cinco a dez anos para alcançar o sucesso. O prazo de maturação de ZPE é longo; por isso, o prazo previsto na Lei deve ser compatível com ele. Assim sendo, a fixação do prazo não deve ficar sujeita a decisões resultantes de uma avaliação para a qual não existem bases sólidas.

A nova redação proposta para o *caput* do art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007, é uma das modificações mais relevantes entre as sugeridas pelo PLS em tela. Propõe-se a diminuição do percentual mínimo de exportação de 80% para 60%, facultando-se ao Poder Executivo reduzi-lo para até 50%, no caso de pessoa jurídica que exerça preponderantemente as atividades de desenvolvimento de software ou de prestação de serviços de tecnologia da informação.

A modificação facilitará a maior integração entre as empresas localizadas nas ZPE e suas congêneres fora delas, em conformidade com as recomendações do Banco Mundial. Além disso, ela estimula investimentos no desenvolvimento de softwares e em tecnologia da informação (TI), garantindo a conformidade entre a legislação brasileira e as práticas bem sucedidas no que se refere à implantação e administração de zonas de processamento de exportação. A autora da proposição que ora analisamos também justifica a mudança observando que não faz sentido exigir de empresa de TI instalada em ZPE compromisso de exportação superior ao exigido das beneficiárias do Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (REPES) pela chamada “Lei do Bem”, a saber, o percentual de 60%, que pode ser reduzido até 50% pelo Poder Executivo.

O art. 3º do PLS nº 764, de 2011, propõe a revogação do art. 9º da Lei nº 11.508, de 2007, que veda à empresa instalada em ZPE a constituição de



filial ou a participação em outra pessoa jurídica localizada fora de ZPE, ainda que para usufruir incentivos previstos na legislação tributária. A autora do PLS lembra que essa restrição não mais se justifica, já que o regime cambial mudou. As empresas que se localizarem em ZPE terão receitas em moeda estrangeira e em reais, pois poderão vender parte de sua produção no mercado interno. Além disso, não há mais a preocupação de fechar espaços à prática de preços de transferência entre as unidades da empresa, pois as empresas em ZPE serão iguais a quaisquer outras existentes no País.

Outra razão para a mudança proposta é que ela fomenta os investimentos de empresas nacionais, e não apenas das estrangeiras, nas ZPE. Isso estimula a integração entre as unidades produtivas das ZPE e aquelas localizadas fora delas, pertençam ou não à mesma sociedade empresária. Essa integração é importante para o sucesso das ZPE e para que estas contribuam para aprimorar a capacidade das empresas localizadas fora delas. Em suma, a mudança favorece a integração entre as zonas de processamento de exportação e o restante da economia, possibilitando que elas não sejam enclaves sem fortes conexões com as demais empresas.

Por último, mas não menos importante, o PLS propõe a revogação do inciso V do § 1º do art. 3º da Lei nº 11.508, de 2007, dispositivo que prevê a possibilidade de fixação de um valor mínimo para os investimentos totais das empresas investidoras em ZPE. Esse dispositivo não faz sentido, principalmente quando se quer estimular as atividades de serviços, como o desenvolvimento de softwares, que conta com várias empresas de porte pequeno. Outra razão é que o limite restringiria os investimentos de pequenas e médias empresas das regiões menos desenvolvidas em ZPE ali localizadas. Essa restrição iria contra uma recomendação contida no estudo do Banco Mundial: que empresas nacionais, e não apenas multinacionais, façam investimentos nas ZPE.

Como representante de um Estado do Nordeste, tenho uma observação a fazer. As zonas de processamento de exportação não devem ser enclaves no meio das regiões menos desenvolvidas do Brasil. Se assim for, as ZPE terão pouca capacidade de transformar as condições econômicas e sociais de seu entorno. Para que elas sejam instrumentos de transformação, de desenvolvimento, é necessário que haja ligações, vínculos, relações comerciais, troca de informações, entre as empresas das ZPE e aquelas que ficam fora delas. As mudanças sugeridas pelo PLS nº 764, de 2011, de autoria da Senadora Lídice

da Mata, estimulam essa maior integração. Por isso, elas aumentam não só a chance de sucesso do modelo de ZPE, mas também de seu uso como instrumento de desenvolvimento regional.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, recomendo a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator