

PARECER Nº137, DE 2021-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2021, proveniente da Medida Provisória nº 1.033, de 2021, 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, para conceder tratamento à produção de oxigênio medicinal empregado em medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública relacionados com a covid-19.*



SF/21753.65406-03

Relator: Senador **ROBERTO ROCHA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 13, de 2021, que *altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).*

O PLV nº 13, de 2021, é proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 1.033, de 2021, 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, para conceder tratamento à produção de oxigênio medicinal empregado em medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública relacionados com a covid-19.*

Em seus dois artigos, a medida originalmente acrescentava o art. 18-C à Lei nº 11.508, de 2007, para estabelecer que a receita auferida por empresa autorizada a operar em ZPE, decorrente da comercialização de oxigênio medicinal, não será considerada no cálculo do percentual mínimo de 80% da receita bruta decorrente de exportação de que trata o *caput* do art. 18 no ano-calendário 2021.

Como regra de vigência, o art. 2º da MPV nº 1.033, de 2021, estabelecia o início de seus efeitos na data de sua publicação.

Na exposição de motivos, argumenta-se que a medida visa a permitir a elevação da oferta de oxigênio medicinal para abastecer o mercado doméstico frente à elevação da demanda decorrente do aumento dos atendimentos no sistema de saúde de pacientes acometidos pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2).

Durante o prazo definido no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, foram apresentadas 12 emendas à MPV nº 1.033, de 2021.

Em 8 de junho de 2021, foi aprovado o Relatório do Deputado Lucas Vergilio, que concluiu pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.033, de 2021. No mérito, foram aprovadas a MPV e as doze emendas (acolhidas parcial ou totalmente, na forma do Projeto de Lei de Conversão).

Durante a votação na Câmara dos Deputados, foram ainda apresentadas as Emendas de Plenário nºs 1, 2 e 3. O relator concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e pela adequação financeira e orçamentária dessas três emendas. No mérito, considerou que as Emendas de Plenário nºs 1 e 2 não eram oportunas nem convenientes, mas acolheu a Emenda de Plenário nº 3. A redação final, na forma de uma subemenda substitutiva global (PLV nº 13, de 2021), foi então remetida ao Senado Federal.

A MPV nº 1.033, de 2021, conforme já se constatou na Câmara dos Deputados, está inserida em debates importantes e atuais: o combate à pandemia de Covid-19 e a retomada da economia brasileira. Por essa razão, o PLV nº 13, de 2021, além de manter a previsão especificamente relacionada à produção de oxigênio medicinal, promove a modernização do marco legal das ZPEs no Brasil. O PLV nº 13, de 2021, desse modo, altera dez artigos, acrescenta outros 13 e revoga diversos dispositivos da Lei nº 11.508, de 2007.

Algumas das principais inovações trazidas pelo PLV nº 13, de 2021, envolvem:



- Extinção do compromisso exportador mínimo de 80% previsto no art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007;
- Ampliação do alcance das ZPEs, além da produção de bens para o exterior, para a prestação de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas e a prestação de serviços a serem comercializados ou destinados exclusivamente para o exterior;
- Permissão para que entes privados apresentem propostas de criação de ZPEs e as administrem mediante processo seletivo de caráter público;
- Revogação de dispositivos relacionados ao controle aduaneiro (por exemplo, § 2º e § 3º do art. 2º da Lei nº 11.508, de 2007);
- Redução do prazo para cassação do ato de criação da ZPE caso a administradora não tenha iniciado as obras de implantação;
- Permissão para que ZPEs sejam instaladas em áreas descontínuas em um raio de até 30 quilômetros;
- Autorização para a intermediação de empresas comerciais exportadoras nas exportações de produtos fabricados nas ZPEs (art. 6º-E);
- Permissão para que empresas permaneçam dentro da área da ZPE mesmo que não sejam mais beneficiárias do regime jurídico de que trata a Lei nº 11.508, de 2007;
- Permissão para que empresas instaladas em ZPE constituam filiais fora dela quando se tratar de unidade auxiliar dedicada a funções gerenciais ou de apoio administrativo ou técnico;
- Inclusão do desenvolvimento da cultura exportadora e da redução dos desequilíbrios regionais à finalidade das ZPEs.

Perante a Mesa do Senado Federal foram apresentadas sete emendas ao PLV nº 13, de 2021.



II – ANÁLISE

II.1 DA ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE

O *caput* e o § 5º do art. 62 da Constituição Federal permitem a adoção de medida provisória pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência. Esses requisitos são preenchidos pela MPV nº 1.033, de 2021, em face da calamidade de abrangência global provocada pela pandemia do novo coronavírus.

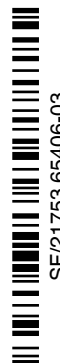
No que diz respeito à juridicidade da MPV nº 1.033, de 2021, das emendas apresentadas no prazo definido no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, e do PLV nº 13, de 2021, não há quaisquer óbices. Em linha com o parecer proferido na Câmara dos Deputados, entendemos que essas iniciativas se harmonizam com o ordenamento jurídico em vigor, não violam qualquer princípio geral do Direito e possuem os atributos próprios a uma norma jurídica (novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade).

Em relação à técnica legislativa, não verificamos vícios no PLV nº 13, de 2021. O texto, de modo geral, observa os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998.

II.2 DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública federal e do atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Nesse contexto, está claro que a MPV nº 1.033, de 2021, e o PLV nº 13, de 2021, atendem aos requisitos orçamentários e financeiros.

Segundo o disposto na exposição de motivos, a proposta original não implicava aumento de despesa pública tampouco acréscimo de gasto tributário, haja vista que os produtos industrializados em ZPE, quando vendidos para o mercado interno, sujeitam-se ao pagamento de todos os impostos e contribuições normalmente incidentes na operação e dos tributos suspensos relativos à aquisição de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem.



Confirma essa assertiva a Nota Técnica nº 13, de 2021, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na qual se afirmou que a MPV nº 1.033, de 2021, reveste-se de caráter eminentemente regulatório, sem efeitos identificáveis sobre a diminuição de receita ou o aumento de despesa pública.

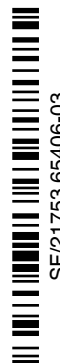
No entanto, no caso do PLV, houve a necessidade de nova estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que foi realizado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), por meio da Nota Técnica CETAD/COEST nº 106, de 21 de junho de 2021. De acordo com a RFB, estima-se perda de arrecadação de Imposto sobre a Importação, cuja estimativa é da ordem de R\$ 496,12 milhões para o ano de 2022, de R\$ 1.106,25 milhões para o ano de 2023 e de R\$ 1.870,21 milhões para o ano de 2024, e estima-se renúncia de receitas de PIS/Cofins da ordem de R\$ 693,85 milhões para o ano de 2022, de R\$ 1.470,26 milhões para o ano de 2023 e de R\$ 2.333,96 milhões para o ano de 2024. Assim, o total do impacto orçamentário-financeiro negativo é da ordem de R\$ 1.189,97 milhões para o ano de 2022, de R\$ 2.576,51 milhões para o ano de 2023 e de R\$ 4.204,17 milhões para o ano de 2024.

Superada a análise formal da proposição, passa-se ao exame do seu conteúdo. Seguindo essa apreciação, verifica-se que há compatibilidade material com o ordenamento normativo.

II.3 DO MÉRITO

Parece-nos evidente que iniciativa representada pela MPV nº 1.033, de 2021, é meritória, uma vez que visa a ampliar a oferta de oxigênio medicinal ante a calamidade provocada pela pandemia do novo coronavírus. Ademais, as alterações promovidas pela Câmara dos Deputados situaram a proposta num contexto mais amplo, de reforma do modelo de zonas de processamento de exportações adotado pelo País como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Trata-se, assim, de uma iniciativa cujo mérito é inquestionável, sobretudo num momento de retomada da economia brasileira pós-pandemia.

Basta uma breve consulta à experiência internacional para concluir que as ZPEs podem, de fato, converter-se em um instrumento efetivo para atração de investimentos, criação de empregos, aumento e diversificação das exportações, difusão de novas tecnologias, integração do Brasil às cadeias globais de valor e redução de desequilíbrios regionais. Segundo as Nações Unidas, existem mais de cinco mil zonas econômicas



especiais – conceito que inclui as ZPEs – distribuídas por mais de 150 países. Metade dos investimentos estrangeiros que se destinam à China se localizam nessas zonas, que representam mais de 20% do produto interno bruto (PIB) e são responsáveis por cerca de 60% das exportações daquele país.

No entanto, para que esse potencial se materialize, é necessário aperfeiçoar o marco regulatório das ZPEs no Brasil, cuja inadequação é comprovada pelo fato de atualmente haver apenas uma que se encontra em efetiva operação, em Pecém, no Ceará. Nesse caso, é importante mencionar o poder transformador da ZPE, cuja produção responde por mais de 50% das exportações do Estado e que se destaca pela presença de produtos semimanufaturados exportados para vários destinos, enquanto no resto do país prevalece a exportação de monocultura que segue massivamente para a China.

Aperfeiçoar o marco regulatório é justamente o que faz a proposição em análise. Do conjunto das inovações que o PLV nº 13, de 2021, introduz na Lei nº 11.508, de 2007, destacamos três que significam um grande avanço no marco legal das ZPEs:

- Eliminação do “compromisso exportador”: o atual marco legal obriga as empresas instaladas em ZPE a exportarem pelo menos 80% de sua produção, em claro conflito com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). O PLV nº 13, de 2021, confere às empresas em ZPE liberdade para vender no mercado interno, desde que paguem todos os tributos no momento da aquisição dos insumos e serviços vinculados à industrialização ou efetuem o pagamento no momento da internalização (nesse caso, acrescidos de juros e multa de mora, nos termos do art. 44 da Lei nº 9.430, de 1996). Tal medida elimina qualquer possibilidade de concorrência desleal com o restante da indústria nacional.
- Proteção à indústria nacional: a garantia de isonomia entre empresas dentro e fora de ZPE é também reforçada por uma “cláusula de salvaguarda”, pela qual o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) – órgão responsável pela supervisão dessa política pública – poderá restringir, ou mesmo vedar, as vendas para o mercado interno de empresa localizada em ZPE, se causarem algum prejuízo às empresas nacionais.



- Inclusão dos serviços exportáveis: o PLV nº 13, de 2021, amplia o escopo das atividades abrangidas pelo regime, seguindo o exemplo da China e da Índia. Tal medida proporcionará o aumento das receitas de exportação e a dinamização da economia. Considerando a dificuldade de controle dessas atividades, os serviços serão exclusivamente destinados ao mercado externo, isto é, não poderão ser internalizados.

Conforme se pode observar, da forma como serão reguladas após a promulgação da lei resultante do PLV nº 13, de 2021, as ZPEs não significarão nenhuma ameaça à indústria nacional. Da mesma forma, uma vez que os benefícios previstos são exclusivamente voltados à exportação, as ZPEs não competirão com a Zona Franca de Manaus (ZFM), cujo papel no desenvolvimento da região Amazônica é inquestionável.

Além disso, ao modernizar o marco legal das ZPEs no Brasil, o PLV nº 13, de 2021, finalmente permitirá que essas iniciativas reproduzam experiências bem-sucedidas ao redor do mundo. Trata-se, assim, de uma proposição que traz benefícios para o País como um todo, e, em especial, para suas regiões menos desenvolvidas.

Muitas regiões com potencial logístico para se converterem em *hubs* de exportação poderão assistir a um rápido processo de industrialização e de geração de empregos e renda quando o PLV nº 13, de 2021, passar a fazer parte de nosso ordenamento legal. Um exemplo é o Complexo Portuário do Itaqui, no Maranhão, que conta com calado e localização geográfica privilegiada. Estamos seguros de que o novo marco legal das ZPEs contribuirá decisivamente para a viabilização da Zona de Exportação do Maranhão (ZEMA), o que trará um enorme benefício para o Estado e para o Brasil.

Perante a Mesa do Senado Federal, foram recebidas sete emendas ao PLV nº 13, de 2021.

A Emenda nº 13 restabelece a redação original apresentada pelo Poder Executivo na MPV nº 1.033, de 2021. Acatá-la implicaria desperdiçar a oportunidade de introduzir, no marco legal das ZPEs no Brasil, uma reforma que finalmente permitirá a modernização desse instituto, discutida no Congresso Nacional há anos em vários projetos de lei semelhantes ao PLV nº 13, de 2021. Por essa razão, entendemos que a emenda deve ser rejeitada.



A Emenda nº 14 propõe que a suspensão dos tributos na importação de bens de capital seja aplicada somente sobre produtos sem similar nacional, e não sobre bens de capital de uma maneira geral, como consta na Lei nº 11.508, de 2007, que o PLV nº 13, de 2021, pretende modernizar.

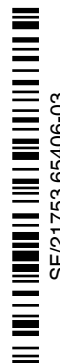
Na mesma direção, a Emenda nº 15 sujeita as importações de bens de capital “às normas administrativas aplicáveis aos bens usados em geral”, ou seja, ao critério de similaridade nacional. Entendemos que essas restrições implicariam um retrocesso no PLV, nº 13, de 2021, razão pela qual as rejeitamos.

A Emenda nº 16 suprime o art. 4º do PLV nº 13, de 2021, que trata da revogação dos dispositivos que foram substituídos ou suprimidos na nova lei. Caso esse artigo fosse revogado, a nova lei disciplinaria duplamente os mesmos itens em dispositivos com redações diferentes. Por essa razão, rejeitamos também essa emenda.

Já a Emenda nº 17 antecipa a vigência da lei resultante do PLV nº 13, de 2021, para a data de sua publicação. Trata-se de uma iniciativa meritória, mas que não pode ser acatada pois é preciso, no caso do art. 2º e do inciso IV do *caput* do art. 4º, que a vigência coincida com o início do ano-calendário. No caso dos demais dispositivos, é preciso observar o princípio da noventena. Desse modo, não foi possível acatar essa emenda.

No caso da Emenda nº 18, trata-se de conceder a prorrogação automática dos prazos para as ZPEs que já foram criadas, mas ainda não tiveram suas obras iniciadas ou concluídas. Entendemos o mérito da iniciativa, mas, como o assunto pode ser tratado no âmbito do CZPE, optamos por rejeitá-la para não ensejar o retorno da proposição à Câmara dos Deputados, dada a exiguidade de tempo para a análise da matéria.

Finalmente, a Emenda nº 19, de redação, do Senador Vanderlan Cardoso, pretende corrigir o PLV para modificar os arts. 6º-D e 6º-G, com vistas a prever suspensão da exigência dos tributos especificados em lei para serviços adquiridos empresa em ZPE, ao invés de alíquota zero. A emenda também aponta a necessidade de incluir, no art. 6º-C, a menção aos serviços, que evidentemente devem receber o mesmo tratamento de bens como insumos, embalagens e máquinas. Embora pareça meritória, dada a exiguidade de tempo para a análise da matéria, não será possível seu acatamento.



III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é *i)* pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.033, de 2021; *ii)* pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.033, de 2021, e do Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2021; *iii)* pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2021; e *iv)* no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2021, e pela rejeição das Emendas nºs 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 – PLEN.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



SF/21753.65406-03