

TERRITÓRIO ADUANEIRO

Marco legal das ZPEs e nova lei cambial: a hora e a vez das exportações?

14 de dezembro de 2021, 8h00

Por Leonardo Branco

Em julho de 1988, quando José Sarney desembarcou com sua comitiva no aeroporto de Shoudu, em Pequim, para se encontrar com o líder Deng Xiaoping, o modelo da plataforma de exportações já soprava em direção oposta aos ventos da Revolução Cultural há quase dez anos na Cidade Proibida com a criação, em 1979, de quatro zonas especiais localizadas em províncias costeiras da nação chinesa, marco da abertura do país asiático ao comércio internacional.

No Brasil, o processo de redemocratização e, sobretudo, a busca por reservas internacionais em um cenário regulatório de estrito controle cambial pareciam indicar a superação de barreiras ideológicas rumo ao estabelecimento de uma relação bilateral com a China, e o entusiasmo do ocupante do cargo de chefe do Poder Executivo acabou por dar impulso à criação de zonas de processamento de exportação (ZPEs) [\[1\]](#) [\[2\]](#), e proposta encabeçada por José Hugo Castelo Branco, titular do Ministério da Indústria e Comércio (MIC).

O projeto foi duramente criticado por representantes do setor das indústrias, que nele viram a abertura de uma porta para a concorrência desleal, bem como por integrantes da alta cúpula do próprio governo, como Luiz Carlos Bresser-Pereira e seu sucessor na pasta da Fazenda, Máílson da Nóbrega, que, no entanto, como se sabe, cederia pouco tempo depois ao apelo presidencial.

O entusiasmo tampouco foi compartilhado pela Assembleia Constituinte, que acabou por rejeitar a inclusão, nas disposições transitórias, de dispositivo que previa a instalação de ZPEs no Brasil. A notícia de que o governo preparava um decreto-lei para implantá-las motivou José Serra a publicar artigo em que criticou a teimosia do governo ao insistir em



uma política industrial rejeitada tanto pela nova Constituição, em vias de ser promulgada, como também por "(...) *empresários da indústria (não apenas da Fiesp mas também da CNI) e da exportação, economistas de orientações as mais diferentes (de Simonsen, a Ignácio Rangel e Conceição Tavares)*" [3] .

Um dos protagonistas da política chamada pelo parlamentar de "obsoleta e inconveniente", o ministro José Hugo Castelo Branco havia sido afastado do governo por conta do tratamento de um câncer desde junho daquele ano. Como derradeira homenagem, o ministro reassumiu o cargo por poucas horas unicamente para assinar o Decreto-Lei nº 2.452, de 29/7/1988, último ato de sua vida pública, vindo a falecer poucos dias depois.

O primeiro marco normativo das ZPEs mirou vários objetivos: o fortalecimento da balança de pagamentos, a redução de desequilíbrios regionais, a promoção da difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do país, sob a ideia de não onerar a cadeia produtiva relacionada ao exportador e, assim, atender aos princípios da neutralidade e do país de destino [4]. Como se percebe, o foco da política não foi especificamente o desenvolvimento e a sofisticação tecnológica do setor industrial. Na realidade, a generalidade permitiria espaço para a instalação de montadoras em detrimento de uma indústria substantiva, voltada à competitividade e à qualidade, o que demandaria o compromisso com pesados investimentos em tecnologia.

No início da década de 1990, a equipe econômica do governo Collor propôs a extinção das ZPEs criadas na gestão anterior, desativando o Conselho Nacional (CZPE). Durante a presidência de Itamar Franco, o programa foi reativado para logo ser novamente desmobilizado durante a era FHC. Defensor da retomada do projeto, Delfim Netto voltou ao tema durante o segundo mandato de Lula e, junto com o economista Helson Braga, apresentou as bases da Lei nº 11.508/2007, o segundo marco legal das ZPEs, regulamentado pelo Decreto nº 6.814/2009, de modo que, em 30/8/2013, foi inaugurada a primeira e, até os dias de hoje, única ZPE do país em funcionamento [5], em Pecém (CE), onde foi instalada, entre outras, a planta criogênica de destilação de gases atmosféricos da empresa White Martins [6] .

Em 27/5/2020, foi editada a Medida Provisória nº 973, que dispensou o compromisso de exportação mínimo de 80% da receita bruta, tendo o ministro da Economia, Paulo Guedes, justificado a medida como uma "(...) *alternativa para mitigar prejuízos que possam decorrer da queda das exportações provocada pela pandemia*" e que, ainda, reforçaria a oferta de oxigênio medicinal para atender à elevação da demanda no mercado interno. Em 24 de fevereiro deste ano, o governo editou a Medida Provisória nº 1.033/2021 e suspendeu o patamar mínimo de exportação apenas para oxigênio [7]. No entanto, o Congresso

Nacional, na conversão da medida na Lei nº 14.184/2021 (Lei White Martins), o terceiro marco legal das ZPEs, que afrouxou e esvaziou ainda mais os anteriores, revogou a necessidade de performance exportadora para todas as empresas, sem discriminação de NCM [8].

Como se pode perceber, o histórico normativo das zonas especiais no Brasil foi marcado, de 1988 às portas de 2022, por profundas discordâncias, restando a política de exportações e a agenda da industrialização relegadas ao sabor de paixões de ocasião e jamais presididas por uma política clara de Estado de longo prazo como aquela que, guardadas as enormes especificidades históricas, fez com que a China agrária outrora identificada com a túnica de Mao Tsé-Tung passasse a ser conhecida como a indústria do mundo, divisada pelo logo do *marketplace* do Grupo Alibaba. O convite a uma rápida busca na internet com os termos "Pudong antes e depois" conduz facilmente ao êxtase, ao encantamento magnético de como Xangai, em menos de 30 anos, "(...) transformou os campos de arroz do vale leste do Huang Po no espetáculo futurístico da Zona Econômica Especial" [9].

O fenômeno merece uma análise multifacetada: aduaneira, tributário-concorrencial, cambial e de economia política. A partir da primeira perspectiva, a ZPE recorta sem desintegrar o território aduaneiro brasileiro [10] e, no Capítulo 2 do Anexo D da CQR/OMA [11], é definida como parte do território na qual todos os bens internalizados são considerados "como estando fora do território aduaneiro" no que se refere a tributos e não sujeitos ao controle geral. Trata-se, como adiantado alhures por esta coluna [12], de zona primária, diversa, *exempli gratia*, dos portos secos, estações aduaneiras interiores situadas em área secundária (Eadi), opção muitas vezes menos custosa à iniciativa privada devido tanto à infraestrutura como por conta da tributação estadual (ICMS). Em que pese a vantagem da ZPE de acesso a despachos no próprio cluster industrial, tratar-se de área alfandegada implica obrigações para que o operador atue como depositário (segurança, controle de acesso, scanners etc.) que oneram o investimento.

A revogação do compromisso de exportação abre espaço para o debate a respeito da própria natureza do instrumento, mas também quanto à pertinência de sua escolha, tendo em vista que a opção pelo Recof implicaria benefícios semelhantes sem a necessidade de instalação da planta industrial na área determinada, o que acaba por tornar mais vantajoso o recurso a regimes aduaneiros especiais, muitas vezes desconhecidos pelas empresas. A obrigação de exportar jamais parece ter sido o maior impeditivo para o sucesso da zona especial, assim como o incentivo fiscal, sozinho, em regra não confere a atração necessária para o investidor que demanda por estruturas de integração às cadeias de valor.

A desnaturação do compromisso mínimo derrama consequências não apenas sobre o princípio da nação mais favorecida (MFN) e da cláusula do tratamento nacional (NT), mas, sobretudo, coloca em xeque o cumprimento das regras do sistema multilateral de comércio uma vez que o desempenho exportador se tratava de condição-base para que as desonerações fossem consideradas subsídios tolerados (ASCM) [13], caracterizando-se como medida que vai perigosamente além da assimilação do princípio do país do destino [14], não se podendo perder de vista a condenação sofrida no caso Brazil-Taxation (DS 472 e 497), no qual o órgão de apelação entendeu que fluxo de caixa decorrente do retardo no recolhimento tributo configura benefício com vantagem, questão que todavia demanda maior investigação, até mesmo pelo potencial de impacto que teria sobre inúmeros regimes.

Do ponto de vista dos mecanismos de financiamento das operações de comércio internacional (*trade finance*), a política cambial tornava, no fim da década de 1980, extremamente sedutora a saída das ZPEs. Em um período de estrito controle, a oferta de um regime cambial próprio para empresas autorizadas a operar nas zonas especiais fazia sentido, mas se torna anacrônica diante da liberalização da política cambial, e deixa de funcionar hoje como justificativa diante do acúmulo de reservas internacionais, e, sobretudo, diante da aprovação pelo Senado, no último dia 8, do Projeto de Lei nº 5.387/2019, a nova lei cambial, que passa a aguardar sanção presidencial, cujo texto consolida e oferta base legal à evolução regulatória das últimas décadas, de modo a promover a modernização e a desburocratização do mercado de câmbio [15].

Mesmo diante de 30 anos de hesitação institucional e dezenas de malsucedidos projetos de implantação a fórceps, é possível afirmar que, a exemplo do sucesso de experiências internacionais, as ZPEs podem vir a ser um importante instrumento de estímulo à industrialização e às exportações, mas apenas se amparadas em projetos sérios de viabilidade técnica, operacional e financeira no contexto de um programa nacional claro baseado em investimentos em infraestrutura. Sem políticas de Estado voltadas à reestruturação produtiva e tecnológica que impliquem ganhos logísticos reais para as empresas, as ZPEs não serão capazes de competir com as vantagens dos centros urbanos e dos demais regimes aduaneiros.

[1] MOBERG, Lotta. The political economy of Special Economic Zones - concentrating economic development. London/NY: Routledge Taylor-Francis Group, 2017. As zonas econômicas especiais (ZEE), conhecidas na literatura internacional como Special economic zones (SEZs), são voltadas a fomentar a diversificação da produção, promover exportações, atrair investimentos estrangeiros e criar empregos. Diferente dos Portos Francos, ou

Freeports, que podem englobar cidades inteiras, como o Jebel Ali Free Zone inaugurado em 1985 em Dubai, a zona especial de exportação, ou export processing zone (EPZ), é uma zona especial menor e se tornou a forma mais popular de SEZ no mundo, uma área limitada dentro da qual se instalam parques industriais, remontando a 1956 o seu primeiro registro moderno, no Aeroporto Internacional de Shannon na Irlanda.

[2] FAROLE, Thomas, AKINCI, Gokhan (ed). "Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions" Washington DC: World Bank, 2011. Na conhecida publicação do Banco Mundial, os autores fazem referência a diversas variantes de Zonas Econômicas Especiais (SEZs): Zona de Livre Comércio, Zona de Processamento de Exportações, Zonas Empresariais, Porto Franco, ZPE "Single Factory", e Zonas Especializadas.

[3] Disponível neste [link](#), acesso em 08/12/2021.

[4] BEVILACQUA, Lucas. Incentivos fiscais às exportações: desoneração da tributação indireta na cadeia exportadora e concorrência fiscal internacional. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, pp. 60 a 65.

[5] FIAS, the multi-donor investment climate advisory service. Special Economic Zones: performance, lessons learned and implication for zone development. Washington, DC: The World Bank Group, 2008. Múltiplas foram as razões de fracasso de SEZs encontradas pelo Banco Mundial, tais como: incentivos fiscais não competitivos, controles e restrições demasiados sobre a zona especial, excesso de burocracia e de regulamentos complexos, exclusão de mercadorias processadas devido a acordos regionais e bilaterais firmados pelo país.

[6] GAETA, Flávia Holanda. "Zona de processamento de exportação (ZPE) e o hidrogênio verde: um projeto jurídico de descarbonização do planeta", In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.) e SOUZA, Priscilla de (org.). XVII Congresso Nacional de Estudos Tributários: meio século de tradição. São Paulo: Noeses/IBET, 2021, pp. 617 a 634: "O hub do Pecém, em parceria com o Porto de Roterdã, tem um plano ambicioso de fazer uma rota de exportação permanente, sendo a Holanda a porta de entrada do H2V na Europa. Situado numa posição geográfica estratégica, o Estado do Ceará, assim como todo o Nordeste, é favorecido pela proximidade e facilitação logística no modal marítimo com os Estados Unidos e a Europa, além da aptidão natural para geração de energia limpa".

[7] Classificação NCM/SH nº 2804.40.00.

[8] A lei passou a permitir a instalação de empresas prestadoras de serviços destinados à exportação, de modo a incentivar a internacionalização de startups brasileiras, que a área da ZPE seja descontínua, facilitando sua conexão com portos e aeroportos, e a possibilidade da iniciativa privada propor novas ZPEs.

[9] JABBOUR, Elias Marco Khalil. Projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado na China hoje. São Paulo: Tese de doutorado DG-FFLCH-USP, 2010, p. 91.

[10] Como apontado em nossa coluna inaugural, as expressões "território aduaneiro" e "território nacional" não são sinônimas, podendo, inclusive, como no caso das ACI, não guardarem sequer relação de conteúdo e continência geográficos. Disponível neste [link](#), acesso em 08/12/2021.

[11] No texto autêntico, "'free zone' means a part of the territory of a Contracting Party where any goods introduced are generally regarded, insofar as import duties and taxes are concerned, as being outside the Customs territory". Disponível neste [link](#), acesso em 08/12/2021.

[12] MEIRA, Liziane Angelotti. Preferências tarifárias e tarifa externa comum nos lindes do território aduaneiro. Revista Consultor Jurídico, novembro de 2021, disponível neste [link](#), último acesso em 08/12/2021. O desafio lançado pela autora a respeito de não ter o Brasil excluído a ZFM do território aduaneiro converge para a proposta formulada por José Maria Arruda de Andrade de não se estar diante de um benefício fiscal (gasto tributário indireto na expressão do gigante Gerson Augusto Silva), mas de um regime tributário alternativo fundacional. Neste sentido: ANDRADE, José Maria Arruda de. Resultados da avaliação de efetividade da Zona Franca de Manaus. Revista Consultor Jurídico, abril de 2019, disponível neste [link](#), acesso em 08/12/2021.

[13] SILVEIRA, Rodrigo Maito da. Tributação e livre concorrência. São Paulo: Quartier Latin, 2011, pp. 402 a 403: para que o tratamento fiscal concedido às ZPEs "(...) não seja considerado subsídio proibido, é necessário que: a) uma boa parte da produção seja exportada, e b) os benefícios fiscais garantidos a essas ZPEs não estejam disponíveis para o restante do país".

[14] BEVILACQUA, Lucas. Op. Cit., passim.

[15] A dolarização possibilita, *exempli gratia*, a prática conhecida como hedge natural, em que a empresa importa insumos e exporta produtos em dólar, diminuindo a exposição ao risco excessivo da volatilidade cambial da moeda de curso forçado brasileira.

Leonardo Branco é conselheiro titular e vice-presidente de Turma no Carf, doutorando, mestre e especialista em Direito Tributário pela Faculdade de Direito da USP com estágio doutoral na Westfälische Wilhelms-Universität (WWU-Münster) como bolsista DAAD, coordenador do curso "Direito Aduaneiro e Tributação do Comércio internacional" no IBDT e do curso "Tributação do Mercado Financeiro e de Capitais" no IBDT e na Apet, professor de Direito Tributário e Aduaneiro no IBDT, Ibet, FGV, FIA, Fipecafi, Inova e IDP (pós-graduação) e FK-Partners (exame CFP).

Revista **Consultor Jurídico**, 14 de dezembro de 2021, 8h00