



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.697, de 2023, do Senador Randolfe Rodrigues, que *altera a redação da Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008, para prever equiparação à exportação às operações de aquisição ou venda de mercadorias nacionais ou nacionalizadas efetuadas por empresas estabelecidas nas áreas de livre comércio de Tabatinga, de Macapá e Santana, de Brasília, de Cruzeiro do Sul e de Guajará-Mirim.*

Relator: Senador **ALAN RICK**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 2.697, de 2023, do Senador Randolfe Rodrigues, que *altera a redação da Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008, para prever equiparação à exportação às operações de aquisição ou venda de mercadorias nacionais ou nacionalizadas efetuadas por empresas estabelecidas nas áreas de livre comércio de Tabatinga, de Macapá e Santana, de Brasília, de Cruzeiro do Sul e de Guajará-Mirim.*

O PL nº 2.697, de 2023, é formado por dois artigos.

O art. 1º altera o art. 7º da Lei nº 11.732, de 2008, para equiparar à exportação as operações de aquisição ou venda de mercadorias nacionais ou



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

nacionalizadas efetuadas por empresas estabelecidas nas seguintes áreas de livre comércio (ALCs):

- Áreas de Livre Comércio de Boa Vista (ALCBV) e de Bonfim (ALCB), de que trata a Lei nº 8.256, de 1991;
- Área de Livre Comércio de Tabatinga (ALCT), de que trata a Lei nº 7.965, de 1989;
- Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), de que trata o art. 11 da Lei nº 8.387, de 1991;
- Áreas de Livre Comércio de Brasília (ALCB) e de Cruzeiro do Sul (ALCCS), de que trata a Lei nº 8.857, de 1994; e
- Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim (ALCGM), de que trata a Lei nº 8.210, de 1991.

O art. 2º do PL nº 2.697, de 2023, contém a cláusula de vigência, que corresponde à data da publicação da lei resultante.

Na justificação, argumenta-se que o tratamento atualmente dispensado às empresas sediadas nas ALCs da Região Norte *ofende a isonomia tributária, na medida em que a legislação vigente torna mais vantajosa a aquisição de mercadorias de empresas fora das ALCs, que contam com benefício fiscal, do que as aquisições internas de outras empresas sediadas dentro das ALCs.*

Indica-se que *uma infeliz atecnia legislativa* ocasionou uma distorção normativa entre as ALCs situadas em Roraima (ALCBV e ALCB), para as quais se prevê a equiparação às exportações, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e as demais ALCs existentes no País. Pondera-se que nada justifica o direcionamento desse benefício apenas para as ALCs situadas em Roraima e defende-se sua extensão para as demais.

O PL nº 2.697, de 2023, foi distribuído a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em decisão terminativa. Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

II – ANÁLISE

A apreciação do PL nº 2.697, de 2023, por esta Comissão, em decisão terminativa, tem amparo na interpretação combinada dos arts. 91, inciso I, e 99, inciso IV, ambos do Regimento Interno do Senado Federal, já que se trata de projeto de lei ordinária sobre matéria tributária e de autoria de Senador.

Cabendo à CAE a decisão terminativa, analisam-se, neste relatório, além do mérito da proposição, os aspectos relativos à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa do PL nº 2.697, de 2023.

Não detectamos quaisquer afrontas às normas constitucionais e legais. A competência da União para legislar sobre tributos de sua alçada, como o são a Contribuição para o PIS/Pasep e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), é dada pelos arts. 24, inciso I; 149; e 195, inciso I, alínea *b*, todos da Constituição Federal (CF). Além disso, compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, inciso IX, da CF).

A iniciativa parlamentar para dispor sobre a matéria é fundamentada nos arts. 48, inciso I, e 61, ambos da CF. A proposição não invade as competências privativas do Presidente da República, previstas no art. 61, § 1º, combinado com o art. 84, também da CF.

Quanto à juridicidade, o PL nº 2.697, de 2023, reúne as condições necessárias para se adequar ao ordenamento jurídico brasileiro. A proposição foi redigida em conformidade com o que preconiza a Lei Complementar nº 95, de 1998.

Com relação ao mérito, o projeto acerta ao propor a equiparação à exportação das operações realizadas entre empresas estabelecidas nas Áreas de Livre Comércio, de forma a afastar a incidência do IPI, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

A modificação proposta restaura ainda a segurança jurídica, dirimindo controvérsias que se arrastam desde 2020. Até aquele ano, o direito das empresas sediadas em áreas de livre comércio a gerar créditos tributários pelas contribuições ao PIS/Pasep e pela Cofins embutidas no preço das mercadorias adquiridas era reconhecido pacificamente pela jurisprudência, que entendia que as vendas a empresas localizadas na Zona Franca de Manaus (ZFM) e nas Áreas de Livre Comércio seriam equiparadas à exportação e que as contribuições não incidiriam nas operações de exportação.

No entanto, ao julgar controvérsia relacionada ao Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), o STJ alterou o seu entendimento sobre a matéria. O tribunal procedeu à análise das normas que regem todas as áreas de livre comércio existentes, e por uma questão técnica concluiu que somente as vendas à ALC de Boa Vista e à ALC de Bonfim podem ser igualadas a exportações, pois contam com regramento específico expressando a equiparação entre as operações.

Como consequência, as vendas realizadas internamente nas ALCs passaram a ser tributadas, enquanto operações idênticas realizadas por empresas de fora das ALCs continuaram beneficiadas com alíquota zero. A distorção torna mais vantajosa a aquisição de mercadorias de empresas fora das ALCs, que contam com benefício fiscal, do que as aquisições internas de outras empresas sediadas dentro das áreas de livre comércio. A mudança de interpretação feriu ainda a autonomia tributária ao manter o benefício para as áreas de livre comércio de Boa Vista e Bonfim, enquanto outras ALCs tiveram seu status alterado.

Uma situação análoga à das ALCs que perderam o benefício já foi analisada pelo STJ, no âmbito da Zona Franca de Manaus, em 2012. O art. 4º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, também considerava exportação apenas a mercadoria que viesse de fora da ZFM, mas não a que saía da própria Zona Franca para um outro estabelecimento. Isso geraria a mesma distorção do benefício acima referido, porém o tribunal resolveu a questão ao decidir que *o benefício fiscal também alcança as empresas situadas na própria Zona Franca de Manaus que vendem seus produtos para outras na mesma localidade*.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

Essa interpretação é plenamente aplicável às ALCs, uma vez que a legislação prevê a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins à alíquota zero na venda de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização nas ALCs por pessoa jurídica estabelecida fora dessas áreas. A previsão legal consta no § 3º do art. 2º da Lei nº 10.996, de 2004, o qual estende às ALCs a desoneração prevista para a Zona Franca de Manaus. Não se trata de discutir a vigência da regra que equipara as vendas às ALCs a exportação, mas sim que o benefício de alíquota zero do PIS e da Cofins não pode ser exclusivo para as empresas localizadas fora das ALCs, pois tal benefício colocaria em xeque o propósito da própria área de livre comércio, que é a redução das desigualdades regionais.

Julgamos oportuna a solução da questão pela via legislativa. Consideramos, no entanto, que a aprovação do PL da forma como foi concebido pode não ser suficiente para dirimir todos os conflitos jurídicos acerca da questão. Por esta razão, apresentamos um substitutivo ao projeto original que, ao tempo em que preserva o mérito da proposição de autoria do Senador Randolfe Rodrigues (ao tratar de forma isonômica todas as ALCs do País), recorre à lei interpretativa para lidar com uma questão já amplamente judicializada, esclarecendo o alcance da Lei nº 10.996, de 2004, e restaurando o estado anterior à decisão do STJ.

Com isso, equacionamos o problema em todas as ALCs do País, inclusive naquelas situadas em Brasília, Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul, que têm contribuído de forma significativa para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Acre.

Cruzeiro do Sul, pólo do Vale do Juruá e segunda maior economia do estado, é um exemplo de como a ALC pode se tornar um fator de fortalecimento regional. O município, com PIB superior a 2 bilhões de reais em 2021, destaca-se pelo comércio e serviços, além da produção agropecuária e de alimentos, como a tradicional farinha de mandioca. Segundo dados da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), que coordena as áreas de livre comércio, só em 2024 foram registradas mais de uma centena de novas empresas na ALC Cruzeiro do Sul, o que reforça sua relevância para o desenvolvimento do interior acreano.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

Já Brasília, localizada na fronteira com a Bolívia, tem uma economia de menor porte, fortemente ligada ao comércio fronteiriço e ao setor de serviços. Sua experiência mostra que os resultados das ALCs podem variar conforme o contexto local e as condições de competitividade, especialmente quando há forte concorrência de zonas francas vizinhas, como ocorre do outro lado da fronteira em Cobija, na Bolívia.

Entendemos que a edição de uma lei interpretativa, reconhecendo que a redução a zero das alíquotas de PIS e Cofins se aplica às vendas internas nas áreas de livre comércio, é o instrumento mais adequado para solucionar a diferença de tributação entre as ALCs. Ela fortaleceria a adoção desse entendimento pelo Judiciário sem inovar no ordenamento jurídico, evitando assim novos questionamentos judiciais que poderiam prorrogar a discussão em detrimento das áreas de livre comércio. Negar por mais tempo este benefício fiscal às operações internas das áreas de livre comércio significaria esvaziar a função essencial das ALCs: reduzir desigualdades regionais e promover desenvolvimento econômico em áreas de fronteira.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.697, de 2023, e, no mérito, por sua **aprovação**, nos termos do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 2.697, de 2023,

Interpreta o disposto no § 3º do art. 2º da Lei nº 10.996, de 15 de dezembro de 2004, para estender a redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

Seguridade Social às vendas internas às Áreas de
Livre Comércio.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei interpreta o disposto no § 3º do art. 2º da Lei nº 10.996, de 15 de dezembro de 2004, para estender a redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) às vendas internas às Áreas de Livre Comércio de Tabatinga, de Macapá e Santana, de Brasília, de Cruzeiro do Sul e de Guajará-Mirim.

Art. 2º Para fins de interpretação, na forma do inciso I do *caput* do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), às receitas de vendas de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização nas áreas de livre comércio de que tratam a Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989, o art. 11 da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, a Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994, e a Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991, por pessoa jurídica estabelecida nessas áreas, aplica-se a redução a 0 (zero) das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de que trata o § 3º do art. 2º da Lei nº 10.996, de 15 de dezembro de 2004.

§ 1º O benefício de que trata o *caput* deste artigo alcança as operações realizadas a partir da produção de efeitos do art. 24 da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009.

§ 2º Aplicam-se às operações de que trata o *caput* deste artigo as disposições do art. 2º da Lei nº 10.996, de 2004.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

, Presidente

, Relator