

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011, 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, e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 764, de 2011, 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, e dá outras providências”*.

A autora da proposição esclarece que o objetivo das diversas alterações na mencionada Lei é tornar o mecanismo das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) “mais ágil e competitivo, de modo a poder contribuir, mais eficazmente, para a consecução dos objetivos a que se destina, especialmente o estímulo ao investimento, a criação de empregos, o aumento do valor agregado de nossas exportações e a correção de desequilíbrios regionais”.

O PLS nº 764, de 2011, é composto de três artigos. O primeiro deles altera os arts. 1º, 2º, 4º, 6º-A, 8º e 18 da Lei nº 11.508, de 2007, que passamos a relatar com as respectivas justificativas da autora.

No *caput* do art. 1º da 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 ZPEs não é exclusivamente voltado para a indústria manufatureira, mas abriga também os serviços, como fazem as legislações dos países mais bem-sucedidos na utilização desse mecanismo, como, por exemplo, a China e a Índia. No Brasil os setores de desenvolvimento de software e de prestação de serviços de Tecnologia da Informação (TI) poderão receber grande e decisivo impulso com a possibilidade de serem desenvolvidos aproveitando os incentivos proporcionados pelas ZPEs.

Em relação ao art. 2º, § 4º, I, da Lei, o termo “efetivamente” é substituído por “sem motivo justificado”, para impedir que as ZPEs caduquem pelo simples motivo de não terem iniciado as obras de construção no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da publicação do decreto de sua criação.

Fica criado o § 2º do art. 4º da Lei, prevendo 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 da ZPE. A alteração é relevante sobretudo para investimentos de grande porte (tais como usinas siderúrgicas), que precisam adquirir bens de capital que não estão disponíveis para pronta entrega, mas requerem bastante tempo para serem produzidos e entregues. Nesses casos, em que o tempo de fabricação de bens de capital pode até exceder o da construção das instalações da ZPE, não faria sentido aguardar o término dessa última para, só então, fazer as encomendas pertinentes.

No art. 6º-A, é acrescentado o § 10, permitindo 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. Esse dispositivo objetiva viabilizar a produção de equipamentos e módulos para serem instalados em navios ou plataformas.

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 exatos “vinte anos”. Objetiva-se, com isso, agilizar o processo de implantação de investimentos nas ZPEs, ao eliminar uma eventual etapa de negociação burocrática a respeito do prazo de cada particular projeto, até porque não existem referenciais consistentes para balizar a fixação de prazos diferenciados. Lembre-se, a propósito, que, nos termos do § 2º ao mesmo art. 8º, esse prazo poderá, a critério do Conselho Nacional das Zonas de Processamento

de Exportação (CZPE), ser prorrogado por igual período, nos casos de investimento de grande vulto que exijam longos prazos de amortização.

No *caput* do art. 18, propõe-se a diminuição do percentual mínimo de exportação de “80% (oitenta por cento)” para “60% (sessenta por cento)”, facultando-se ao Poder Executivo reduzir para até 50% (cinquenta por cento), no caso de pessoa jurídica que exerça preponderantemente as atividades de desenvolvimento de software ou de prestação de serviços de Tecnologia da Informação. A autora da proposição aponta, entre outras, as seguintes razões para a diminuição do percentual mínimo de exportação:

a) percentuais até mais elevados de vendas no mercado doméstico são encontrados na maioria das legislações estrangeiras de ZPE;

b) estimativas da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) dão conta de que, dos oito mil exportadores de manufaturados, apenas quinhentos faturam mais de 60% com as vendas externas. A redução do coeficiente de exportações trará mais empresas para a atividade exportadora;

c) a proposta de aumentar o percentual de vendas no mercado interno para 40% foi defendida, no Congresso Nacional, em diferentes oportunidades, pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que é o Presidente do Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação, e pelo Ministro da Integração Nacional, também integrante do Conselho, ambos convencidos da necessidade de ampliarmos substancialmente o número de empresas em condições de participar do programa;

d) 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).

Ainda em relação ao art. 18, propõe-se a exclusão da expressão “multa de mora”, contida no inciso II do § 3º. Esse parágrafo 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, a exemplo do que ocorre com o *drawback*.

No entanto, a analogia com o *drawback* é totalmente equivocada. No caso do *drawback*, a finalidade do incentivo é desonerar insumos importados a serem, obrigatoriamente, utilizados na produção destinada ao exterior. Então, a utilização de parte desses insumos na fabricação de produtos vendidos no mercado interno constitui infração fiscal, cabendo, portanto, a apenação mediante a cobrança de multa de mora. Porém, no caso das ZPEs, a venda no mercado interno é uma hipótese contemplada em lei e, portanto, constitui uma transação inteiramente lícita. Dessa forma, a cobrança de multa de mora não faz o menor sentido. Por essa razão, a redação que está sendo proposta exclui do texto a expressão “multa de mora”.

No 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 atualizar a legislação de ZPE, que é anterior à referida Lei Complementar, que criou a SUDECO.

Outra mudança apresentada pelo PLS sob análise trata da inclusão do inciso VI ao § 4º do art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007, objetivando 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, que instituiu incentivos para as empresas exportadoras e alterou a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas.

O art. 2º do PLS nº 764, de 2011, prevê a vigência da lei resultante na data de sua publicação.

Por último, o art. 3º do projeto 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 apreciado pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, que o aprovou sem emenda. Vem, agora, à Comissão de Assuntos Econômicos para exame em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O conceito de zona econômica especial, na modalidade de Zona de Processamento de Exportação (ZPE), está completa e perfeitamente encampado pelo Governo brasileiro, que o incorporou no contexto amplo da política econômica. Para ilustrar, basta transcrever excerto de um artigo publicado pela então Ministra-Chefe da Casa Civil, hoje Presidente Dilma Rousseff.

A ZPE vai reunir esse potencial num projeto de desenvolvimento realista, para atrair novos e importantes investimentos. As empresas lá instaladas terão incentivos fiscais e condições especiais para exportar e importar, além da infraestrutura implantada pelo setor privado e pelo governo do Estado de Pernambuco.

Em muitos países esse modelo estimulou, com sucesso, a criação de pólos econômicos estrategicamente localizados. Com a ZPE de Suape, vamos aumentar as exportações brasileiras e a oferta de empregos nessa região de gente trabalhadora. E vamos ajudar a corrigir um desequilíbrio injusto e injustificável. (Jornal do Comércio, Recife, PE, 04-02-2010):

No mesmo sentido as palavras do Senhor Fernando Pimentel, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em publicação sobre a matéria na respectiva página da internet:

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) são um instrumento importante para a atração de investimentos, geração de empregos, agregação de valor à produção nacional, aumento das exportações e promoção do desenvolvimento econômico e social do País, por meio do desenvolvimento regional. O modelo, que conta com apoio do Governo Federal, não concorre com as empresas instaladas no mercado interno, uma vez que sua produção é destinada majoritariamente ao mercado externo, e a legislação veda a instalação, em ZPE, de empresas cujos projetos evidenciem simples transferência de plantas industriais já existentes no Brasil, dentre outras condições estabelecidas na legislação.

A experiência internacional comprova o êxito desse modelo e, por isso, o Governo Brasileiro está trabalhando para tornar as ZPE uma realidade com benefícios para a economia e sociedade. Por isso, o alinhamento entre ZPE e as políticas industrial, do comércio exterior, do investimento e da inovação, juntamente com a parceria dos governos federal, estadual e municipal e do setor privado, contribuirão para a efetiva implantação e operação das ZPE no país.

Zonas de Processamento de Exportação constituem um tipo particular de zona franca, categoria genérica na qual podem ser incluídas quase duas dezenas de denominações distintas, utilizadas por diferentes países, para designar áreas especiais onde não se aplicam as regulamentações e os gravames aduaneiros normais e as empresas operam em regime fiscal, cambial e administrativo diferenciado em relação às demais empresas do país.

A principal diferença entre zonas francas e ZPE é que a produção destas últimas se destina, via de regra, ao exterior, à exportação. O caso da Zona Franca de Manaus é paradigmático. Sua produção se destina principalmente ao mercado interno e inexistente vinculação entre o oferecimento de incentivos e as exportações.

A legislação brasileira autoriza, atualmente, a destinação de até 20% da produção das ZPE brasileiras para o mercado doméstico, porcentagem cuja ampliação é pleiteada no projeto sob exame. Importante frisar, contudo, que a parcela vendida no mercado interno paga integralmente os impostos e contribuições incidentes nessa operação, bem como os impostos suspensos por ocasião da importação e da aquisição de insumos no mercado interno.

As ZPE visam ao crescimento das exportações a partir da instalação de empresas, nacionais ou estrangeiras, voltadas para o comércio exterior. A ZPE busca agregação de valor à produção exportada, com o aproveitamento, pelas empresas, dos incentivos fiscais e facilidades de infraestrutura proporcionadas pelos governos estaduais e municipais.

Embora usem nomes diferentes, o instituto da ZPE é utilizado em vários países do mundo. O uso extensivo de ZPE está na origem dos processos de desenvolvimento voltado para as exportações, adotados pelos famosos “tigres asiáticos” (Singapura, Coreia do Sul e Taiwan) e, mais recentemente, pela China e pela Índia. Há também ZPE nos países desenvolvidos, como, por exemplo, nos EUA e na União Européia.

Segundo Lakshmanan¹, em meados da década de 70, havia 80 ZPEs em 30 países, que geravam cerca de US\$ 6 bilhões em exportações e um milhão de empregos. Em 2006, havia 3.500 ZPEs em 130 países, gerando mais de US\$ 600 bilhões em exportações e 66 milhões de empregos diretos. Os dados podem ser observados na Tabela 1.

¹ Lakshmanan, L. *Evolution of Special Economic Zones and some Issues: The Indian Experience*. Reserve Bank of India, 2009. Disponível em: <http://www.rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?UrlPage=&ID=558#TA7>

Tabela 1 – Distribuição global das Zonas de Processamento de Exportação e empregos gerados

Descrição	1975	1986	1997	2002	2006
Número de países	25	47	93	116	130
Número de ZPE	79	176	845	3.000	3.500
Geração de empregos (milhões)	-	-	22,5	43	66

Fonte: Lakshmanan (2009).

Um crescimento tão expressivo da geração de empregos e das exportações, por si só, já indica o sucesso das ZPEs. Mas há vários casos de sucesso que merecem ser mencionados.

Na Costa Rica, por exemplo, o número de ZPEs chegou a 139 em 2007 (Tabela 2). As exportações oriundas das ZPEs da Costa Rica subiram de 21% em 1997 para 52% das exportações nacionais em 2006.

O caso paradigmático, no que toca ao sucesso de ZPE, é o da China (ver a Tabela 2). As primeiras Zonas Econômicas Especiais foram instaladas na China em 1980: Shenzhen (32.750 hectares), Zhuhai (12.100 hectares), Shantou (23.400 hectares) e Xiamen (13.100 hectares). Elas foram escolhidas pela sua proximidade com centros de comércio internacional já existentes, como Hong Kong, Macau e Taiwan. Havia o entendimento de que a proximidade seria fundamental para a atração de investimentos diretos, facilitando a transferência de etapas do processo produtivo para a China. Em 1988, a ilha de Hainan tornou-se a quinta Zona Econômica Especial. Atualmente, a China conta com 187 zonas econômicas especiais (Tabela 2). A contribuição dessas zonas para as exportações chinesas é estimada em 15% a 23%. Os empregos diretos são estimados em 50 milhões. Estima-se que 20% do investimento estrangeiro direto na China sejam realizados nas Zonas Econômicas Especiais. Os principais setores de atividade dessas zonas são: têxtil e vestuário; utensílios de metal e maquinaria; armazenagem; logística; química; produtos farmacêuticos; produtos de saúde e setores intensivos em tecnologia. O ex-Ministro Delfim Netto escreveu:

O que houve na China? As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) receberam, por transferência física de outros países, um dos fatores de produção, o capital, no estado-da-arte.

Empresas americanas, européias e japonesas transferiram seu capital para as ZPEs para aproveitar uma mão-de-obra relativamente educada, diligente e incrivelmente barata. Com isso, vendem seus produtos nos próprios Estados

Unidos, na Europa e no Japão, além do resto do mundo. (A. Delfim Netto, ABRAZPE, 17-11-2005)

Tabela 2 – Principais Zonas Econômicas Especiais do mundo em termos de emprego e exportações, 2007

País	Nº de zonas	País	Empregos (mil)	País	Exportações (US\$ milhões)
China	187	China	50.000	China	145.000
Vietnã	185	Indonésia	6.000	Malásia	117.013
Hungria	160	México	1.300	Hong Kong (China)	101.500
Costa Rica	139	Vietnã	950	Irã	87.289
México	109	Paquistão	888	Irlanda	82.500
República Tcheca	92	Emirados Árabes Unidos	552	República Tcheca	68.626
Filipinas	83	Filipinas	545	Argélia	39.423
República Dominicana	58	África do Sul	535	Argentina	36.478
Quênia	55	Tailândia	452	Filipinas	32.030
Egito	53	Ucrânia	387	Coréia do Sul	30.610
Polônia	48	Malásia	369	Tunísia	20.544
Nicarágua	34	Lituânia	369	Bangladesh	11.716
Tailândia	31	Honduras	354	Lituânia	11.404
Jordânia	27	Hong Kong (China)	336	México	10.678
Emirados Árabes Unidos	26	Tunísia	260		

Nota: Exclui zonas econômicas especiais localizadas nos países da OCDE.

Fontes: Lakshmanan (2009).

O caso da Irlanda também merece ser destacado. O país estabeleceu uma zona livre dos procedimentos alfandegários no aeroporto de Shannon (Shannon Free

Zone), que era uma central de distribuição de voos (*hub* aéreo) durante os anos iniciais de voos transatlânticos. Com o advento dos voos diretos, o aeroporto perdeu sua importância geográfica. Em 1959, o governo irlandês declarou o aeroporto uma “Zona Livre”, com uma área de 240 hectares. Alguns dos setores operando na zona são: engenharia; eletrônica; telecomunicações; aviação, software; logística; transportes; e serviços financeiros. As exportações dessa zona atingiram US\$ 82 bilhões em 2007 (Tabela 2).

Outro país que utiliza bastante o instituto da ZPE é o México: 109 zonas, responsáveis pela geração de 1,3 milhão de empregos e mais de US\$ 10 bilhões em exportações em 2007 (Tabela 2).

Embora as ZPEs possam ser encontradas em vários países, elas foram inicialmente adotadas pelos países em desenvolvimento para atrair investimentos estrangeiros e para aumentar e diversificar as exportações. Segundo o Comitê de Emprego e Política Social da Organização Internacional do Trabalho, a produção oriunda de ZPE em muitos países continua sendo principalmente de produtos têxteis. Mas um número crescente de países diversificou a produção de suas ZPEs ao longo do tempo. Por exemplo, as exportações das ZPEs da Costa Rica mudaram de confecções para outros produtos manufaturados, como, por exemplo, eletrônicos e produtos farmacêuticos. Na Índia, apesar de o setor têxtil continuar sendo o principal, as ZPE são responsáveis pela maior parte da produção e exportação de produtos de couro, alimentos industrializados e eletrônicos.

Enfim, o que se percebe é um maior número de países adotando o instituto da ZPE. Ao mesmo tempo, há aumento da participação das exportações oriundas de ZPE nas exportações totais dos países. A geração de emprego também é relevante para os países que usam o instituto, conforme os dados da Tabela 2. Por último, mas não menos importante, as ZPEs dos países em desenvolvimento estão deixando de ter foco em produtos de baixo conteúdo tecnológico e valor agregado e estão passando a produzir e a exportar bens tecnologicamente mais sofisticados.²

Não se ignora a advertência de estudiosos do tema, no sentido de que as ZPEs, no conceito clássico, oferecem poucas vantagens de desenvolvimento na área de atuação, visto que sua especialização é focada no comércio exterior, tendendo a buscar seus insumos e demais fatores de produção também no exterior.

² A maior parte do texto e os dados mostrados nessa parte da análise foram retirados do Estudo nº 2.675, de 2011, do Consultor Legislativo Frederico Andrade Tomich.

Exatamente por isso, as alterações no modelo brasileiro propostas pelo projeto sob exame crescem de importância, porque visam ao estabelecimento de condições para essa integração seja aumentando a margem de produção que poderá ser destinada ao mercado interno, seja viabilizando a aquisição de bens de produção e insumos também no parque brasileiro.

A introdução expressa da prestação de serviços no escopo da ZPE deverá, igualmente, ser de fundamental importância na consolidação do modelo nesta fase de globalização, devendo-se considerar, por exemplo, que tecnologia de informações e indústria de tecnologia de ponta andam de mãos dadas. A criação de mercados de larga escala em serviços tecnológicos poderá, inclusive, oferecer mais dinamismo e até mesmo anteceder (e atrair) a própria indústria.

Com as alterações propostas, o modelo poderá assumir papel importante na correção de desequilíbrios regionais. O desenvolvimento econômico e social brasileiro, durante o século XX, pautou-se por uma rápida industrialização, centralizando grande parte da estrutura produtiva no eixo Rio de Janeiro-São Paulo. Em 2007, 45% do Produto Interno Bruto (PIB) foram gerados nesse eixo.

Sessenta anos de políticas de desenvolvimento regional pouco conseguiram alterar essa concentração. Em 2007, a participação do Nordeste no PIB brasileiro foi próxima dos treze por cento, semelhante à observada nos anos sessenta, época da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Nos últimos trinta anos, o país praticamente abandonou a coordenação nacional de políticas de desenvolvimento regional, esvaziou os órgãos de planejamento regional (as Superintendências regionais chegaram a ser extintas) e apostou que a mera presença de subsídios, incentivos fiscais e a guerra fiscal entre os Estados pudessem resolver a questão via mercado.

Na tabela abaixo, retirada de Texto para Discussão nº 1.729, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mostra a evolução da estrutura produtiva brasileira, em especial no que se refere ao PIB industrial e agropecuário.

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO PIB ENTRE MACRORREGIÕES

REGIÃO	PIB INDUSTRIAL	PIB INDUSTRIAL	PIB AGROPECUÁRIO	PIB AGROPECUÁRIO

	1970	2007	1970	2007
C.Oeste	0,9	5,0	7,4	16,5
Norte	1,1	5,5	4,1	8,9
Nordeste	7,0	11,6	20,9	18,7
Sul	12,0	17,7	26,6	33,4
Sudeste	79,1	60,2	34,2	29,3

Fonte: IBGE *apud* IPEADATA

O quadro acima evidencia a evolução da produção brasileira, no que se refere à indústria e à agropecuária. Não obstante a desconcentração, deve-se convir que ela é excessivamente lenta. Em quarenta anos, o PIB industrial da região Sudeste cedeu em participação relativa menos de vinte por cento. No relativo ao PIB agropecuário, os dados refletem a dinâmica das áreas de fronteira agrícola no Norte e no Centro-Oeste, que ampliam sua participação relativa.

O momento atual exige e favorece a ênfase em mecanismos que contribuam, de qualquer forma, para acelerar a redução das desigualdades regionais. Com todas as limitações da ZPE, elas podem proporcionar o surgimento de polos dinâmicos de indústria e serviços em regiões carentes.

O Brasil vive, hoje, momento especialíssimo no cenário mundial. Está bem integrado ao movimento mundial de bens, serviços e capitais, compõe o pequeno número de países que cresce em ritmo significativo, diversificou suas fontes de suprimento e o destino de suas exportações e constrói importante estratégia de aproximação efetiva com a América do Sul e com a África.

Boa parte dessas tendências projeta oportunidades econômicas fora do eixo tradicional, o que já se observa nos anos mais recentes, com investimentos na área de petróleo e gás, indústria naval, siderurgia, papel e celulose, soja etc., principalmente nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Na área de tecnologia, a exemplo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) existe, hoje

o Sistema Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC) destinado a promover aproximação entre a comunidade científica/tecnológica e as empresas.

Nesse contexto, o aperfeiçoamento do modelo brasileiro de ZPE proposto pelo projeto é bem-vindo. Acentuará a tendência de integração com o mercado interno e tornará o modelo mais flexível, mediante a inclusão da prestação de serviços em seu escopo. Não há dúvida quanto à aprovação das propostas, colocando-se este Relator inteiramente de acordo com as respectivas justificativas.

Entretanto, o projeto pode ainda ser melhorado, razão pela qual são apresentadas duas emendas ao final.

Inicialmente, cabe destacar alteração de redação de alguns dispositivos da Lei nº 11.508, de 2007, unicamente com o objetivo de complementar a proposta, constante do texto inicial do projeto, de introduzir a prestação de serviços no âmbito do regime das ZPEs.

Com efeito, a ilustre autora, embora tenha defendido com brilhantismo e proposto a alteração da Lei para possibilitar a incorporação do conceito de exportação de serviços por empresas instaladas em ZPE, deixou de fazer a adaptação redacional de toda a Lei. Como estamos acolhendo integralmente a proposta, julgamos necessário e conveniente alterar, no mesmo sentido, os seguintes dispositivos da Lei nº 11.508, de 2007:

- art. 3º, II, § 3º e § 4º, II;
- art. 5º;
- art. 8º, *caput* e § 1º;
- art. 12, II e § 1º;
- art. 18, § 3º e § 5º;
- art. 20.

Além dessas alterações, que são praticamente redacionais (no sentido de complementar o proposto no original), estamos também propondo algumas alterações de mérito, a seguir explicitadas.

No art. 3º, § 1º, estamos introduzindo o inciso VI, dispondo sobre uma nova diretriz para o Conselho das ZPEs quando da análise dos projetos de interessados em usufruir de seus benefícios: a de que considere sua adequação às políticas de produção e consumo sustentáveis. Essa proposta dispensa maiores justificativas, valendo lembrar apenas os esforços e a política de sustentabilidade já mais que evidentes no Governo e na legislação.

No art. 18, que trata da obrigatoriedade de compromisso de exportação mínima (que o projeto reduz de 80% para 60% no caso de mercadorias e para 50% no caso de serviços de informática), estamos propondo gradualidade para as ZPEs localizadas no Norte e no Nordeste, de tal forma que o cumprimento integral do compromisso seja exigido somente a partir do terceiro ano.

É extremamente raro e difícil que uma empresa já inicie suas atividades com plena garantia de exportação. A lei veda a aprovação de projetos que representem a transferência de empreendimentos já existentes em outros pontos do território nacional, o que significa que o investidor deve ser estrangeiro ou, sendo nacional, vá iniciar uma linha nova de produtos ou serviços para exportação. O mercado externo é de difícil acesso e altamente competitivo, sendo válido criar condições para que sua conquista se dê em prazo razoável.

No mesmo art. 18, estamos introduzindo o § 9º, dispondo que, em situações excepcionais, o percentual mínimo de exportação possa ser reduzido pelo Conselho das ZPEs, na forma que for prevista em regulamento. Trata-se de prever situações de súbita paralisação do mercado receptor das mercadorias e serviços por motivo de embargos, guerras, calamidades naturais e qualquer outro de força maior que impeça a empresa de atingir a meta mínima. A possibilidade de redirecionar temporariamente sua produção para o mercado interno evitará a fragilização ou mesmo a falência do empreendimento.

Ainda no art. 18, julgamos importante permitir, mediante o acréscimo de § 10, que a exportação possa ser viabilizada através de *tradings*. Isso é particularmente importante para as empresas menores e para aquelas sem tradição no mercado externo.

Por último, estamos propondo a revogação do art. 17, que veda a fruição de quaisquer incentivos ou benefícios não expressamente previstos na Lei alterada.

Em primeiro lugar, devemos convir que a vedação, pela sua generalidade, é inconveniente e desfocada da realidade. Notemos que ela não fala

apenas de incentivos fiscais, mas de “quaisquer benefícios ou incentivos não previstos nesta lei”, o que abrange, por exemplo, financiamentos subvencionados, doação de imóveis, capacitação de pessoal etc.

Em segundo lugar, julgamos que cada caso deve ser estudado isoladamente e, se for a hipótese de vedação, que ela seja tratada na legislação específica de cada incentivo. A pura e simples proibição prévia é irracional, discriminatória e perigosa para o êxito das ZPEs. Não se pode esquecer que as ZPEs são imaginadas para áreas de baixo desenvolvimento e dotadas de condições extremamente desfavoráveis para a atração de investimentos. Não é necessário adicionar a isso a hostilidade legal.

III – VOTO

Em face do exposto, o VOTO é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011, na forma do seguinte substitutivo (a parte emendada está destacada em **negrito**):

EMENDA Nº 1 – CAS (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 764, DE 2011

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, e dá outras providências.*

Art. 1º Os arts. 1º, 2º, **3º**, 4º, **5º**, 6º-A, 8º, **12**, 18 e **20** da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, passam 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 reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País.

Parágrafo único. As ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens e serviços a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro.” (NR)

“Art. 2º

.....

§ 4º

I - se, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contado da sua publicação, a administradora da ZPE não tiver iniciado, sem motivo justificado, as obras de implantação, de acordo com o cronograma previsto na proposta de criação;

.....” (NR)

“Art. 3º

.....

II - aprovar os projetos de empresas interessadas em se instalar nas ZPE, observado o disposto no § 5º do art. 2º desta Lei;

.....

§ 1º

.....

VI – adequação dos projetos às políticas de produção e consumo sustentáveis.

.....

§ 3º O CZPE estabelecerá mecanismos e formas de monitoramento do impacto da aplicação do regime de que trata esta Lei na economia nacional.

§ 4º Na hipótese de constatação de impacto negativo à economia nacional relacionado à venda de produto industrializado ou de serviço prestado em ZPE para o mercado interno, o CZPE poderá propor:

.....

II – vedação de venda para o mercado interno de produto industrializado ou de serviço prestado em ZPE, enquanto persistir o impacto negativo à economia nacional.

.....”(NR)

“Art. 4º

§ 1º O Poder Executivo disporá sobre as instalações aduaneiras, os equipamentos de segurança e de vigilância e os controles necessários ao seu funcionamento, bem como sobre as hipóteses de adoção de controle aduaneiro informatizado da ZPE e de dispensa de alfandegamento.

§ 2º O Poder Executivo disporá sobre a situação em que empresas tenham projetos aprovados para instalar em ZPE e necessitem adquirir no mercado interno ou importar máquinas e equipamentos antes que tenha ocorrido o alfandegamento da área, devendo, nessa circunstância, prever os controles adequados.” (NR)

“Art. 5º É vedada a instalação em ZPE de empresas cujos projetos evidenciem a simples transferência de plantas industriais ou de unidades de prestação de serviços já instaladas no País.

.....”(NR)

“Art. 6º-A.

.....

§ 10. A exportação de produtos nacionais, sem que tenha ocorrido sua saída do território brasileiro, será admitida quando destinados a empresa sediada no exterior, ainda que sua utilização se faça por terceiro sediado no País.

§ 11. A exportação de produto originado em ZPE poderá ser realizada com a intermediação de *trading*.” (NR)

“Art. 8º O ato que autorizar a instalação de empresa em ZPE relacionará os produtos a serem fabricados de acordo com a sua classificação na Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM e os serviços a serem prestados, e assegurará o tratamento instituído por esta Lei pelo prazo de 20 (vinte) anos.

§ 1º A empresa poderá solicitar alteração dos produtos a serem fabricados e dos serviços a serem prestados, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

.....”(NR)

“Art. 12.....

.....

II – somente serão admitidas importações, com a suspensão do pagamento de impostos e contribuições de que trata o art. 6º-A desta Lei, de equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, novos ou usados, e

de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem necessários à instalação industrial ou destinados a integrar o processo produtivo, e à unidade de prestação de serviços.

.....

§ 1º A dispensa de licenças ou autorizações a que se refere o inciso I não se aplicará à exportação de produtos ou serviços:

.....”(NR)

“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, 60% (sessenta por cento) de sua receita bruta total de venda de bens e serviços, facultado ao Poder Executivo reduzir para até 50% (cinquenta por cento), no caso de pessoa jurídica que exerça preponderantemente as atividades de desenvolvimento de software ou de prestação de serviços de tecnologia da informação.

.....

§ 3º Os produtos industrializados e os serviços prestados por empresa em ZPE, quando vendidos para o mercado interno, estarão sujeitos ao pagamento:

.....

II - do Imposto de Importação e do AFRMM relativos a matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem de procedência estrangeira neles empregados, com acréscimo de juros de mora, na forma da lei.

§ 4º

.....

II - previstos para as áreas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, instituída pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007; da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, instituída pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007; e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, instituída pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009;

.....

VI – previstos nos arts. 1º a 3º e 7º a 9º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

.....

§ 5º Aplica-se o tratamento estabelecido no art. § 6º-A desta Lei para as aquisições de mercadorias e serviços realizadas entre empresas autorizadas a operar em ZPE.

.....

§ 8º O compromisso exportador, estabelecido no *caput* deste artigo, quando tratar de ZPE localizada na Região Norte ou Nordeste, será gradativo até atingir o percentual mínimo, da seguinte forma:

I – 20 % (vinte por cento), no primeiro ano;

II – 40% (quarenta por cento), no segundo ano;

III – 50% (cinquenta por cento) para serviços ou 60% (sessenta por cento) para produção industrial, no terceiro ano;

§ 9º O percentual de exportação, estabelecido no *caput* deste artigo, poderá ser alterado em situações excepcionais, e em caráter temporário, mediante Resolução do CZPE, conforme estabelecer o regulamento. ”
(NR)

“Art. 20. O Poder Executivo estabelecerá em regulamento as normas para a fiscalização e despacho e o controle aduaneiro de mercadorias e serviços em ZPE e a forma como a autoridade aduaneira exercerá o controle e a verificação do embarque e, quando for o caso, da destinação da mercadoria ou serviço exportado por empresa instalada em ZPE.”
(NR)

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

Art. 3º Ficam revogados o inciso V do § 1º do art. 3º, o art. 9º e o art. 17, todos da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator