

## PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre as Emendas nºs 1 a 11, 13 e 14 ao Substitutivo aprovado por esta Comissão ao 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

Na reunião realizada no dia 16 de outubro de 2012, esta Comissão aprovou Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 764, de 2011, caracterizado à ementa, o qual está sujeito a votação em turno suplementar, na forma do Regimento Interno.

Feita a comunicação em Plenário, advieram as Emendas nºs 1 a 14. Todavia, pelo Ofício nº 949/2012, de 31 de outubro de 2012, o Senador EDUARDO SUPLICY solicitou a retirada da Emenda nº 12, de sua autoria.

Nesta oportunidade, estão em apreciação referidas emendas, a seguir resumidas.

**Emenda nº 1 – Senador Armando Monteiro:** suprime, no art. 1º, nova redação dada ao art. 18 da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007.

**Emenda nº 2 – Senador Aloysio Nunes Ferreira:** suprime, no art. 1º, nova redação dada ao *caput* do art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007.

**Emenda nº 3 – Senador Aloysio Nunes Ferreira:** suprime, no art. 1º, o § 2º da nova redação dada ao art. 4º da Lei nº 11.508, de 20 de 2007.

**Emenda n° 4 – Senador Aloysio Nunes Ferreira:** suprime, no art. 1º, o § 10 da nova redação dada ao art. 6º-A da Lei nº 11.508, de 2007.

**Emenda n° 5 – Senador Aloysio Nunes Ferreira:** suprime, no art. 1º, o § 11 da nova redação dada ao art. 6º-A da Lei nº 11.508, de 2007.

**Emenda n° 6 – Senador Aloysio Nunes Ferreira:** suprime, no art. 3º, a revogação do art. 17 da Lei nº 11.508, de 2007.

**Emenda n° 7 – Senador Aloysio Nunes Ferreira:** suprime, no art. 3º, a revogação do art. 9º da Lei nº 11.508, de 2007.

**Emenda n° 8 – Senador Eduardo Suplicy:** altera, no art. 1º, a nova redação dada ao § 4º do art. 3º da Lei nº 11.508, de 2007, para especificar que o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) poderá propor, “no prazo de trinta dias” a vedação de venda para o mercado interno de produto industrializado ou de serviço enquanto persistir o impacto negativo constatado à economia nacional “ou à economia de qualquer unidade da federação”.

**Emenda n° 9 – Senador Eduardo Suplicy:** suprime, no art. 1º, o § 2º da nova redação dada ao art. 4º da Lei nº 11.508, de 2007.

**Emenda n° 10 – Senador Eduardo Suplicy:** suprime, no art. 1º, o § 10 da nova redação dada ao art. 6º-A da Lei nº 11.508, de 2007.

**Emenda n° 11 – Senador Eduardo Suplicy:** suprime, no art. 1º, o § 11 da nova redação dada ao art. 6º-A da Lei nº 11.508, de 2007.

**Emenda n° 13 – Senador Eduardo Suplicy:** suprime, no art. 1º, nova redação dada ao *caput* do art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007.

**Emenda n° 14 – Senador Eduardo Suplicy:** dá nova redação ao art. 3º do Substitutivo, para suprimir a revogação dos arts. 9º e 17 da Lei nº 11.508, de 2007.

## II – ANÁLISE

### **Emendas n<sup>os</sup> 1, 2 e 13: objetivam manter em 80% o compromisso exportador**

As três emendas mostram contrariedade em relação ao rebaixamento da exigência mínima de exportação das empresas instaladas em ZPE. Entretanto, a preocupação de seus autores não se justifica.

Qualquer indústria, exceto as instaladas em ZPE, tem a liberdade de alocar a destinação de sua produção entre os mercados interno e externo visando obter a maximização da receita pela obtenção dos maiores preços e a minimização dos custos médios pela maximização do volume de produção.

A venda para o mercado externo é livre de tributos e para o mercado interno está sujeita à cobrança de todos os tributos, seja para empresas de fora ou de dentro das ZPE, caracterizando, portanto, um tratamento isonômico entre tais empresas. Em outras palavras, aplica-se às vendas no mercado interno exatamente o mesmo tratamento tributário utilizado nas importações, com uma notável diferença: enquanto nossas importações geram emprego e desenvolvimento em outros países, as ZPEs estarão criando empregos aqui, para os brasileiros.

Não há qualquer ameaça à competição. O argumento de que empresas de fora da ZPE teriam escala de produção inferior às de dentro baseia-se em presunção apriorística, até porque o conjunto de medidas contidas no projeto visa à atração (também) de empresas de menor porte. Por exemplo, a permissão de exportação por intermédio de “tradings” ou também a de serviços.

Ao limitar em 20% a destinação das vendas ao mercado interno, a Lei nº 11.508, de 2007, compromete não só a rentabilidade da indústria instalada em ZPE, que não se beneficiaria de movimento de câmbio que eventualmente elevasse os preços no mercado interno, como também compromete a competitividade da produção dessa indústria, que poderá ter seus custos médios elevados quando se vir na contingência de reduzir a escala de produção total apenas para se adequar aos limites do compromisso exportador. A possibilidade de destinar parcela maior de sua produção para o mercado interno, com o pagamento integral dos tributos suspensos, permitiria

àquelas indústrias manter a escala de produção nos momentos de retração do mercado externo.

Não se vislumbra qualquer ameaça concorrencial com as empresas de fora da ZPE nem há sentido no alegado prejuízo na geração de empregos. Perturbação no mercado de empregos haveria, ao contrário, se as empresas da ZPE ficassem sujeitas às flutuações econômicas e de mercado sem qualquer possibilidade de redirecionamento da produção.

Cabe ressaltar que na hipótese da venda de produto industrializado em ZPE ser direcionada ao mercado interno e ocasionar impacto negativo à indústria nacional, o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), por força da competência estabelecida no § 4º do art. 3º da Lei nº 11.508/2007, pode elevar o percentual direcionado à exportação para o patamar que entenda ser necessário para o equilíbrio do parque industrial nacional. Inclusive, é possível que a margem de produção destinada à exportação alcance a totalidade.

Ampliar a margem de produção destinável ao mercado interno não descaracteriza a finalidade da ZPE, pois as empresas ali instaladas continuarão obrigatoriamente vocacionadas para o mercado externo, porém com maior possibilidade de busca do equilíbrio microeconômico em momentos de flutuação cambial ou mercadológica.

No contexto do Plano Brasil Maior mencionado na justificação da Emenda nº 1, o compromisso de exportação das Empresas Preponderantemente Exportadoras (EPE) foi reduzido de 70 para 50%. Qual, então, o problema de reduzir o compromisso das empresas da ZPE de 80 para 60%, se não se vislumbra ameaça real à competitividade?

**Emendas nºs 3 e 9: proíbem a aquisição/importação de bens de capital antes do alfandegamento**

Não procede a alegação de ofensa ao Código Tributário Nacional. Os dispositivos elencados apenas exigem que a isenção seja concedida com observância “...do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos em lei...”.

Ora, no caso concreto, cuida-se exatamente de inserir na lei condições e requisitos. O legislador ordinário pode, perfeitamente, optar pela

conveniência de permitir a antecipação da fruição de benefícios sob a forma de suspensão do crédito tributário, sujeita a condição resolutória.

Entretanto, a apresentação dessas Emendas proporcionou o reexame do projeto e a conveniência de seu aperfeiçoamento. Com efeito, a lei pode prever requisitos para a fruição antecipada do benefício sob condição resolutória, mas o texto aprovado não restou suficientemente claro a respeito das consequências do descumprimento de tal condição resolutória.

Nesse sentido, destacamos ainda que as hipóteses de caducidade da ZPE e de revogação da autorização de instalação da empresa na ZPE são eventos determinados no tempo e documentados, portanto não haveria dificuldade para a autoridade tributária determinar a partir de quando aqueles tributos cuja exigibilidade havia sido suspensa passariam a ser exigíveis. Já a expressão “não alfundegamento da área da ZPE” é a negativa de um evento. Durante o lapso temporal entre o protocolo do pedido de alfundegamento e uma eventual decisão favorável da RFB de alfundegar a área da ZPE se configuraria a situação de “não alfundegamento da área” e, em tese, a autoridade tributária teria mandato legal para cobrar os tributos suspensos na aquisição no mercado interno ou na importação antes do alfundegamento.

Assim, as Emendas nº 3 e 9 devem ser acolhidas parcialmente, na forma de subemenda que será apresentada no voto.

**Emendas nºs 4 e 10: proíbem a extensão da “exportação ficta” às ZPEs**

As operações conhecidas como “exportação ficta” já estão incorporadas ao ordenamento jurídico nacional nas hipóteses previstas no art. 233 do Regulamento Aduaneiro, aprovado pelo Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Essas hipóteses vão além do Repetro.

O objetivo da proposta inserida no PLS nº 764, de 2011, limita-se a estender às empresas instaladas em ZPE o mesmo direito conferido aos demais exportadores sediados em território brasileiro.

Caberia acrescentar que, no caso da exportação ficta, tal como praticada no Repetro, o esquema operacional desse regime se completa com a “admissão temporária” (semelhante a uma importação) dos bens, por prazo limitado, para uma finalidade e um setor específicos, e com regras estritas de

controle por parte da RFB. Os bens jamais ficariam na unidade na ZPE para serem livremente comercializados no mercado interno, com isenções tributárias e concorrendo com competidores que pagam impostos.

**Emendas n<sup>os</sup> 5 e 11: retiram a possibilidade de usar tradings como intermediárias para exportação dos produtos industrializados dentro de ZPEs**

O objetivo da proposta de permitir a exportação de produto industrializado em ZPE por intermédio de Empresa Comercial Exportadora (“trading”) visa tão somente assegurar às empresas ali instaladas o mesmo direito já assegurado às demais produtoras exportadoras. Além disso, cria condições de atratividade para empresas de menor porte ou com pouca experiência no comércio internacional. O uso das “tradings” pode representar grande fator de racionalização de operações e de custos no comércio exterior, aumentando a competitividade externa das empresas.

Os tributos suspensos por ocasião da aquisição dos insumos pela produtora sediada em ZPE passam a ser de responsabilidade da Empresa Comercial Exportadora, conforme dispõe o art. 231 do Regulamento Aduaneiro. Isso afasta a preocupação de que “a participação de *tradings* pode facilitar os desvios de mercadorias”.

Frisa-se que as tradings funcionarão como meros intermediários ou operadores logísticos (em razão de sua especialização nas operações de comércio exterior) das empresas instaladas nas ZPEs, e simplesmente não terão como intervir no processo de controle exercido pela Receita Federal do Brasil.

**Emenda n<sup>o</sup> 6: impede o acesso a benefícios e incentivos previstos à atividade exportadora para as demais empresas brasileiras**

O art. 17 da Lei n<sup>o</sup> 11.508, de 2007, cuja manutenção é reclamada pelo autor da Emenda, promove injustificado tratamento não isonômico e ambiente desfavorável para investimentos produtivos em ZPE.

Com efeito, as empresas sediadas em ZPE não poderiam usufruir de todos os benefícios e incentivos à atividade exportadora previstos para todas as demais empresas brasileiras.

A revogação do art. 17 não desvirtua o papel das ZPE, apenas permite que as empresas nelas instaladas possam beneficiar-se dos incentivos comuns a todas as empresas. A legislação não deve discriminar e inibir a instalação de empresas.

Não se vislumbra o perigo visto pelo ilustre autor, no sentido de que a revogação do art. 17 permitiria a venda ao mercado interno sem pagamento dos tributos suspensos, muito menos a burla ao determinado no § 2º do art. 18, que trata da apuração do percentual da receita bruta anual oriunda de exportação. Há que se ter em mente que as empresas instaladas em ZPE estarão operando num recinto alfandegado com a presença fiscal constante e submetidas a um controle aduaneiro extraordinário detalhado na Instrução Normativa nº 952 RFB, de 2009, que prevê, entre outras cautelas, a adoção de um sistema informatizado de controle da movimentação de bens.

### **Emenda nº 7: proíbe a criação de filias fora das ZPEs**

O ilustre autor preocupa-se com a possibilidade de que uma empresa instalada em ZPE poderia estender, indevidamente, os incentivos associados ao regime para filial instalada fora da Zona.

Conforme assinalado na justificção do PLS nº 764, de 2011, a vedação de abertura de filiais vem da primeira legislação sobre as ZPE, quando toda a produção deveria ser destinada à exportação e havia a preocupação de fechar espaços à prática de preços de transferência entre as unidades da empresa. Hoje, as empresas em ZPE são iguais a quaisquer outras existentes no País, e tal restrição não mais se justifica. Pelo contrário, as filiais podem ser absolutamente necessárias para o escoamento da margem de produção destinada ao mercado interno.

A contaminação dos incentivos entre matriz e filiais pode ser objeto de regulamentação e eficientemente coibida pela fiscalização. Lembre-se de que a ZPE é uma área alfandegada, com presença fiscal e controle estrito de entrada e saída de produtos.

Conforme resolução do CZPE, o beneficiário do regime é identificado pelos quatorze dígitos do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e não apenas pelos oito primeiros. Com isso, é possível identificar com precisão qual estabelecimento está habilitado a gozar dos benefícios fiscais do regime de ZPE.

Sendo assim, na arquitetura legal do novo regime de ZPE encontram-se mecanismos regulamentares, de fiscalização e de controle que impedem o desvirtuamento do comando normativo referente à permissão para as empresas instaladas em ZPE abrirem filiais fora da zona. Mesmo assim, com o fito de afastar qualquer possibilidade de fruição indevida dos incentivos estabelecidos neste PLS, propomos uma subemenda para explicitar a necessidade de as empresas dentro de ZPE manterem uma contabilização separada das suas filiais implantadas no restante do território nacional.

Dessa maneira, deixamos explícito que os incentivos previstos na Lei só estarão disponíveis para a unidade localizada dentro da ZPE, exigindo ainda que sejam mantidas em separado as contabilizações das operações das unidades (filiais) localizadas fora.

Assim, a Emenda nº 7 deve ser acolhida parcialmente, na forma de subemenda que será apresentada no voto.

**Emenda nº 8: estabelece prazo de trinta dias para o CZPE elevar o compromisso exportador**

O art. 3º, § 4º, prevê que o CZPE poderá propor medidas que atenuem impacto negativo à economia nacional, alterando o percentual ou mesmo vedando a venda de empresas da ZPE ao mercado interno.

O ilustre autor pretende impor um prazo de trinta dias para que o CZPE tome a providência, inclusive com relação ao impacto na “economia de qualquer unidade da federação”.

A imposição de prazo não é recomendável por iniciativa parlamentar, pois a decretação da medida, no caso, compete ao Poder Executivo – portanto, ao Presidente da República. Há possibilidade de que isso represente interferência indevida em outro Poder.

Por outro lado, não vemos relevância ou necessidade de especificação de impacto negativo à economia de “qualquer unidade da federação”.

Por suposto, a constatação de “impacto negativo à economia nacional” não exigiria a ocorrência de uma catástrofe econômica no âmbito de todo o território brasileiro. Tal impacto poderá ser verificado em relação a um



determinado setor ou a uma determinada fração do território, cabendo aos interessados provocar a manifestação do órgão próprio.

**Emenda nº 14: proíbe a criação de filias fora das ZPEs e impede o acesso a benefícios e incentivos previstos à atividade exportadora para as demais empresas brasileiras**

Esta Emenda preconiza a não revogação dos arts. 9º e 17 da Lei nº 11.508, de 2007.

Cabem os mesmos comentários, conforme o caso, expendidos em relação às Emendas nºs 7 e 6.

Como exposto, no turno suplementar, foram apresentadas 14 Emendas ao Substitutivo aprovado pela unanimidade dos Senadores da Comissão de Assuntos Econômicos. Para organizar a análise, reuni as Emendas que propõem alterações idênticas, formando ao total oito blocos:

1. Emendas nºs 1, 2 e 13: objetivam manter em 80% o compromisso exportador;
2. Emendas nºs 3 e 9: proíbem a aquisição/importação de bens de capital antes do alfandegamento;
3. Emendas nºs 4 e 10: proíbem a extensão da “exportação ficta” às ZPEs;
4. Emendas nºs 5 e 11: retiram a possibilidade de usar tradings como intermediárias para exportação dos produtos industrializados dentro de ZPEs;
5. Emenda nº 6: impede o acesso a benefícios e incentivos previstos à atividade exportadora para as demais empresas brasileiras;
6. Emenda nº 7: proíbe a criação de filias fora das ZPEs;
7. Emenda nº 8: estabelece prazo de trinta dias para o CZPE elevar o compromisso exportador; e

8. Emenda nº 14: proíbe a criação de filias fora das ZPEs e impede o acesso a benefícios e incentivos previstos à atividade exportadora para as demais empresas brasileiras.

Conforme a detalhada análise feita anteriormente neste Parecer, as alterações propostas por essas Emendas impedem que as ZPEs tenham a competitividade necessária para atraírem investimentos, que possibilitam o desenvolvimento e a geração de empregos nas regiões menos desenvolvidas, como também o crescimento/diversificação das exportações brasileiras.

Cabe lembrar que, em meados da década de 70, havia 80 ZPEs em 30 países, gerando 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<sup>1</sup>. Um crescimento tão expressivo da geração de empregos e das exportações, por si só, já indica o sucesso das ZPEs.

Vale mencionar o exemplo das ZPEs na China, onde atualmente existem 187 zonas econômicas especiais. 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. Outrossim, outra experiência bem-sucedida das ZPEs é encontrada no México: 109 zonas, responsáveis pela geração de 1,3 milhão de empregos e mais de US\$ 10 bilhões em exportações em 2007.

Reitero, por fim, a necessidade e a conveniência de preservação dos avanços legais garantidos pelo Substitutivo já aprovado pela unanimidade desta Comissão. Isso é imprescindível para que o Brasil seja incluído no rol de países que estão sendo beneficiados pelo tão expressivo crescimento da geração de empregos e das exportações proporcionado pelas ZPEs.

---

<sup>1</sup> 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>

### III – VOTO

Em face do exposto, VOTO pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2, 4 a 6, 8, 10 e 11, 13 e 14, e aprovação parcial das Emendas nºs 3, 7 e 9, na forma das seguintes subemendas:

#### **SUBEMENDA Nº                      às EMENDAS nºs 3 e 9**

Dê-se ao art. 4º da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, na forma do art. 1º do Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011, a seguinte redação:

**“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 e o alfandegamento parcial da ZPE.

§ 2º A empresa autorizada a operar em ZPE poderá importar ou adquirir no mercado interno, com suspensão do pagamento de impostos e contribuições de que trata o art. 6º-A desta Lei, máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos ou usados, para serem empregados na instalação da unidade industrial ou prestadora de serviços, ainda que anteriormente ao alfandegamento da área da ZPE, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

§ 3º Na hipótese de ocorrência de caducidade do ato de criação da ZPE, de indeferimento definitivo do pedido de alfandegamento da área da ZPE ou de revogação do ato de autorização de instalação da empresa em ZPE, a empresa que tiver utilizado a faculdade prevista no § 2º deste artigo deverá recolher os impostos e contribuições com exigibilidade suspensa acrescidos de juros e multa de mora, contados a partir da data da aquisição no mercado interno ou de registro da declaração de importação.” (NR)

**SUBEMENDA Nº                    à EMENDA nº 7**

Suprima-se do art. 3º, a revogação ao art. 9º da Lei 11.508, de 20 de julho de 2007, incluindo-se no art. 1º do Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011, o referido art. 9º com a seguinte redação:

“**Art. 9º** A empresa instalada em ZPE poderá constituir filial ou participar de outra pessoa jurídica localizada fora de ZPE, devendo, entretanto, manter contabilização separada para efeitos fiscais.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator