



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 655. DE 2013

**DE PLENÁRIO, EM SUBSTITUIÇÃO ÀS COMISSÕES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO; E DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, SOBRE AS EMENDAS NºS 1 E 2, DE PLENÁRIO, APRESENTADAS AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 764, DE 2011, DE AUTORIA 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”.**

Com a palavra S. Ex<sup>a</sup>

**O SR. JORGE VIANA** (Bloco/PT – AC. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, é com satisfação que venho dar conhecimento à Casa do meu parecer sobre duas emendas que foram apresentadas ainda no rito da apreciação desse projeto.

Como o Presidente estabeleceu, eu daria conhecimento do meu parecer, todos teriam acesso a ele, e, obviamente, numa data acordada, faríamos a apreciação, na semana que vem, dessa matéria, que é da maior importância.

Esse projeto tem como autora a Senadora Lídice da Mata. Eu também era autor de um outro projeto. Juntamos, e coube a mim e ao Senador Wellington sermos Relatores.

Entendo que é um projeto da maior importância. Eu tenho dedicado boa parte do meu tempo, nesses dois anos aqui, na busca do aperfeiçoamento dessa legislação. A Senadora Lídice se dedicou intensamente, como boa baiana, boa brasileira, nos ajudando, e conseguiu-se encontrar, a partir da posição de especialistas, mecanismos que aperfeiçoem, porque a observação que o Brasil faz é: criam-se ZPEs no papel, há décadas, no Brasil, e há apenas duas que estão efetivamente em condições de entrar em operação.

Então, não vou me deter a detalhes, mas quero cumprimentar também o Senador Senador Wellington pela contribuição nessa matéria.

Já faço aqui uma brevíssima leitura para quem está aqui e para quem nos acompanha sobre a importância do que o Presidente Renan estabelece como prioridade nesta sessão deliberativa.

Preliminarmente, relato que o instituto da ZPE é utilizado em vários países do mundo, embora com nomes diferentes.

Acabei de fazer uma visita, Senador Ricardo Ferraço, que é um entusiasta, é um lutador por essa causa, a Taiwan, que é símbolo do sucesso no uso de mecanismos como esse, como o mais importante dos Tigres Asiáticos a ter êxito usando esse instrumento para fortalecer exportações.

Em meados da década de 70, várias ZPEs, pelo menos 80, foram criadas em 30 países, que geravam cerca de US\$6 bilhões de exportação naquele período. Em 2006, há havia 3.500 ZPEs em 130 países, gerando mais de US\$600 bilhões em exportações e gerando – atencem bem todos! – mais de 65 milhões de empregos diretos. E eu pude ver isso na visita que fiz, a convite do governo de Taiwan.

No Brasil, a implantação das ZPEs foi uma iniciativa do Presidente Sarney, ele que esta semana inteira – esteve aqui ainda há pouco, está na Casa – a solicitou que apreciássemos esta matéria e que eu tivesse oportunidade de apresentar meu relatório, meu parecer. Após visita à China, em 1988, ele ficou convencido de que a mola propulsora do milagre chinês estava diretamente ligada às Zonas de Processamento de Exportação.

Vejo aqui também o meu colega Randolfe, o Líder Pimentel e todos que estão na expectativa de que nossos Estados, nossas regiões possam se utilizar desse instrumento que, comprovadamente, deu e segue dando certo mundo afora.

Contudo, transcorridos 25 anos da criação do referido instituto no Brasil, só foram implementadas – vejam bem, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores! – duas ZPEs: a primeira, localizada no Acre, meu Estado, em Senador Guiomard; e a outra, em Pecém, Estado do Ceará. Mas foram criadas ainda sem as condições necessárias, porque a legislação brasileira é precária, não é adequada. É fundamental o Brasil fazer uso desse instrumento, principalmente neste momento de crescente acirramento da competitividade no comércio internacional.

O uso extensivo das ZPEs está na origem dos processos de desenvolvimento voltado para as exportações adotados pelos famosos Tigres Asiáticos: Cingapura, Coreia, Taiwan.

É fato: eles são competitivos do ponto de vista das exportações, porque têm instrumentos que os tornam competitivos. O nosso Brasil não trabalha com esse recurso. Por isso que agora nós estamos amargando um déficit na balança de exportações do País.

Recentemente, num debate na Comissão de Relações Exteriores, dois ex-Chanceleres, Samuel Pinheiro Guimarães e Rubem Barbosa, deixavam claro que a consolidação econômica de um país no mundo de hoje está diretamente vinculada à sustentação de suas exportações, ao fato de ter um permanente e crescente saldo comercial.

Concluindo a minha leitura, inclusive o caso paradigmático, no que toca ao sucesso das ZPEs, é o da China. A primeira Zona Econômica Especial, como eles chamam, foi instalada na China em 1980, com 32.000 hectares, depois outra com 12.000 hectares, outra com 23.000 hectares, depois outra com 13.000. Elas foram escolhidas pela sua proximidade com centros de comércio internacional já existentes, como Hong Kong, Macau e Taiwan. Havia o entendimento de que a proximidade seria fundamental para a atração de investimentos diretos, facilitando a transferência de etapas do processo produtivo para a China. Em 1988, tornou-se a quinta Zona Econômica Especial. Atualmente, a China conta com 187 Zonas Econômicas Especiais, que são as ZPEs chinesas. A contribuição dessas zonas para as exportações chinesas – vejam, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores – é de 15% a 23%. Os empregos diretos são estimados em 50 milhões só na China, com as ZPEs! Como é que nós vamos competir com a China, do ponto de vista das exportações, se eles desenvolveram e implementaram um processo fundamental para garantir a competitividade do país?

Então, um crescimento tão expressivo da geração de emprego e das exportações por si só já justificaria a implementação das ZPEs, o que evidencia a relevância do PLS nº 764, de 2011.

A nova redação proposta, então, Sr. Presidente, que nós estamos apresentando, modifica, a partir do projeto da Senadora Lídice da Mata. Hoje, na lei brasileira, 80% do que se produz numa ZPE tem que estar dirigido para exportação e apenas 20% pode ser dirigido ao mercado interno. Esse é um critério proibitivo para a implementação das ZPEs.

A proposta do projeto da Senadora Lídice, em que trabalhamos juntos, que construímos, com tantos colegas aqui, é de passar para 60% a obrigatoriedade das exportações, facultando para o mercado interno 40%. Criamos uma escadinha progressiva para as Regiões Norte e Nordeste, no alcance dos 60%. Começa com 20% de exportação; no primeiro e segundo ano, 40%; e no terceiro ano, 60%. Os 40%, se forem internalizados, se forem para o mercado interno, terão de vir acompanhados de toda a carga tributária.

Com isso, evitamos qualquer tipo de desvantagem para o polo incentivado de Manaus e também para São Paulo e Centro-Sul do País. Esse é o propósito do nosso projeto. Não é criar dificuldades para nenhum dos Estados do Brasil, mas fazer com que o Brasil seja detentor de um instrumento essencial, se quisermos, de fato, sermos competitivos do ponto de vista das exportações. O encaminhamento faculta ao Governo a possibilidade de reduzir.

Então, Sr. Presidente, apresento aqui um parecer. A Emenda nº 2, apresentada pelo ilustre Senador Armando Monteiro, simplesmente diz que a situação deve ficar como está: 80% para exportações e 20% para o mercado interno.

Estou rejeitando a Emenda nº 2, pois não tem sentido o projeto, o debate e o tempo consumido de criar mecanismos que modernizem esse instrumento e que deixe em condições de ser implementado nos Estados. Como falei ainda há pouco, mais de 20 ZPEs criadas e nenhuma implementada.

A Emenda nº 3 foi assinada pelo Senador Rodrigo Rollemberg. No meu parecer, eu a acolho, porque está em consonância com a nova redação aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos para o art. 18, §4º, inciso II, da Lei nº 11.508, de 2007, que permite que os incentivos ou benefícios fiscais previstos para a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) sejam extensivos às pessoas jurídicas instaladas em ZPEs localizadas no Centro-Oeste.

Em suma, Sr. Presidente, concluindo, o PLS 764, de 2011, tem como objetivo viabilizar o regime de ZPEs, importante para o incremento da competitividade dos produtos brasileiros no comércio internacional e para o fomento de desenvolvimento das regiões no nosso País, cumprindo, assim, a Constituição, que estabelece que devemos trabalhar para diminuir as desigualdades regionais. É importante preservar esse objetivo, esse espírito do PLS sob nossa análise.

Então, o meu voto.

De acordo com as razões expostas, opinamos pela aprovação da Emenda nº 3, que estende o benefício do Norte e Nordeste ao Centro-Oeste, que é de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg, e pela rejeição da Emenda nº 2.

Então, Sr. Presidente, esse é o meu parecer. Por orientação de V. Ex<sup>a</sup>, esse parecer obviamente estará disponível para todos os colegas Senadores, e a expectativa pelo acordo é que apreciemos o projeto já na semana que vem, antes do nosso recesso.

É o parecer que apresento, Sr. Presidente.

*DOCUMENTO ENCAMINHADO PELO RELATOR AO PROFERIR O PARECER Nº 655, DE 2013-PLEN*

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre as Emendas nºs 2 e 3 (oferecidas em Plenário) ao Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011, 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**

Cabe a esta Comissão o exame das emendas de nºs 2 e 3, de Plenário, ao Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011, de autoria 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.

Em 22 de março de 2012, o PLS nº 764, de 2011, foi aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e encaminhado a esta Comissão, tendo sido aprovado na forma de substitutivo em 16 de outubro de 2012, em turno único, e em 11 de dezembro de 2012, em turno suplementar. Em 6 de fevereiro de 2013, foi interposto, no prazo regimental, o Recurso nº 1, de 2013, para que o PLS sob análise fosse submetido ao Plenário. Abriu-se, então, o prazo de cinco

dias úteis para o recebimento de emendas, nos termos do art. 235, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno do Senado Federal.

Nesse prazo, foram apresentadas as Emendas nºs 2 e 3, de autoria, respectivamente, dos Senadores Armando Monteiro e Rodrigo Rollemberg. A matéria foi então encaminhada à CDR e à CAE para análise dessas duas Emendas de Plenário.

A Emenda nº 2, de autoria do Senador Armando Monteiro, tem por objetivo suprimir a redação proposta pelo art. 1º do PLS nº 764, de 2011, para o art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007.

A Emenda nº 3, do Senador Rodrigo Rollemberg, propõe nova redação para o § 8º do art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007, nos termos do art. 1º do PLS nº 764, de 2011, com o intuito de estender ao Centro-Oeste incentivos concedidos ao Norte e ao Nordeste.

Em 21 de março de 2013, a CDR recebeu o relatório do Senador Wellington Dias com voto pela aprovação da Emenda de Plenário nº 3 e rejeição da Emenda de Plenário nº 2.

Em 25 de abril de 2013, a CDR recebeu o Ofício nº 991, de 2013, do Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, requerendo o envio da Matéria à Secretaria Geral da Mesa, em função da apresentação do Requerimento nº 383, de 2013, de autoria do Senador Eduardo Braga, solicitando a tramitação conjunta dos Projetos de Lei do Senado nºs 764, de 2011, e 316, de 2012. Em 22 de maio de 2013, foi aprovada a retirada do Requerimento nº 383, de 2013, solicitada pelo autor.

Na sessão do dia 23 de abril de 2013, foi lido o Requerimento nº 365, de 2013, das lideranças partidárias, de urgência para o Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011, nos termos do art. 336, II, do Regimento Interno do Senado Federal.

## **II – ANÁLISE**

As emendas em exame não apresentam vícios formais ou materiais que impeçam a análise de seu mérito.

Preliminarmente, relato que o instituto da ZPE é utilizado em vários países do mundo, embora com nomes diferentes. Em meados da década de 70, havia 80 ZPEs em 30 países, que geravam 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>.

<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>

No Brasil, a implantação das ZPEs foi uma iniciativa do presidente José Sarney. Após visita à China em 1988, ele ficou convencido de que a mola propulsora do milagre chinês estava no instrumento das Zonas de Processamento de Exportação. Contudo, transcorridos mais de 25 anos da criação do referido instituto no Brasil, só foram implementadas duas ZPEs, a primeira localizada em Senador Guimard, no Estado do Acre, e a segunda em Pecém, no Estado do Ceará.

É fundamental o Brasil fazer uso desse instrumento, principalmente nesse momento de crescente acirramento da competitividade no comércio internacional. O uso extensivo de ZPE está na origem dos processos de desenvolvimento voltado para as exportações, adotados pelos famosos “tigres asiáticos” (Singapura, Coreia do Sul e Taiwan) e, mais recentemente, pela China e pela Índia.

Inclusive, o caso paradigmático, no que toca ao sucesso de ZPE, é o da China. As primeiras Zonas Econômicas Especiais foram instaladas na China em 1980: Shenzhen (32.750 hectares), Zhuhai (12.100 hectares), Shantou (23.400 hectares) e Xiamen (13.100 hectares). Elas foram escolhidas pela sua proximidade com centros de comércio internacional já existentes, como Hong Kong, Macau e Taiwan. Havia o entendimento de que a proximidade seria fundamental para a atração de investimentos diretos, facilitando a transferência de etapas do processo produtivo para a China. Em 1988, a ilha de Hainan tornou-se a quinta Zona Econômica Especial. Atualmente, a China conta com 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.

Um crescimento tão expressivo da geração de empregos e das exportações, por si só, já indica o sucesso do instituto das ZPEs, evidenciando a relevância do PLS nº 764, de 2011.

A nova redação proposta para o *caput* do art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007, é uma das modificações mais relevantes entre as sugeridas. Propõe-se a diminuição do percentual mínimo de exportação das empresas instaladas em ZPE de 80% para 60%. facultando-se ao Poder

Executivo reduzi-lo para até 50%, no caso de pessoa jurídica que exerça preponderantemente as atividades de desenvolvimento de software ou de prestação de serviços de tecnologia da informação.

A Emenda nº 2 possui o objetivo de suprimir essa modificação, recuperando a redação original do art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007, cujo *caput* estabelece o compromisso de exportação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua receita bruta total de venda de bens e serviços.

Em outras palavras, a Emenda nº 2 visa preservar a situação atual, que o PLS pretende alterar para viabilizar as ZPEs. Sua aceitação significaria negar o próprio espírito do PLS nº 764, de 2011, que é viabilizar o funcionamento das ZPEs no Brasil, inclusive como instrumento para o desenvolvimento das regiões menos favorecidas do País. Sua aceitação tornaria mais difícil o uso de ZPE enquanto instrumento de desenvolvimento regional.

É preciso também ter em mente que há dificuldades para que uma empresa atinja, já em seu primeiro ano de operação em uma ZPE, o percentual mínimo de exportação exigido no PLS, de 60%, principalmente nas regiões menos desenvolvidas do País. Por isso, a redação proposta pelo PLS nº 764, de 2011, para o § 8º do art. 18 da Lei nº 11.508, de 2007, prevê que o cumprimento integral do compromisso exportador seja atingido apenas a partir do terceiro ano.

Entretanto, de acordo com a redação aprovada, essa gradação temporal para o cumprimento do percentual mínimo de exportação de 60% ficou restrita às regiões Norte e Nordeste.

A Emenda nº 3 tem o objetivo de estendê-la ao Centro-Oeste, também incluído entre as regiões menos desenvolvidas do País.

Ressalte-se que a proposta contida na Emenda nº 3 está em consonância com a nova redação aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para o art. 18, § 4º, inciso II, da Lei nº 11.508, de 2007, que permite que os incentivos ou benefícios fiscais previstos para a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) sejam extensíveis às pessoas jurídicas instaladas em ZPE localizadas no Centro-Oeste.

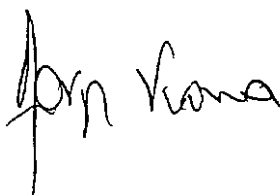
Em suma, o PLS nº 764, de 2011, tem o objetivo de viabilizar o regime de ZPE, importante para o incremento da competitividade dos produtos brasileiros no comércio internacional e para o fomento de regiões com nível de desenvolvimento socioeconômico insuficiente. É importante preservar esse objetivo, esse espírito do PLS sob nossa análise.

### **III – VOTO**

De acordo com as razões expostas, opinamos pela aprovação da Emenda nº 3 e pela rejeição da Emenda nº 2, ambas de Plenário, ao Projeto de Lei do Senado nº 764, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

Publicado no DSF, de 06/07/2013.