

## **PARECER N° , DE 2015**

Da COMISSÃO ESPECIAL PARA O APRIMORAMENTO DO PACTO FEDERATIVO (CEAPF), em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 319, de 2015, do Senador Roberto Rocha, que *cria a Zona Franca de São Luís, no Estado do Maranhão, e dá outras providências.*

**RELATOR:** Senador **WALTER PINHEIRO**

### **I – RELATÓRIO**

Vem à análise desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 319, de 2015, de autoria do Senador Roberto Rocha, que “cria a Zona Franca de São Luís, no Estado do Maranhão, e dá outras providências”.

O PLS 319/2015, em seu art. 1º, cria a Zona Franca de São Luís como área livre de comércio, de importação e exportação, e de incentivos fiscais especiais, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social e as relações de comércio exterior da sua área de influência e de incrementar sua integração com o parque industrial nacional.

A área da Zona Franca, segundo o art. 2º, corresponderá à totalidade da Ilha de São Luís e poderá ser aumentada mediante decreto do Poder Executivo.

O art. 3º estabelece que as mercadorias estrangeiras ou nacionais enviadas à Zona Franca de São Luís serão obrigatoriamente destinadas às empresas autorizadas a operar nessa área.

O art. 4º dispõe que a entrada de mercadorias na Zona Franca será feita com a suspensão do Imposto sobre Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A suspensão poderá ser convertida em isenção na entrada de mercadorias e, na saída, a suspensão poderá ser convertida em isenção nos casos especificados no projeto.

Em seu art. 5º, o PLS prevê que as importações de mercadorias destinadas à Zona Franca de São Luís estarão sujeitas, no desembarque aduaneiro, aos procedimentos normais de importação.

Já o art. 6º estabelece que a compra de mercadorias estrangeiras armazenadas na Zona Franca por empresas estabelecidas em qualquer outro ponto do território nacional será considerada como importação normal.

De acordo com o art. 7º, os produtos nacionais ou nacionalizados que entrarem na Zona Franca estarão isentos do IPI quando destinados a: consumo e vendas internas na Zona Franca; beneficiamento de pescado, pecuária, recursos minerais e matérias-primas de origem agrícola e florestal; agropecuária e piscicultura; instalação e operação de serviços de qualquer natureza; estocagem para comercialização no mercado externo; industrialização de produtos em seu território.

O art. 8º exclui da suspensão ou da isenção do II e do IPI armas e munições, veículos de passageiros, exceto ambulâncias, carros funerários, carros celulares e jipes, bebidas alcoólicas, fumos e seus derivados.

O art. 9º isenta do Imposto sobre Exportação as exportações de mercadorias da Zona Franca para o estrangeiro.

O art. 10 dispõe que o Poder Executivo regulamentará a aplicação dos regimes aduaneiros especiais para as mercadorias estrangeiras destinadas à Zona Franca de São Luís, bem como para as mercadorias dela procedentes.

O art. 11 determina que o Poder Executivo estabelecerá, anualmente, o limite global para as importações pela Zona Franca.

O art. 12 prevê que a administração da Zona Franca de São Luís será indicada pelo Poder Executivo quando da regulamentação da lei.

O art. 13 estabelece o prazo de 25 anos para a manutenção das isenções e benefícios.

O art. 14 contém a cláusula de vigência.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa. Na CDR, em 2 de setembro de 2015, foi aprovado Relatório, o qual passou a constituir o Parecer pela aprovação da matéria, sem emendas.

Em 9 de setembro de 2015, a matéria foi encaminhada à Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo (CEAPF), em decisão terminativa, conforme despacho da Presidência.

Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

De acordo com o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão. O inciso IV do mesmo artigo determina que a CAE opine sobre matérias que tratem de tributos e tarifas.

O PLS nº 319, de 2015, está de acordo com os ditames da Constituição Federal, em especial o art. 43, que trata da redução das desigualdades regionais. A proposição não fere a ordem jurídica vigente, está em conformidade com as regras regimentais do Senado Federal e atende às normas para elaboração e alteração de leis, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Independentemente do mérito da proposição, é necessário apresentar algumas considerações sobre a criação de novas zonas francas ou áreas de livre comércio no Brasil.

Não há consenso sobre a proibição de criação de áreas de livre comércio ou zonas francas em função do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, de 1991, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 197, de 25 de setembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

Alguns entendem que há limitação. Como foram cumpridos os requisitos previstos nos arts. 49, I, e 84, VIII, da Constituição Federal, tendo sido celebrado pelo Presidente da República e aprovado pelo Congresso Nacional, pode-se dizer que o mencionado Tratado de criação do Mercosul, após sua publicação, passou a fazer parte do ordenamento jurídico interno, com status de lei ordinária, em conformidade com o disposto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O instituto aduaneiro das zonas francas, no significado equivalente ao de área de livre comércio, é uma exceção à aplicação da Tarifa Externa Comum (TEC), a tarifa aduaneira única adotada pelos países do bloco comercial. Em uma área circunscrita do território aduaneiro – nas zonas francas – é admitida a desoneração de impostos aduaneiros, ou seja, não se aplica a TEC às importações.

Assim sendo, para evitar que produtos entrassem nos países membros pelas zonas francas e, em consequência, ficassem isentos da TEC, o Conselho do Mercado Comum, visando impedir a proliferação das áreas aduaneiras especiais, baixou a Decisão nº 8, de 1994. Segue, *in verbis*, o art. 5º da Decisão nº 8:

**Art. 5º** Poderão operar no Mercosul as zonas francas que atualmente estejam em funcionamento e as que se instalem em virtude de normas legais vigentes ou em trâmite parlamentar.

O art. 5º da Decisão, como mencionado acima, limitou as zonas francas nos países do Mercosul àquelas já existentes no momento da sua edição. Portanto, partindo-se do pressuposto que as normas do Tratado

Internacional que criou o Mercosul fazem parte do ordenamento jurídico interno, chegar-se-á à conclusão de que a criação de zonas francas – ou zonas de livre comércio – está vedada. Apenas aquelas já existentes ou cuja criação já estava tramitando no Congresso Nacional antes da edição da Decisão poderiam funcionar.

Outros entendem não haver limitação para a criação de novas zonas francas ou áreas de livre comércio. Pode-se argumentar que a Decisão nº 8 do CMC, a exemplo de todas as outras decisões daquele Colegiado, não foi submetida ao Congresso Nacional e, portanto, não teria força de lei, ou seja, não faria parte do ordenamento jurídico nacional. Portanto, dentro da sistemática adotada pela união aduaneira, cada país se obriga a internalizar as decisões emanadas dos órgãos deliberativos do Mercosul na forma como dispuser o seu ordenamento jurídico.

Assim sendo, se essa argumentação for aceita, do ponto de vista estritamente legal, o Congresso Nacional não estaria impedido de criar novas zonas francas ou áreas de livre comércio no Brasil.

Com relação ao mérito, a proposição apresenta um importante instrumento de desenvolvimento econômico que pode, efetivamente, contribuir com a redução das acentuadas desigualdades entre as regiões do Brasil. A iniciativa é coerente com as potencialidades da área onde seria instalada a zona franca e vai ao encontro do desafio de agregar valor à produção regional, contribuindo para melhorar a competitividade da economia maranhense nos mercados interno e internacional.

É importante ressaltar dois aspectos bastante relevantes para viabilizar a instalação da zona franca, já devidamente mencionados na justificação do projeto de lei, que diz respeito às características geográficas de São Luís. O primeiro é o isolamento do território onde seria instalada a zona franca, o que facilitaria o controle aduaneiro. O segundo é a estrutura portuária adequada a navios de grande porte.

Portanto, a proposição é meritória e merece integral apoio.

Quanto à adequação orçamentária e financeira da proposição, que deve atender ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio

de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, no PLS não consta estimativa de renúncia fiscal. Para suprir a falta de dispositivo normativo que atenda os requisitos da referida lei, apresento emenda estabelecendo que o Poder Executivo estime o montante da renúncia decorrente da conversão do projeto em lei e o inclua no demonstrativo dos gastos tributários ou gastos governamentais indiretos de natureza tributária, o qual é encaminhado como documento anexo ao projeto de lei orçamentária anual, cuja apresentação se der depois de decorridos sessenta dias da publicação da lei.

Além disso, apresento emenda para incluir um parágrafo à cláusula de vigência, determinando que a isenção que o PLS estabelece só produza efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro imediatamente posterior ao cumprimento das exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, recomendo a **aprovação**, em decisão terminativa, do Projeto de Lei do Senado nº 319, de 2015, com as seguintes emendas:

**EMENDA N° – CEAPF**  
(PLS nº 319, de 2015)

Acrescente-se o seguinte art. 14 ao projeto, renumerando-se o atual art. 14 como art. 15:

“**Art. 14** O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do *caput* do art. 5º e nos arts. 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nesta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.”

**EMENDA N° – CEAPF**  
(PLS nº 319, de 2015)

Acrescente-se o seguinte parágrafo único à cláusula de vigência do projeto, contida no artigo renumerado como art. 15:

*“Parágrafo único. A isenção de que trata esta Lei só produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente àquele em que for implementado o disposto no art. 14.”*

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator