

## **Projeto de Lei nº 5.957, de 2013**

Altera a Lei nº 11.508, de 20 de junho de 2007, que “dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências”.

**AUTOR:** SENADO FEDERAL

**RELATOR:** Dep. JULIO CESAR

**APENSADOS:** Projeto de Lei nº 7.605/2010; Projeto de Lei nº 1.048/2011, Projeto de Lei nº 3.026/2011 e Projeto de Lei nº 8.172/2014.

### **VOTO EM SEPARADO**

#### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 5.957/2013, originário do Senado Federal, trata de alterações na Lei nº 11.508/2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE). Entre as alterações introduzidas pelo Projeto de Lei em tela, destacam-se:

a) inclui o setor de serviços entre os contemplados pelos benefícios previstos pelo regime especial das ZPE;

b) introduz uma nova diretriz para análise e aprovação dos projetos pelo Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação (CZPE): adequação às políticas de produção e consumo sustentáveis;

c) autoriza o alfandegamento parcial das ZPE em substituição à dispensa de alfandegamento;

d) permite que as empresas autorizadas a operar em ZPE possam importar ou adquirir no mercado interno com os benefícios fiscais previstos na Lei nº 11.508/2007, mesmo antes do alfandegamento das ZPE;

e) autoriza a exportação de bens sem a saída do território nacional, ainda que sua utilização se faça por terceiro sediado no País;

f) autoriza a participação de *trading companies* nas exportações das

empresas instaladas nas ZPE;

g) autoriza as empresas instaladas em ZPE a constituir filial ou participar de outra pessoa jurídica localizada fora de ZPE, desde que mantenha contabilização separada para efeitos fiscais;

h) reduz a exigência do compromisso de exportação de 80% (oitenta por cento) para 60% (sessenta por cento), no mínimo, da receita bruta de vendas ou faturamento anual;

i) faculta ao Poder Executivo reduzir a exigência do compromisso de exportação para até 50% (cinquenta por cento) no caso de pessoa jurídica que exerça preponderantemente as atividades de desenvolvimento de software ou de prestação de serviços de tecnologia da informação (TI);

j) permite que as empresas autorizadas a se instalar em ZPE possam usufruir também dos incentivos fiscais administrados pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO);

k) permite que as empresas autorizadas a se instalar em ZPE possam usufruir também dos benefícios fiscais do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA), de que trata a Lei nº 12.546/2011;

l) dispõe que o compromisso exportador de 60%, quando se tratar de ZPE localizada nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste, será gradativo até atingir o percentual mínimo, da seguinte forma: (i) 20%, no primeiro ano; (ii) 40%, no segundo ano; e (iii) 50% para serviços ou 60% para produção industrial, no terceiro ano;

m) autoriza o CZPE a reduzir os percentuais do compromisso de exportação em situações excepcionais e em caráter temporário, mediante resolução, de acordo com o regulamento; e

n) revoga os seguintes dispositivos da Lei nº 11.508/2007: (i) o art. 3º, § 1º, inciso V, que inclui como diretriz para fins de análise das propostas e aprovação dos projetos pelo CZPE o valor mínimo em investimentos totais na ZPE por empresa autorizada a operar no correspondente regime, quando assim for fixado em regulamento; e (ii) o art. 17, que prevê que a empresa instalada em ZPE não poderá usufruir quaisquer incentivos ou benefícios não expressamente previstos na referida Lei.

O projeto em pauta foi encaminhado pelo Senado Federal, onde

tramitou como Projeto de Lei nº 764/2011, à Câmara dos Deputados por meio do Ofício nº 1.616 (SF), de 11/07/2013. A proposição foi distribuída em 07/08/2013, pela ordem, às Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA); de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); de Finanças e Tributação (CFT), inclusive para exame de mérito; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), tramitando em regime de prioridade, tendo-lhe sido apensados os Projetos de Lei nº 7.605/2010, nº 1.048/2011 e nº 3.026/2011.

O Projeto de Lei nº 7.605/2010, de autoria do Deputado Dr. Ubiali, altera o art. 1º da Lei nº 11.508/2007, de forma a elencar como finalidades das ZPE a geração de empregos, o fortalecimento do balanço de pagamentos, a promoção do desenvolvimento regional e o estímulo à difusão de novas tecnologias e práticas de gestão mais modernas no País.

O Projeto de Lei nº 1.048/2011, também de autoria do Deputado Dr. Ubiali, acrescenta um §2º-A ao art. 2º da Lei nº 11.508/2007, preconizando que, atendidos pela proposta de criação de ZPE os requisitos enumerados no §1º do mesmo dispositivo, terão preferência as propostas que atenderem, cumulativamente, às seguintes condições: (i) região metropolitana, constituída na forma da lei; (ii) proximidade de portos e aeroportos; e (iii) menor índice de desenvolvimento humano. A proposição em tela introduz ainda um §2º-B ao mesmo artigo da Lei nº 11.508/2007, especificando que, caso não ocorram propostas que atendam ao disposto no §2º-A, terão prioridade as que observarem o maior número de condições.

O Projeto de Lei nº 3.026/2011, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, no art. 2º, altera diversos dispositivos da Lei nº 11.508/2007, da maneira especificada abaixo:

(i) no caput do art. 1º, exclui a expressão "nas regiões menos desenvolvidas", considerando que o objetivo do desenvolvimento regional já está ali contemplado. Substitui-se ainda a expressão "desequilíbrios regionais" pela expressão "desequilíbrios inter-regionais e intra-regionais";

(ii) no parágrafo único do art. 1º, acrescenta, como finalidade das ZPE, a produção de serviços a serem comercializados no exterior e a produção de insumos para a construção de navios-sonda e plataformas submarinas de exploração e/ou produção de petróleo que sejam destinados à empresa sediada no exterior e mantidos em território nacional;

(iii) no inciso II do caput do art. 12, acrescenta a possibilidade de importação, com a suspensão do pagamento de impostos e contribuições de que

trata o art. 6º-A, de serviços de elaboração de projetos de engenharia e de instalação de máquinas e equipamentos necessários à instalação industrial ou destinados a integrar o processo produtivo;

(iv) acrescenta um §5º ao art. 12, preconizando que a suspensão do pagamento de impostos e contribuições a que se refere o inciso II do caput do mesmo artigo aplicase, previamente ao alfandegamento da área reservada à ZPE, à aquisição no mercado interno ou no exterior de projetos de engenharia das instalações industriais, e de máquinas e equipamentos necessários à instalação industrial ou destinados a integrar o processo produtivo, e edificação e montagem das instalações industriais; e

(v) no caput do art. 18, reduz para 60% a proporção mínima da receita total de bens e serviços a que deverá corresponder a receita bruta decorrente de exportação para o exterior com a qual deverá se comprometer, por ano-calendário, a pessoa jurídica instalada em ZPE.

Por sua vez, o art. 3º do Projeto de Lei nº 3.026/2011 revoga os seguintes dispositivos da citada Lei nº 11.508/2007:

(i) art. 9º, permitindo à empresa instalada em ZPE a constituição de filial e a participação em outra pessoa jurídica localizada fora do enclave, autorizada a possibilidade de usufruto de incentivos previstos na legislação tributária; e

(ii) art. 17, permitindo à empresa instalada em ZPE o usufruto de incentivos ou benefícios não previstos expressamente nesta Lei.

Encaminhada a matéria à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, em 12/08/2013, foi designado Relator, em 14/08/2013, o Deputado Gladson Cameli. Seu parecer concluiu pela aprovação da proposição principal, com emenda, e pela rejeição dos três projetos apensados.

A emenda do Relator introduz o § 8º ao art. 18 da Lei nº 11.508/2007, estipulando que a receita auferida com a venda de bens e serviços para a Zona Franca de Manaus, as Áreas de Livre Comércio e a Amazônia Ocidental, por empresa instalada em ZPE localizada na Amazônia Ocidental ou no Estado do Amapá, será considerada receita bruta decorrente de venda de mercadorias e serviços para o mercado externo.

Encaminhada a matéria à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, em 17/09/2013, foi designado Relator, em 02/10/2013, o Deputado Antonio Balhmann.

Em seu parecer, o Relator manifestou-se favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 5.957/2013, à emenda da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia e pela rejeição dos três projetos apensados, os quais, na sua avaliação, tiveram seus objetivos atendidos pela proposição principal.

A emenda do Relator propõe dois parágrafos ao art. 6º-A da Lei nº 11.508/2007. O primeiro, estende os incentivos destinados à importação e aquisição no mercado interno de insumos e bens de capital aos materiais de construção empregados nas plantas e instalações das empresas em ZPE. Já o segundo, contempla a suspensão da exigência da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre serviços, quando importados diretamente por empresa autorizada a operar em ZPE, dado que as ZPE passarão a abrigar também o setor de serviços.

O Projeto de Lei nº 5.957/2013 já se encontrava tramitando nesta Comissão de Fianças e Tributação quando foi apresentado o Projeto de Lei nº 8.172/2014, de autoria do Deputado Ademir Camilo, que, na mesma linha dos demais projetos apensados, propõe a redução do compromisso de exportação das empresas em ZPE de 80% para 60% da receita bruta decorrente de venda de bens e serviços.

O Projeto de Lei nº 5.957/2013 chega agora a esta Comissão de Finanças e Tributação para apreciação da sua adequação financeira e orçamentária e também do mérito, na forma do Regimento Interno.

É o relatório.

## **II – VOTO**

Cabe a esta Comissão apreciar a proposição quanto ao mérito e à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996.

As Zonas de Processamento de Exportação – ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro. As empresas que se instalam em ZPE tem acesso a tratamentos cambiais e administrativos específicos.

O Projeto de Lei nº 5.957/2013 possui vários dispositivos que abrem a possibilidade de que as empresas prestadoras de serviço também se beneficiem de renúncia fiscal das ZPE's, que deixariam de ser zonas exclusivamente industriais. Tais dispositivos, se aprovados, ampliariam a renúncia de receita. Uma vez que a proposição não está instruída com as estimativas e medidas compensatórias exigidas pelos art. 108<sup>1</sup> da Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015) e art. 14<sup>2</sup> da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), conclui-se pela sua incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária.

O Projeto de Lei nº 3.026/2011, apensado, também estende os benefícios das ZPE's às empresas prestadoras de serviços, além de revogar os arts. 9<sup>3</sup> e 17<sup>4</sup>, ambos da Lei nº 11.508/2007, com efeitos diretos na renúncia de receita. Como a proposição não está instruída com as estimativas e medidas compensatórias exigidas pelos art. 108 da Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015) e art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), também se conclui pela sua incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária.

O Projeto de Lei nº 7.605/2010, apensado, por sua vez, altera a redação do art. 1º da Lei nº 11.508/2007, apenas para redefinir os objetivos das ZPE's. Tal alteração não traz implicações orçamentárias ou financeiras.

Já o Projeto de Lei nº 1.048/2011, apensado, insere o § 2º-A ao art. 2º da Lei nº 11.508/2007, para estabelecer critérios para a escolha da área a sediar as ZPE's. Tal alteração também não traz implicações orçamentárias e financeiras.

Também não há implicações orçamentárias e financeiras no Projeto de Lei nº 8.172/2014, apensado, que altera a redação do art. 18 da Lei nº 11.508/2007 para reduzir o compromisso mínimo de exportação de 80% para 60% da receita bruta total de venda de bens e serviços de empresas que pretenderem se instalar em ZPE's.

---

<sup>1</sup> Art. 108 da Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015): Art. 108. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

<sup>2</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:  
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;  
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita,

<sup>3</sup> Art. 9º da Lei nº 11.508/2007: A empresa instalada em ZPE não poderá constituir filial ou participar de outra pessoa jurídica localizada fora de ZPE, ainda que para usufruir incentivos previstos na legislação tributária.

<sup>4</sup> Art. 17. da Lei nº 11.508/2007: A empresa instalada em ZPE não poderá usufruir de quaisquer incentivos ou benefícios não expressamente previstos nesta Lei.

A Emenda nº 1/2013, aprovada pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA acresce o § 8º ao art. 18 da Lei nº 11.508/2007, para propor que a receita auferida com a venda de bens e serviços para a Zona Franca de Manaus, as Áreas de Livre Comércio e a Amazônia Ocidental, por empresa instalada em ZPE localizada na Amazônia Ocidental ou no Estado do Amapá, será considerada receita bruta decorrente de venda de mercadorias e serviços para o mercado externo. Há, portanto, renúncia de receita sem a apresentação das estimativas e medidas compensatórias exigidas na LDO 2015 e LRF, fato que torna a Emenda incompatível e inadequada do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Da mesma forma, a Emenda nº 1/2013, aprovada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC provoca renúncia de receita ao (i) estender os incentivos destinados à importação e aquisição no mercado interno de insumos e bens de capital aos materiais de construção empregados nas plantas e instalações das empresas em ZPE, e (ii) contemplar a suspensão da exigência do PIS/Pasep e Cofins e do PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação incidentes sobre serviços efetuados por pessoa jurídica estabelecida no país, quando importados diretamente ou quando prestados a empresa autorizada a operar em ZPE. Como a Emenda não está instruída com as estimativas e medidas compensatórias exigidas na LDO 2015 e LRF, não há que se falar em compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

O Substitutivo apresentado nesta Comissão de Finanças e Tributação – CFT pelo Ilustre Deputado Júlio Cesar, possui dispositivos que também incorrem em renúncia de receita, sem apresentar as estimativas e medidas compensatórias exigidas na LDO 2015 e LRF. Listamos alguns deles abaixo:

- inclui a possibilidade de que as empresas prestadoras de serviço também se beneficiem de renúncia fiscal das ZPE's (diversos dispositivos);

- inclui no rol de impostos e contribuições suspensos nas importações e aquisições no mercado interno por empresas instaladas em ZPE, nos casos em que especifica, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), a Contribuição Previdenciária devida pela Agroindústria (CPA) e a Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico Destinada a Financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação (CIDE), respectivamente (incisos VIII, IX e X do art. 6º-A);

- inclui veículos entre os itens, à semelhança de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, a terem exigibilidade suspensa na importação ou aquisição no mercado interno (§2º do art. 6º-A);

- estabelece a suspensão total dos tributos federais no caso de os produtos serem exportados sem a saída física do território nacional e posteriormente admitidos em regime de admissão temporária para utilização econômica no País (§10-A do art. 6º-A).

Há outros dispositivos que implicam em renúncia de receita no Substitutivo apresentado da CFT que deixaremos de listar para não nos alongarmos demasiadamente no presente voto. Não é possível considerar, portanto, o Substitutivo apresentado na CFT compatível e adequado sob a óptica financeira e orçamentária.

Para finalizar o presente voto, transcrevo abaixo pronunciamento expedido pelo Ministério da Fazenda, sobre o Projeto de Lei nº 5.957/2013, em resposta à consulta realizada àquele órgão:

*Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 5957/2013 (PLS 764/2011 na origem), 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".*

*Cabe lembrar que as ZPEs brasileiras foram inicialmente criadas pelo Decreto-Lei 2452/88, sendo então, à época, definidas como áreas de livre comércio com o exterior e voltadas apenas para produção de bens a serem exportados. No entanto, desde a criação do modelo até o advento da nova lei, em 2007, nenhuma ZPE entrou em funcionamento, por falta de alfandegamento de tais áreas. Em 2007 foram aprovadas reformulações importantes no regime das ZPEs, reabrindo prazos para a instalação de antigas ZPEs e permitindo a criação de novas. A nova legislação está baseada na Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre os regimes tributário, cambial e administrativo das ZPEs, e revogou o DL 2452/88. A nova lei prevê a possibilidade de venda de até 20% no mercado interno, desde que pagos todos os impostos devidos na internalização. A Lei nº 11.508/2007 foi alterada pela Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008 (conversão da MP 418/2008).*

*Outros modelos trazem benefícios semelhantes, sem a necessidade de localização em regiões pré-determinadas. Dentre estes os principais concorrentes das ZPEs são os regimes de drawback em sua modalidade "integrado suspensão" e o regime de entreposto aduaneiro, dado o caráter quase universal dos possíveis beneficiários de tais regimes. O drawback, por exemplo, contém quase os mesmos benefícios tributários oferecidos pelas ZPEs, com exceção da suspensão de impostos para máquinas que comporão o ativo fixo. Além disso, o drawback tem a desvantagem de exigir a exportação de 100% da produção que for previamente autorizada sob o regime e depender de licenças de importação, enquanto as ZPEs exigem apenas 80% e não dependem de tal licença. Por outro lado, o drawback traz a vantagem de não condicionar a localização das empresas.*

*As propostas legislativas em tramitação, relativas ao regime das ZPEs, propõem, em sua maioria, melhorar a atratividade do regime. Tais propostas incluem, principalmente: a) a autorização para implantação de empresas prestadoras de serviços em ZPEs; b) o fim da necessidade de implantação de ZPEs em regiões menos desenvolvidas e; c) a redução do percentual mínimo de exportação.*

*Especificamente quanto ao Projeto tem-se o seguinte:*

- a) altera o caput do art. 1º da Lei 11.508/2007 para retirar a exigência de que ZPEs sejam criadas apenas em regiões menos desenvolvidas e para permitir a criação de ZPEs de serviços;*
- b) altera o art. 2º para reduzir de 48 para 24 meses o prazo para início das obras de implantação de ZPE autorizada;*
- c) altera o art. 3º para criar nova diretriz ("adequação dos projetos às políticas de produção e consumo sustentáveis") a ser avaliada pelo CZPE e para incluir a possibilidade de prestação de serviços por ZPEs ao longo do texto;*
- d) altera o art. 4º para permitir a compra desonerada de máquinas e equipamentos para implantação da ZPE mesmo antes do alfundegamento;*
- e) altera o art. 5º para incluir a previsão de ZPEs de serviços;*
- f) altera o art. 6º A para prever a possibilidade de intermediação de tradings e de exportação ficta por empresas instaladas em ZPEs;*
- g) altera o art. 8º para assegurar prazo de benefício de 20 anos, ao invés de por até 20 anos;*
- h) altera o art. 12 para contemplar a existência de ZPEs de serviços;*
- i) altera o art. 9º para permitir que empresa instalada em ZPE possa constituir filial ou participar de outra pessoa jurídica localizada fora de ZPE;*
- j) altera o art. 18 para reduzir o percentual mínimo de exportação de 80% para 60%, com possibilidade de redução adicional para até 50%, além de retirar o pagamento de multa sobre os impostos inicialmente suspensos mas que serão pagos quando da internalização dos produtos ou serviços, para criar um escalonamento na exigência do percentual mínimo – começando em 20% - para ZPEs localizadas no Norte ou Nordeste, para permitir que as empresas instaladas em ZPEs possam usufruir do Reintegra e da desoneração da folha de pagamento (com alíquota de 2% sobre a receita bruta);*
- k) revoga o inciso V do parágrafo 1º do art. 3º da lei 11.508/2007 para que não haja mais exigência de valor mínimo de investimentos por empresa autorizada a operar em ZPE e revoga o art. 17 da lei 11.508/2007 para permitir que as empresas instaladas em ZPE possam usufruir de qualquer benefício ou incentivo, mesmo que não previsto nesta Lei.*

*Entende-se que o regime de ZPEs atualmente está em relativo equilíbrio de benefícios e custos privados vis a vis os demais regimes destinados à exportação. No entanto, quando se estima os custos e benefícios para a sociedade como um todo o resultado depende de dois pontos básicos: 1) a manutenção da exigência de instalação em regiões menos favorecidas; 2) a probabilidade de o regime das ZPEs se tornar algo próximo ao verificado na zona franca de Manaus (sendo que tal probabilidade aumentaria conforme os benefícios das ZPEs se tornassem muito maiores que os benefícios dos demais regimes que desoneram as exportações).*

*Desde o início do modelo, o argumento em prol das ZPEs se baseia na sua alegada capacidade de indução de desenvolvimento regional. No entanto, as propostas legislativas em tela caminham na direção de flexibilizar o conceito de região menos desenvolvida, o que contribuiria para esvaziar bastante o argumento. O principal diferencial das ZPEs em termos de benefício social é justamente a exigência de instalação em regiões menos favorecidas. O benefício da geração de renda do trabalho de um projeto qualquer é dado pela diferença entre os salários que serão pagos no projeto e o custo de oportunidade da mesma mão de obra. Tal benefício será então maior nas ZPEs localizadas em regiões menos favorecidas, pois: a) os salários que serão pagos pelas indústrias similares localizadas nas ZPEs serão os mesmos que os pagos nas indústrias abarcadas por outros regimes em outras regiões e;*

b) os custos de oportunidade da mão de obra nas regiões menos favorecidas são menores. Portanto, a princípio esta Pasta posiciona-se contrária a proposta que retire a exigência de instalação de ZPEs em regiões menos favorecidas. No entanto, essa linha de argumentação é teórica. Na prática, dada a pequena diferença entre os custos de oportunidade nas regiões desenvolvidas e menos desenvolvidas e dado o relativamente pequeno número de empregos gerados, não haveria que se falar em grandes perdas.

As proposições legislativas em curso alertam para o fato de que o modelo pode eventualmente se desvirtuar no sentido de tornar-se cada vez mais parecido com uma Zona Franca de Manaus: a redução do percentual mínimo de exportação para 60% e até para 50% (além da própria não exigência de localização em região menos favorecida) significa que os benefícios privados para instalação dentro de ZPEs estariam aumentando e que o foco estaria mudando para o mercado interno, uma característica da ZFM. O problema é que, a disseminação do modelo da Zona Franca é danosa para a economia brasileira como um todo. Isso porque, conforme se observa atualmente, a ZFM é um enclave, não gerando transbordamentos para o restante da região. Além disso, atua como impedimento à adoção de políticas de desoneração no restante do país, sempre com o argumento de perda de competitividade relativa. Seria-se, então, a princípio, contrário à redução do percentual mínimo exigido para exportação, mesmo que na internalização os tributos suspensos sejam pagos. No entanto, como recentemente outros regimes tributários de incentivo à exportação tiveram sua exigência de percentual mínimo de exportação reduzida para até 50%, entende-se que uma redução do percentual exigido das ZPEs não seria por si só problemático, desde que não houvesse redução para abaixo de 50%. Sendo assim, esta Pasta posiciona-se contrária ao disposto no parágrafo 8º do art. 18.

Quanto às propostas de autorização para que ZPEs contemplem serviços entende-se que o problema principal reside na dificuldade de fiscalização por parte da Receita Federal. Apesar disso, entende-se que o setor de serviços está ganhando importância na economia brasileira e carece de maiores incentivos para a exportação. Sendo assim seguiria-se a princípio o entendimento da SRFB, que se manifesta inicialmente contrária à proposta de inclusão de serviços nas ZPEs, mas observando que se o problema relativo à fiscalização for de alguma forma sanável (que intenta permitir que empresa instalada em ZPE possa constituir filial ou participar de outra pessoa jurídica localizada fora de ZPE), pois entende-se que tal permissão pode gerar a simples transferência de plantas que hoje operam fora das ZPEs para dentro do regime, resultando em perda de arrecadação sem a promoção de novos investimentos.

Em suma, entende-se que o maior risco das alterações trazidas pelo Projeto de Lei em tela consiste na possibilidade de reproduzir-se e ampliar-se o problema verificado com a Zona Franca de Manaus: a dificuldade de conciliar políticas de desenvolvimento industrial de caráter nacional com as necessidades de ganho relativo de competitividade das zonas privilegiadas. Por isso recomenda-se que eventuais concessões em pontos pleiteados pelo Projeto de Lei sejam atreladas ao compromisso de que os outros pontos não sejam alterados, sob o risco de descaracterização do desenho inicial das ZPEs e consequente desbalanceamento da relação custo-benefício do modelo frente ao restante da economia nacional, com consequências imprevisíveis sob o ponto de vista da arrecadação tributária. Dito isso, no âmbito das competências desta Pasta há óbice apenas ao disposto no parágrafo 8º do art. 18 (pois reduz o percentual exigido de exportação para níveis muito mais baixos que os exigidos por outros regimes); à alteração do art. 9º (pois gera risco de simples transferência de plantas industriais); e à permissão concomitante de instalação de ZPEs em qualquer região com redução do percentual mínimo de exportação para 50% (o

*que elevaria o risco de desbalanceamento, com consequências negativas, dos benefícios das ZPEs em relação aos demais regimes e ao restante da economia brasileira). Com relação à inclusão de serviços nas ZPEs, apesar de não ter-se óbice no mérito, segue-se a posição da SRFB, que aponta para riscos referentes à fiscalização e a consequente necessidade de manifestação contrária.*

*Diante do exposto, este Ministério posiciona-se contrário ao PL 5957/2013 (PLS 764/2011 na origem).*

Diante do exposto, voto:

- pela não implicação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nº 7.605/2010, nº 1.048/2011 e nº 8.172/2014, apensados, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, nos termos no art. 9º da Norma Interna da CFT, e, no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei nº 7.605/2010, nº 1.048/2011 e nº 8.172/2014, apensados;

- pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.957/2013, do Projeto de Lei nº 3.026/2011, apensado, das Emendas CINDRA e CDEIC e do Substitutivo apresentado na CFT, não cabendo exame do mérito, nos termos do art. 10 da Norma Interna da CFT.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

**Deputado PAUDERNEY AVEINO**