

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 319, de 2015, do Senador Roberto Rocha, que *cria a Zona Franca de São Luís, no Estado do Maranhão, e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, em decisão terminativa, 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.*

O texto original da proposição visa à criação da Zona Franca de São Luís, a fim de estabelecer uma área livre de comércio, de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais para promover o desenvolvimento econômico e social e as relações de comércio exterior da sua área de influência, bem como incrementar sua integração com o parque industrial nacional.

Na justificção do PLS nº 319, de 2015, argumenta-se que a criação da Zona Franca de Manaus trouxe resultados inquestionáveis para o povo da região amazônica e serviu de exemplo para a formulação de políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Afirma-se que, em São Luís, embora uma Zona de Processamento de Exportações (ZPE) tenha sido formalmente criada pelo Decreto nº 97.581, de 20 de março de 1989, não houve resultados significativos para a região. O autor da proposição enfatiza, ainda, as características geográficas e logísticas da região, que a tornariam ideal para a constituição de uma área de livre comércio.

Por essas razões, o Senador Roberto Rocha buscou, com a proposição, formas de viabilizar uma iniciativa dessa natureza no Maranhão,



SF/18848.52208-96

cujos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) figuram entre os mais baixos do País.

A proposição foi originalmente distribuída à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa. Na CDR, o PLS nº 319, de 2015, obteve parecer favorável à aprovação. Em seguida, a tramitação foi alterada e, em 9 de setembro de 2015, o projeto foi encaminhado à Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo (CEAPF), onde não chegou a ser apreciada.

Com a aprovação do Requerimento nº 1.211, de 2015, da Senadora Sandra Braga, o PLS nº 319, de 2015, foi encaminhado à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), após a qual retornaria à CEAPF, para apreciação em caráter terminativo.

Em 13 de junho de 2017, houve retificação do despacho, tendo em vista o encerramento da CEAPF, razão pela qual foi determinado que, após manifestação da CCJ, a matéria fosse remetida à CAE para decisão terminativa.

Na CCJ, o PLS nº 319, de 2015, obteve parecer pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, por sua aprovação, na forma de um Substitutivo, por meio da Emenda nº 1-CCJ, que *altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para criar a Zona de Exportação do Maranhão (ZEMA), Zona de Processamento de Exportação (ZPE) especial, correspondente à área de livre comércio com o exterior em operação exclusiva na Ilha de Upaon-Açu.*

A Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo) alterou, inclusive, a ementa da proposição de modo a deixar claro que já não se trata da criação de uma zona franca, mas de uma ZPE especial que aproveita as potencialidades logísticas da ilha onde está a capital do Maranhão.

Na CAE, a matéria foi inicialmente distribuída ao Senador Ricardo Ferraço, que apresentou relatório pela aprovação do projeto nos termos do Substitutivo e duas subemendas de sua autoria.

Em dezembro de 2018, foi concedida vista coletiva e, em seguida, a matéria foi incluída na pauta da reunião agendada para o dia 11 daquele mês, quando houve a apresentação de subemenda de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin.



Na mesma ocasião, o PLS nº 319, de 2015, foi devolvido pelo relator, Senador Ricardo Ferraço, em virtude de não mais pertencer aos quadros da Comissão. A matéria, então, foi redistribuída.

Após a leitura do relatório, a apreciação da matéria foi então adiada. O relatório que apresentamos aqui reproduz, em linhas gerais, aquele que já havia sido apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço, tendo em vista nossa concordância com a matéria.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE 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, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.*

O PLS nº 319, de 2015, ao criar uma zona franca em São Luís, e a Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), ao criar uma ZPE especial na Ilha de Upaon-Açu, devem, indiscutivelmente, ser objeto de análise nesta Comissão.

Antes da análise do mérito da proposição, examinamos, por se tratar de matéria terminativa, seus requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

A matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que, de acordo com o inciso IX do art. 21 da Constituição Federal, compete à União *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.* Compete, ainda, privativamente à União legislar sobre comércio exterior e, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal, sobre direito tributário, nos termos, respectivamente, do inciso VIII do art. 22 e do inciso I do art. 24, todos da Constituição Federal.

Além disso, o art. 48 da Constituição estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União. Registre-se, também, que o assunto não figura entre as competências privativas do Presidente da República previstas nos arts. 61 e 84 do texto constitucional. Por fim, o PLS nº 319, de 2015, não importa em violação de cláusula pétrea.



A Constituição de 1988 consagrou, no inciso III de seu art. 3º, a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Além disso, nos princípios gerais da atividade econômica indicados no art. 170 da Constituição está incluída a redução das desigualdades regionais. Nessa linha, o inciso I do art. 151 do texto constitucional admite o uso de incentivos fiscais para promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País. Assim, a criação de uma zona franca ou de uma ZPE especial é convergente com esses dispositivos da Lei Maior.

O PLS nº 319, de 2015, e a Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo) não ferem a ordem jurídica vigente, inovam o ordenamento jurídico, têm poder coercitivo e estão em conformidade com as regras regimentais do Senado Federal. Portanto, não apresentam vícios de juridicidade ou violação de dispositivos regimentais.

Além disso, em ambos os casos, emprega-se a técnica legislativa disciplinada na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Passamos, então, à análise do mérito da proposição.

Não há dúvidas que tanto o PLS nº 319, de 2015, como a Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo) podem contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento econômico e social do Maranhão e, em particular, da ilha de Upaon-Açu, onde fica a capital do Estado. Por meio das duas proposições, criam-se condições mais favoráveis para a atração de investimentos que podem se beneficiar das características geográficas da Ilha, que reúne condições logísticas que favorecem a entrada de insumos e o escoamento da produção para o exterior.

Ocorre que a proposição originalmente apresentada pelo Senador Roberto Rocha em 2015 poderia criar uma competição no mercado interno com outras regiões do País. Além disso, poderia haver, em certas situações, algum tipo de sobreposição com a Zona Franca de Manaus, o que não é desejável.

Para sanar esse problema, o Relator da matéria na CCJ, Senador Edison Lobão, propôs um substitutivo que canaliza os incentivos fiscais para as exportações. Trata-se, na prática, de uma ZPE especial que foi denominada Zona de Exportação do Maranhão (ZEMA).



Com isso, fica claro o intuito da proposição de não prever benefícios fiscais para comercialização de produtos no mercado interno brasileiro, mas apenas para aqueles destinados ao exterior.

Nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), a Zema corresponde, em linhas gerais, a uma ZPE para a qual se preveem algumas condições especiais:

- Condições menos burocráticas relativas ao controle aduaneiro;
- Livre fabricação de produtos, sem que haja necessidade de ato autorizativo prévio emanado do Poder Executivo, salvo nos casos não permitidos às demais ZPE;
- Autorização para que as empresas possam constituir filiais em outros pontos do território nacional e participar de outras pessoas jurídicas estabelecidas em locais diversos da Zema;
- Dispensa da exigência de percentual mínimo de receita bruta relacionada à exportação de bens e serviços; e
- Extensão do prazo para a manutenção das isenções e benefícios de 25 anos, conforme previsto na proposição original, para 50 anos.

Essas condições especiais nos parecem suficientes para tornar a região atrativa para novos investimentos com foco no mercado externo, com superação dos obstáculos para aprovação do projeto original e das limitações da ZPE formalmente criada (conquanto inativa) em São Luís.

Em linha com aquilo que já havia sido proposto pelo Senador Ricardo Ferraço ao relatar a matéria, nós propomos a aprovação do projeto, nos termos do Substitutivo da CCJ, com duas subemendas.

A primeira delas é um ajuste de redação, tendo em vista que o § 5º do art. 25-A a ser inserido na Lei nº 11.508, de 2007, deveria fazer menção ao inciso II do § 4º do art. 25-A, e não ao inciso III do § 4º desse dispositivo. Isso porque o § 5º do art. 25-A se refere ao parágrafo único do art. 5º da Lei nº 11.508, de 2007, que dispõe sobre a permissão ou a vedação



de produtos a serem fabricados na Zema, assim como o inciso II do § 4º do art. 25-A.

Adicionalmente, propomos subemenda permitindo que empresas instaladas na Zema e na Zona Franca de Manaus possam abrir conta denominada em moeda estrangeira no País, obedecidas todas as demais obrigações legais. Atualmente, a empresa exportadora pode converter os recursos da exportação em reais, com o devido contrato de câmbio, ou simplesmente deixar os recursos em banco no exterior para efetuar pagamentos ou investimentos. Pela subemenda proposta, estamos dando um passo adiante na liberalização cambial.

Um argumento contrário à possibilidade de empresas instaladas na Zema ou na Zona Franca de Manaus efetuarem vendas e compras em moeda estrangeira seria a possibilidade de terem haveres e obrigações a pagar em moeda estrangeira no País, o que abriria a possibilidade de terem contas em moeda estrangeira e eventual empréstimos no sistema financeiro de recursos captados em moeda estrangeira, gerando multiplicador monetário em moeda estrangeira sob a responsabilidade de nossa Autoridade Monetária.

Todavia, como a Autoridade Monetária pode efetuar o recolhimento compulsório do total de recursos captados em moeda estrangeira pelas instituições financeiras, não haveria a necessidade de se responsabilizar por eventual expansão dos meios de pagamento em moeda estrangeira.

Por fim, nós propomos a rejeição da Subemenda nº 1 à Emenda nº 1-CCJ (substitutivo), de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, que suprime o § 4º do artigo 25-A a ser inserido na Lei nº 11.508, de 2007. A nosso ver, essa subemenda removeria as condições especiais previstas para a Zema e descaracterizaria a proposição.

III – VOTO

Em razão do exposto, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 319, de 2015, e, no mérito, por sua aprovação, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), rejeitada a Subemenda nº 1, com as seguintes subemendas que apresentamos.



SUBEMENDA N° – CAE (DE REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação ao § 5º do art. 25-A a ser inserido na Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, pelo art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 319, de 2015, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo):

“**Art. 25-A.**

.....
 § 5º O disposto no inciso II do § 4º do *caput* não afasta as vedações a que se refere o parágrafo único do art. 5º desta Lei.

.....”

SUBEMENDA N° – CAE

Inclua-se o seguinte artigo ao PLS nº 319, de 2015, na forma da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), renumerando-se os demais:

Art. A Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A, 15-B e 15-C:

“**Art. 15-A.** A empresa instalada na Zona de Exportação do Maranhão (ZEMA) ou na Zona Franca de Manaus poderá abrir conta denominada em moeda estrangeira no País, obedecidas as demais obrigações legais.”

“**Art. 15-B.** Os recursos em moeda estrangeira, relativos aos recebimentos de exportações de mercadorias de empresa instalada na Zema ou na Zona Franca de Manaus, poderão ser mantidos em instituição financeira no País ou no exterior, independentemente dos limites fixados pelo Conselho Monetário Nacional e previstos no art. 1º da Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006.”

“**Art. 15-C.** A empresa instalada na Zema ou na Zona Franca de Manaus, seja de capital nacional ou estrangeiro, não sofrerá, sob nenhuma hipótese, a centralização cambial prevista no art. 28 da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

