

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS - DECON

CHIRLENE GODINHO MAIA

Orientador: Msc. Geysa Elane R. Sá  
Co-orientador: Dr. Helson C. Braga

**O PROGRAMA BRASILEIRO DE ZPEs FRENTE À REALIDADE  
INTERNACIONAL: O CASO DA ZPE PARNAÍBA**

TERESINA – PI

2014

CHIRLENE GODINHO MAIA

**O PROGRAMA BRASILEIRO DE ZPEs FRENTE À REALIDADE  
INTERNACIONAL: O CASO DA ZPE PARNAÍBA**

Monografia apresentada ao departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Msc. Geysa Elane R. Sá

Co-orientador: Prof. Dr. Helson C. Braga

TERESINA – PI

2014

CHIRLENE GODINHO MAIA

**O PROGRAMA BRASILEIRO DE ZPEs FRENTE À REALIDADE  
INTERNACIONAL: O CASO DA ZPE PARNAÍBA**

Monografia apresentada ao departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Msc. Geysa Elane R. Sá

Co-orientador: Prof. Dr. Helson C. Braga

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Msc. Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá - UFPI

Orientador

---

Prof. Dr. Helson Cavalcante Braga - UFRJ

---

Prof. Msc. Janaina Martins Vasconcelos - UFPI

TERESINA – PI

2014

Dedico este trabalho, em primeiro lugar, a Deus e, posteriormente, aos meus familiares, em especial minha mãe, Barbara Godinho Lima, mulher batalhadora e guerreira cujo exemplo levo para a vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus que me deu forças para não desistir e me deu humildade, sabedoria e esperança.

Segundo, a minha mãe, Bárbara Godinho Lima, pelo esforço de ter lutado por minha educação e a meus padrinhos Damiana e Antônio Maia que sempre acreditaram em mim.

Aos meus orientadores e aos amigos Geysa Elane e Helson Braga, pela paciência, experiência compartilhada e pela amizade que fica para vida e que este trabalho não pode descrever.

Ao meu trabalho, na pessoa do Sr. Antonio Arrey Oliver, por sempre me deixar livre para tomar minhas decisões e por acreditar em meu potencial, mesmo quando distintos dos seus.

Aos professores do Departamento de Economia da Universidade Federal do Piauí que fizeram parte desta história, das dúvidas, dos atrasos, das decisões e principalmente do conhecimento agregado por mim na minha vida acadêmica e na vida.

Aos meus irmãos, Nathalia Maia, Giltonio Júnior e Suelma Sousa por acreditarem nos meus sonhos e me apoiarem nas minhas decisões.

Enfim, ao meu namorado Danylvan, por estar ao meu lado dando força e me fazendo abrir os olhos para o que vale a pena e aos meus amigos da UFPI, João Vitor, João Paulo, Jarder, Carla Adriana, Beatriz Miranda, Francineide Ribeiro, Leonardo Melo e a todos que contribuíram para que este trabalho pudesse ser concluído.

“Prefiro os que me criticam, porque me corrigem,  
aos que me elogiam, porque me corrompem.”

(Santo Agostinho)

## RESUMO

Este trabalho analisa e elabora propostas para Programa Brasileiro de Zona de Processamento de Exportação (ZPEs). Observa-se o programa desde sua criação, junto à realidade internacional, e se mostra, ainda, a concretização do modelo de ZPEs através do exemplo da China e dos Estados Unidos. Analisa-se também, a partir do contexto histórico da criação das ZPEs, a situação do atual programa e sua forma. Realiza-se, ainda, uma análise das vocações regionais da ZPE Parnaíba, sua empresa administradora, seus projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), seu estágio de implantação e sua infraestrutura, a partir de pesquisa bibliográfica, entrevistas, participação no Fórum Brasileiro de ZPES 2013 e consulta em sites oficiais. É compreensivo interpretar as ZPEs como uma política de industrialização e de exportação que necessariamente tornaria o Brasil mais eficiente e produtivo, uma vez que a atração de investimentos estrangeiros, no mínimo, agregaria à mão de obra regional.

**Palavras-chave:** Zona de Processamento de Exportação. Programa Brasileiro de ZPEs. ZPE Parnaíba.

## ABSTRACT

This work is the analysis and proposes the Brazilian Program of Export Processing Zone (EPZ), since its inception, with the international reality, and still shows the implementation of the EPZ model through the example of China and the United States. It also examines, from the historical context of the creation of the state of the current EPZ program and its shape and the case of ZPE Parnaíba reference. Still makes an analysis of regional vocations of ZPE Parnaíba, their management company, their projects approved by the National Council of Export Processing Zones (CZPE) if stage deployment and infrastructure, from literature research, interviews, participation in the Forum Brazilian EPZs in 2013 and refers to official websites. It is comprehensive interpret EPZs as a policy of industrialization and export that necessarily make Brazil more efficient and productive, since the attraction of foreign investment would add at least the hand of regional work.

**Keywords:** Export Processing Zone. Brazilian Program of EPZs. EPZ of Parnaíba.



**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – ZEEs na China -----	27
Figura 2 – Localização das FTZs nos Estados Unidos 2013-----	30
Figura 3– Exportações FTZS em bilhões 1992-2012 -----	31
Figura 4 – Localização das ZPEs no Brasil -----	34
Figura 5 – Localização de Parnaíba diante dos Continentes-----	38
Figura 6 – Maquete eletrônica da ZPE Parnaíba -----	42
Figura7 – Aeroporto Internacional de Parnaíba Dr. João Silva Filho -----	46
Figura 8 – Porto de Luís Correia-----	47

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Evolução das Exportações Chinesas 1991-2001 -----	29
Tabela 2 – Produtos Exportados no Piauí in natura -----	39
Tabela 3 – Síntese dos Relatórios de Ações da ZPE Parnaíba 2011- 2013-----	41

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico1–Investimento Estrangeiro Direto na China 1970-2012 -----28

## LISTA DE SIGLAS

**ZPE** – Zona de Processamento de Exportação

**ABRAZPE** – Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação

**GATT** - *General Agreement on Tariffs and Trade*

**IED** - Investimento Estrangeiro Direto

**MDIC** - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

**MERCOSUL** - Mercado Comum do Sul

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**EUA** - Estados Unidos da América

**FTZ** - *Foreign Trade Zone*

**CEXIM** – Carteira de Exportação e Importação

**CACEX** – Carteira de Comércio Exterior

**CONCEX** – Conselho de Comércio Exterior

**SISCOMEX**- Sistema Integrado de Comércio Exterior

**SECEX**- Secretaria de Comércio Exterior

**RFB** - Receita Federal do Brasil

**BACEN** – Banco Central do Brasil

**PSIU** – Processo de Substituição de Importações

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**ZEE** - Zonas Econômicas Especiais

**NAFTZ** - *National Association of Foreign Trade Zones*

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ASPECTOS GERAIS DA ZPE .....</b>	<b>15</b>
2.1	Conceito .....	16
2.2	Objetivos .....	16
2.3	Comércio internacional no Brasil.....	18
<b>3</b>	<b>AS ZPEs NO MUNDO .....</b>	<b>21</b>
3.1	Uma visão geral.....	22
3.2	As zonas econômicas especiais da China.....	24
3.3	As Foreign - Trade Zones dos Estados Unidos .....	27
<b>4</b>	<b>AS ZPEs NO BRASIL .....</b>	<b>30</b>
4.1	Resumo histórico.....	30
4.2	Incentivos .....	33
4.3	Situação atual do programa.....	33
<b>5</b>	<b>A ZPE DE PARNAÍBA.....</b>	<b>36</b>
5.1	Caracterização da Região .....	36
5.2	A Empresa Administradora.....	38
5.3	Estágio de Implantação .....	38
5.4	Projetos Industriais.....	40
5.5	Infraestrutura .....	42
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>478</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>492</b>
	<b>ANEXO I .....</b>	<b>54</b>
	<b>ANEXO II .....</b>	<b>57</b>
	<b>ANEXO III .....</b>	<b>59</b>

# 1 INTRODUÇÃO

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) são projetos antigos no Brasil, e no mundo, uma realidade. É nesse contexto que este trabalho irá apresentar o que são, quais objetivos, como funcionam e como são capazes de desenvolver as regiões onde estas são instaladas.

Inicialmente, o trabalho é bastante conceitual sobre o que é ZPE e seus objetivos, além de mostrar características determinantes das regiões onde estão localizadas as ZPEs no mundo. Por conseguinte, verifica o contexto histórico das relações econômicas brasileiras com sua abertura ao comércio exterior, que ainda é recente.

Tomando uma visão geral das ZPEs no contexto mundial, partiremos de exemplos de ZPEs que estão dando certo e que serviram de inspiração para José Sarney em sua gestão presidencial, entre 1985 e 1990, para criar as ZPEs no Brasil, assim se destacam a China e os Estados Unidos com sua influência liberal no período de abertura econômica brasileira.

De início, as ZPEs tiveram seu efeito e causaram expectativa, porém mesmo em vistas a um período de liberalização econômica e com o poder concentrador da indústria não se permitiu que se consolidasse no Brasil a mesma aceitação que se observava nos demais países, assim será observado como se deu o surgimento nos demais países que as ZPEs entraram em funcionamento que medidas foram utilizadas sem suas políticas de desenvolvimento internacional.

A experiência internacional mostra que as ZPEs constituem um dos mais difundidos e eficientes instrumentos utilizados pelos diferentes países para promover o crescimento da indústria, mediante a atração de investimentos estrangeiros e a criação de condições para que as empresas nacionais possam se lançar na conquista de mercados externos.

As ZPEs proporcionam os incentivos fiscais, cambiais e administrativos essenciais para inserir o Brasil na concorrência do mercado mundial e atrair o investimento internacional voltado para as exportações. Não há hipótese de o Brasil concorrer com sucesso na atração desses investimentos, caso não ofereça incentivos equivalentes, estabelecidos num marco regulatório competitivo e estável. As ZPEs contemplam tais incentivos, todos eles englobados em um estatuto único, que é uma lei aprovada pelo Congresso Nacional, assegurando assim indispensável “estabilidade das regras do jogo”.

A partir do terceiro capítulo, se mostrará as ZPE no mundo: a economia dos Estados Unidos da América (EUA) com as Foreign Trade Zones (FTZ) e a economia Chinesa com as Zonas Especiais de Exportação (ZEEs). A evolução das economias, a partir da criação das ZPEs no mundo mostrará que o projeto, que está engatinhando no Brasil, tem grande possibilidade de dar certo. A ideia é demonstrar que o programa brasileiro não constitui nenhuma novidade no panorama internacional e que se trata de um mecanismo bem-sucedido e amplamente utilizado.

No quarto capítulo, é feita uma retrospectiva histórica do Programa Brasileiro de ZPEs, ao longo de mais de duas décadas desde que foram criados, seus incentivos e o estágio de implantação em que se encontra.

O quinto capítulo contém análise do caso da ZPE Parnaíba, criação, estágio e seus projetos indústrias como modelo da realidade brasileira. Onde são analisadas as vocações regionais e a infraestrutura disponível para viabilizar o projeto.

Assim, será analisado porque o Programa Brasileiro de ZPEs não se consolidou em 20 anos desde sua criação a partir da ZPE Parnaíba caracterizando as ZPEs e seus objetivos no modelo brasileiro e internacional mostrando sua realidade, ou melhor, fase de implantação.

Através de bibliografias, entrevistas, artigos e relatórios de instituições internacionais como também da participação no Fórum Brasileiro de ZPEs 2013.

## 2 ASPECTOS GERAIS DA ZPE

A Zona de Processamento de exportação (ZPE) é uma região de produção de bens ou serviços voltados à exportação, que geralmente aproveita matéria prima local para beneficiamento industrial ou serviço prestado, desenvolvendo ou agregando tecnologias competitivas passíveis de concorrer com o mercado externo. Em sua essência, são atraídas por meio das políticas nacionais de incentivo a exportação e expansão do mercado consumidor externo, cada país criando sua legislação e formas de transformarem suas ZPE.

Todo o mecanismo é perfeitamente compatível com as normas internacionais e, particularmente, com as da Organização Mundial de Comércio (OMC), segundo Santos Júnior (2013). Embora, segundo Pomar (2012), alguns países também incluam algum incentivo questionável por esse organismo como exemplo, na China onde há um debate acerca da existência do dumping social<sup>1</sup> entre capitalistas e socialistas.

A diferenciação do regime de ZPE não implica em favorecimento das empresas nelas instaladas diante das demais empresas nacionais, uma vez que as vendas de parte de sua produção no mercado doméstico recebem tratamento idêntico ao dispensado às importações, ou seja, do ponto de vista da concorrência no mercado doméstico, não há igualdade tributária.

Sendo assim, que diferem em nome, incentivos concedidos e características operacionais. A China, especificamente, conforme Celino (2006), utiliza seis modelos distintos de ZPEs são eles: a) zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico, b) zonas econômicas especiais, c) zonas de desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia, d) zonas fronteiriças de cooperação econômica, e) zonas francas turísticas e f) ZPEs propriamente ditas.

As ZPEs, como também mecanismos similares, constituem um dos instrumentos mais utilizados no mundo como estratégia de desenvolvimento, entretanto, não existe um modelo único de ZPE. Os países atribuem ênfases distintas a estes objetivos, de modo a ajustar o mecanismo às suas condições específicas, ordenamento jurídico e prioridades nacionais.

---

<sup>1</sup> O *dumping* ocorre em operações de empresa que pretendem conquistar novos mercados, comercializando o produto abaixo do preço de mercado, muitas vezes, baixo do preço de custo e onde é repassado aos salários baixos para manter seus produtos competitivos é chamado *dumping social*.



## 2.1 Conceito

A Zona de Processamento de Exportação (ZPE) é uma região aduaneira onde são instaladas empresas com regime tributário diferenciado, de forma que nela seja incentivada a exportação e que possa concorrer com o mercado mundial. O perfil das empresas instaladas nesta zona é de empresa estritamente exportadora, muito embora existam países limitem ou não um percentual da produção para comercialização interna, como é o caso do Brasil.

Segundo a Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE) as ZPEs são distritos industriais incentivados, onde as empresas neles localizadas operam com suspensão de impostos, liberdade cambial permitindo manter no exterior as divisas obtidas através das exportações e possuem procedimentos administrativos simplificados.

As ZPEs são áreas geográficas com limites definidos. Elas gozam dos benefícios da extraterritorialidade, isto é, são isentas de impostos internos e sua produção é considerada como se tivesse sido efetuada no exterior. Portanto, são áreas de livre comércio com o exterior. (MAIA, 2011, p. 31).

A ZPE é um distrito industrial incentivado, onde as empresas nele localizadas usufruem de tratamento fiscal, cambial e administrativo diferenciado, com condições a serem atendidas, como por exemplo, destinando a maior parte de sua produção para o exterior.

O modelo convencional de ZPE utilizado, com pequenas variações, por muitos países, consiste essencialmente em um conjunto de regras que asseguram, em uma área espacialmente delimitada, condições adequadas para a instalação de empresas voltada predominantemente para as exportações consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro.

## 2.2 Objetivos

As ZPEs foram criadas com o objetivo de incentivar e melhorar a expansão do mercado internacional, expandir a globalização e as relações comerciais, principalmente quanto à concorrência mundial. Os países recorrentes a este modelo de comercialização, a exemplo da China e Estados Unidos exemplificados no trabalho, foram em busca de novos mercados consumidores.

Segundo a ABRAZPE o objetivo das ZPE é atrair investimentos estrangeiros voltados para as exportações, colocando as empresas nacionais em igualdade de condições com seus concorrentes localizados em outros países, que dispõe de mecanismos semelhantes.

A ABRAZPE também coloca que as ZPEs têm como objetivo a criação de empregos, a elevação da renda média dos trabalhadores, o aumento do valor agregado das exportações e fortalecimento do balanço de pagamento, difundindo novas tecnologias e práticas modernas de gestão, além da correção dos desequilíbrios regionais, descentralizando a atividade industrial e promovendo a distribuição mais equilibrada do desenvolvimento econômico dentro do território nacional.

Para estimular o investimento, a região das ZPEs, geralmente estão em áreas mais afastadas que possuem incentivos fiscais, isenções, vantagens competitivas diferenciadas das demais, além de energias alternativas principalmente para desenvolver a economia local.

Santos Júnior (2013) afirma que a política de criação de ZPEs também pode ser uma estratégia para o país modificar o “modelo de substituição de importações” que apresenta fortes sinais de decadência por ter necessidade do lastro em câmbio valorizado, com elevadas tarifas de importação além de diversas outras barreiras para importação.

As ZPEs em todo o mundo, de acordo com Baissac (2011), surgiram como remédio de crises e suas consequências como o desemprego em grande escala, a exemplo os programas de ZPE da Tunísia e República Dominicana que são programas que iniciaram e se mantiveram fechados sem acompanhar as mudanças econômicas estruturais, porém mesmo assim manteria a geração de empregos robustos.

Como uma estratégia de reforma e desenvolvimento econômico mais amplo, as ZPEs são ferramentas simples que permitem um país desenvolver e diversificar as exportações. As ZPEs de Taiwan-China, Ilhas Maurícias, e a República da Coreia têm esse mecanismo como redutor do viés anti-exportação, mantendo as barreiras de proteção intactas.

As ZPEs podem ser vistas a conferir dois tipos de benefícios: estáticos que podem ser realizados no curto prazo como instrumento de investimento resultando em ganhos de especialização e troca; e de benefícios dinâmicos de longo prazo que alteram a estrutura e o desenvolvimento local, incentivando atividades econômicas não tradicionais através do desenvolvimento tecnológico e empreendedorismo. De forma geral as ZPEs são formadas com o objetivo de efetuar mudanças positivas não somente na região instalada, mas nacionalmente percebido através da balança comercial com a sua instalação.

Tendo em vista esses aspectos, que será abordado um breve histórico do comércio

internacional brasileiro para entender os benefícios no contexto internacional que as ZPEs no Brasil poderão trazer a partir de seu funcionamento.

### **2.3 Comércio internacional no Brasil**

O comércio internacional no Brasil teve início no período de sua colonização, a partir da exploração de suas *commodities*: pau-brasil, açúcar e posteriormente o ouro, borracha, couro, tabaco, algodão e o café eram produzidos e extraídos para fora do território.

Os primeiros conceitos de comércio dizem a respeito ao escambo ou troca. Através delas, aconteciam as primeiras transações pré-históricas, depois entre as cidades, países e no mundo passaram a fazer trocas, inicialmente apenas de mercadorias e posteriormente utilizando mercadorias como moeda até chegar à moeda que utilizamos atualmente em todo o mundo e no Brasil não foi diferente.

No início do século XIX, o Brasil só era autorizado pela Coroa Portuguesa a comercializar com sua metrópole Portugal. E a partir de 1808, ocorreu um fato que segundo Wilson Cano (2002) antecipava a independência do Brasil que foi a “abertura dos portos” para entrada e saída de mercadorias em Portos Brasileiros de navios de países aliados da Coroa Portuguesa. Posteriormente a criação do primeiro banco e a conscientização monetária pode fortalecer o surgimento de uma economia nacional.

Por sua vez, essa burguesia formada é que incentivada pelo Estado fará a economia cafeeira reinventar o Brasil diante do mercado internacional, quando o açúcar e o algodão inicialmente iniciado teve sua demanda sufocada pelo mercado europeu por falta de industrialização no Brasil colônia.

Com isso, conseguiu-se a “generalização do consumo” do café no mercado internacional, o que se deu entre 1830 e 1850. A produção no Rio de Janeiro atingiu 1 milhão de sacas em 1835, saltando para 1,5 em 1840, para 1,8 em 1870, atingindo o apogeu em 1882, com 2,6 milhões. Daí em diante, viria a derrocada cafeeira nessa região. (CANO, 2002, p.50)

A derrocada do café é iniciada pelo termino do trafico negreiro entre 1850 e 1856 e seu conseqüente encarecimento de mão de obra e logo depois entre 1870 e 1883 a escassez de terras férteis e seu conseqüente encarecimento, com a demanda pelo café no auge e

necessidade de cada vez de produzir mais para manter os lucros, assim chegou a um ponto em que não dava pra segurar a produção a preços concorrenciais e em 1927-1928 o café teve sua supersafra, uma vez que o aumento das safras gerou estoques invendáveis e em 1929.

As crises cafeeiras foram ocorrendo pontualmente nas regiões produtoras do país, primeiro em São Paulo, depois no Rio de Janeiro e em seguida em Minas Gerais que tinha também como fonte de renda as minas, porém com a crise de 1929 a economia brasileira foi fortemente afetada, assim como suas exportações.

O café para a economia brasileira gerava divisas necessárias para as importações, com ele veio também portos, ferrovias, estradas, construção civil, indústrias, bancos, comércio, era uma atividade econômica rentável da qual a economia precisava, porém não se esperava uma perda como foi em 1929 e 1930, e logo depois veio uma crise mundial. A crise de 1929 que afetou as maiores economias mundiais com a “quebra” da bolsa de valores de Nova Iorque e interferiu fortemente na economia brasileira, provocando uma crise interna.

Em 1930, Getúlio Vargas para amenizar os prejuízos e decidiu comprar a produção excedente e posteriormente, com a queda do preço do café, comprar a produção a preço superior ao que o mercado oferecia, sustentando assim a produção brasileira de café estocando, chegando até a queimar café para torná-lo mais caro.

Com a crise agroexportadora o Brasil teve que se voltar para o mercado interno e utilizar o modelo de substituição de importações, criado no governo Geisel praticando políticas protecionistas, pela crise mundial terem prejudicado o abastecimento brasileiro de bens ainda não produzidos no país.

Vargas em sua primeira etapa de governo de 1930-1934 teve uma política nacionalista populista com reforma eleitoral, criação do Ministério do Trabalho concedendo assim os primeiros direitos aos trabalhadores e para controlar a dívida externa suspendeu seu pagamento e fez negociações, introduziu o controle cambial, além de sustentar a desvalorização da moeda como também elevou as tarifas de importação.

Nos anos de 1934, para estimular e centralizar as políticas de comércio exterior é criado no seu governo o Conselho Federal de Comércio Exterior, responsável por gerir o planejamento econômico, sendo extinto em 1949 e substituído pelo Conselho Nacional de Economia. Apesar de sua curta duração, foi um dos primeiros órgãos de interesse ao planejamento da economia brasileira e do comércio com o resto do mundo e que durante sua vigência evoluiu o comércio internacional brasileiro.

No Banco do Brasil com o estímulo do comércio, em maio de 1941 sob o decreto-lei nº 3293, foi instituído sua Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) destinada a estimular e amparar a exportação de produtos nacionais e assegurar condições favoráveis de produtos estrangeiros como incentivo ao desenvolvimento.

Em seu segundo mandato, Getúlio Vargas aplicou uma linha de pensamento desenvolvimentista com a criação da Carteira de Comércio Exterior (CACEX), departamento independente do Banco do Brasil, para contribuir com a expansão do comércio internacional, com ele veio o Conselho de Comércio Exterior (CONCEX), que perdurou até o governo Collor de Mello sendo substituídos pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) em 1992, existente até hoje.

O SISCOMEX é o sistema do comércio exterior brasileiro, que integra as atividades afins da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Banco Central do Brasil (BACEN), no registro, acompanhamento e controle das diferentes etapas das operações de exportação administrativamente segundo o MDIC (2014).

No governo de Juscelino Kubitschek, movido por uma política nacionalista o país passou a fabricar bens de capital, bens duráveis, semiduráveis e de consumo, pela entrada no país das primeiras montadoras de veículos atraídos pelo Investimento Estrangeiro Direto (IED) voltado para o consumo interno, visto que a demanda interna é carente de consumo permitindo que o comércio exterior desequilibrasse desestabilizando a economia.

O Brasil viveu um regime ditatorial militar por 25 anos, de 1964-1989, com seis governos, que de acordo com CODATO (2005), foi dividida em cinco fases: Constituição do regime ditatorial militar (1964-1968), Consolidação do regime ditatorial militar (1969-1974), transição do regime ditatorial militar (1974-1979), desagregação do regime ditatorial militar (1979-1985), transição do regime ditatorial militar para um regime liberal democrático (1985-1989). Período em que foi marcado por crises financeiras e pela crise do Petróleo em 1973, que afetou a economia nacional e que fez com que se reavaliassem as medidas ditatoriais implantadas para que se iniciasse um processo de liberalização dentro do próprio governo militar que já estava saturado e sem entendimento entre si de uma política linha dura ou moderada.

A partir da década de 90, o Brasil passou por diferentes transformações em busca da redemocratização com a instituição da constituição de 1988, ainda em vigor, e pelas transformações liberais democráticas ao qual passava. Em 1993, todo o processamento administrativo relativo às exportações foi informatizado. As operações passaram a ser

registradas via Sistema e analisadas "online" pelos órgãos que atuam em comércio exterior. No desenvolvimento do sistema foi feita a inclusão dos conceitos, códigos e nomenclaturas para agilização de vários documentos e processos, além de um acesso estatístico mais rápido e preciso segundo MDIC (2014).

Logo em 26 de março de 1991, o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinam o Tratado de Assunção criando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com o objetivo de facilitar as transações comerciais integrando através da livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países membros a uma Tarifa Externa Comum (TEC). Porém apenas em 1994 a sua estrutura foi estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto, dando a integração personalidade jurídica internacional. Ainda firmou o Acordo de Contemplação Econômica nº 14 junto à Associação Latino Americana de Integração (ALADI).

Em janeiro de 1995, cria-se a Organização Mundial do Comércio (OMC), com sede em Genebra na Suíça, em substituição ao *General Agrément on Tariffsand Trade* (GATT) criado em 1947 para discussão geral de Tarifas e Comércio, um organismo internacional que pudesse gerar, reger e arbitrar sobre normas, procedimentos e praticas nas relações comerciais internacionais.

A partir dos anos 90, o Brasil liberal democrático, quanto a sua política estratégica, consegue se posicionar internacionalmente diante dos organismos existentes buscando a integração regional e mundial, porém o contexto econômico inflacionário não favoreceu. As alternâncias de moeda até chegar ao Plano Real de 1994, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, tentaram estabilizar as taxas cambiais.

Na mesma década, em que se falava de abertura comercial e em adesão ao Investimento Estrangeiro Direto (IED), mas não se tinha direcionamento estratégico deste investimento, segundo VELLOSO (2006), se para o mercado doméstico ou mercado externo. Para alguns cientistas políticos como CODATO (2005), a liberalização foi um contorno a democracia pós-ditadura militar. E Esse foi o contexto liberal em que surgiu a criação das ZPEs no Brasil como estratégia de abertura comercial, analisaremos as ZPEs no Mundo.

### **3 AS ZPEs NO MUNDO**

As ZPEs no mundo partiram como estratégia política e econômica propulsora de desenvolvimento do comércio internacional e da indústria, tendo aceitação de diversas instituições internacionais tais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que

percebe a geração de emprego, renda e qualidade do trabalho. Santos Júnior (2013) afirma que das 1800 ZPEs instaladas em 120 países geram 68 milhões de empregos diretos.

A OIT reconhece esse que os trabalhos em ZPEs, por gerarem muitas oportunidades devem ser assistidos mundialmente, uma vez que cidades se desenvolveram a partir das ZPEs. Outra delas é a OMC, que regula as relações comerciais internacionalmente e não se opõe as questões tarifárias de incentivos industriais nessas áreas combatendo as praticas do *dumping*<sup>2</sup>.

Os acordos firmados junto a OMC não proibem os países de conceder isenções e incentivos fiscais que incidam sobre o valor agregado das exportações, assim também um país ao conceder benefícios e incentivos a estrangeiros (IED) criam a expectativa da contrapartida desses incentivos geradores de novos empregos, transferência e geração de tecnologia, além de melhores resultados na balança comercial.

### 3.1 Uma visão geral

As ZPEs surgiram no mundo como solução para problemas internos de comércio, crises, com características claramente liberais. A ideia dos Investimentos Externos Diretos (IED) ou Investimentos Estrangeiros Diretos foram os precursores para a criação e desenvolvimento das primeiras ZPEs no mundo. Esses investimentos são feitos à medida que os países ou mesmo empresas privadas decidem investir, escoar sua produção não só comercializando para outro país, mas também criando uma empresa fora que pode ser de algo que já produzia no país de origem a exemplo as multinacionais automobilísticas. Como também investimento na produção de produto regional do país de instalação que é bastante consumido no mundo, assim para tanto o investidor precisa de benefícios que lhe proporcione vantagem competitiva.

As primeiras ZPEs surgiram em localidades estratégicas, ou seja, áreas com diferentes alternativas de escoamento de produção industrial próximas a portos, aeroportos, ferrovia, rodovia, por isso alguns países possam ter maiores vantagens competitivas que outros. Essa moderna região aduaneira voltada à exportação teve seu surgimento em 1958, em Shanon, Irlanda. Na época, o governo precisava expandir sua produção incentivando a indústria e assim foram criadas as zonas especiais para exportação, com vantagem competitiva, principalmente pela isenção dos impostos, já que essa medida não pode ser

---

<sup>2</sup> Prática de venda de mercadorias ou serviços abaixo do preço de custo para eliminação de concorrência no mercado.

ampla, uma vez que o governo depende da arrecadação. Segundo Santos Júnior (2013), foi um sucesso gerando quase 440 empregos só no primeiro ano, dez anos depois esse número cresceu mais ainda para 4750 pessoas empregadas proporcionando um novo modo de vida para toda a região.

As ZPEs na América latina surgiram por volta do início dos anos oitenta, onde as economias recorreram as ZPEs como meio de instrumento para alcançar objetivos de estabilização do setor externo, uma vez que as economias muitas vezes não produziam tantos produtos exportáveis e a ZPE veio como uma forma de atrativo para empresa estrangeira se instalar, desenvolver a região recebendo benefícios onde ao mesmo tempo seria competitiva no mercado internacional.

Dentre os países apresentados como exemplo neste trabalho, usaremos como parâmetro de análise do sucesso de suas ZPEs o IED crescente ou não de suas economias ao longo dos anos, para sua inserção no mercado internacional como medida para o progresso dessas zonas especiais de exportação.

As estatísticas internacionais sobre ZPEs variam enormemente, em razão das diferentes definições empregadas para o conceito genérico de zonas francas (há cerca de duas dezenas de definições utilizadas pelos diversos países). As estatísticas do Banco Mundial referem-se àquelas zonas francas que: a) estão implantadas em área delimitada e cercada; b) obedecem a uma administração centralizada; e c) os benefícios (isenções tributárias e procedimentos aduaneiros simplificados) só estão disponíveis para as empresas instaladas dentro da zona). Este conceito é similar ao empregado para as ZPEs brasileiras.

As primeiras ZPEs criadas nos países em desenvolvimento, principalmente na Ásia, foram implantadas e administradas pelo setor público. Hoje, porém, mais de 60% das ZPEs existentes têm gestão privada e a tendência é no sentido de aumento dessa proporção, tanto porque costumam sair mais baratas, como porque geram resultados econômicos mais significativos.

Evidentemente, nem todas as ZPEs no mundo foram exemplos de sucesso. Algumas falharam ou tiveram desempenho pouco expressivo. O Banco Mundial sugere que os principais fatores determinantes do sucesso de uma ZPE estão associados à escolha do local onde estão instaladas (principalmente à infraestrutura disponível) e à qualidade da sua gestão (que fica facilitada com a administração privada). Recomenda que as ZPEs sejam do tipo distrito industrial cercado; que se permitam a instalação tanto de empresas industriais como comerciais; e que a gestão seja privada, e não pública.



O Banco Mundial também observa que a dinâmica da recente liberalização do comércio mundial põe em destaque a importância do emprego de mecanismos de promoção do investimento e das exportações, tais como as ZPEs, que podem prover um ambiente regulatório simplificado e promover vantagens competitivas. Dadas as suas vantagens de flexibilidade e eficiência, as ZPEs podem continuar, no futuro, a ser um importante instrumento de política econômica para os países em desenvolvimento, especialmente quando elas integrarem uma estratégia global de desenvolvimento.

Dentre os exemplos de ZPEs no mundo veremos dois grandes exemplos em eficiência, competitividade e infraestrutura, a China e os Estados Unidos, devido serem exemplos modelos em economias bem diferentes.

Será evidenciada a importância e a contribuição da China para as ZPEs Brasileiras, muito embora os dados quantitativos sobre as ZEEs não sejam de fácil acesso com das Foreign Trade Zones (FTZ) nos Estados Unidos da América (EUA). No caso dos Estados Unidos temos acesso a vários dados facilmente demonstrados por relatórios anuais, além de ser uma forma diferenciada de fazer ZPE sem necessariamente ter que deslocar as indústrias para uma região específica.

### **3.2 As zonas econômicas especiais da China**

O modelo de implantação das ZPEs chinesas é um exemplo de sucesso, uma vez que proporciona o alcance dos objetivos principais, como o crescimento econômico e social e desenvolvimento local.

O mecanismo das ZEEs, de acordo com Elias Celso Galvêas (2007), só foi possível, basicamente, à abertura de sua economia para o exterior, desde 1977 quando assumiu o primeiro ministro Mao Tsé-tung<sup>3</sup> e Chou En-lai<sup>4</sup>. E a partir de 1990 a China não só abriu suas portas para o mundo como deu início à criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE).

A implantação das ZEEs, realizada por meio da atração e utilização de capital estrangeiro, teve como objetivo desenvolver atividades econômicas que proporcionassem aquisição de tecnologia, promoção do comércio exterior através da exploração de vantagem

---

<sup>3</sup>Mão Tse-Tung foi um importante líder comunista chinês do século XX. No ano de 1949, Mao proclama a República Popular da China, implantando o sistema comunista no país.

<sup>4</sup>Chou En-lai é um grande político da China moderna, primeiro Premier da República Popular da China, hábil administrador e importante diplomata, que contribuiu para ampliar a influência da China na África e no leste europeu. Universidade de Campina Grande- Bibliografias.

comparativa e agregação de experiência, com reformas econômicas adequadas a uma economia de mercado. A fim de alcançar objetivos tão amplos, as ZEEs foram estruturadas de forma que pudessem contemplar variadas atividades que incluíam não apenas setores industriais e comerciais, como também educação, pesquisa e desenvolvimento, turismo, cultura, entretenimento e moradia.

É importante destacar que na China existem cinco tipos diferentes de zonas especiais, são elas: Zonas Comerciais, Zonas Industriais, Zonas de Serviços, Zonas Científicas/Tecnológicas e Zonas Amplas, segundo CELINO (2006). Tendo em vista que neste trabalho será abordado as Zonas Industriais e atentos ao sistema de beneficiamento de área restrita que é um método ou seria uma “fuga” utilizada em diversos países, no caso da China, em diversos setores e voltada para o mercado mundial.

Segundo GALVÊAS (2007), o modelo econômico chinês esta fundamentado na teoria de Inovação tecnológica de Schumpeter e consonância com uma política de inserção internacional predominante.



Figura 1: ZEEs na China

Fonte: Geografia Geral, Editora Moderna, 2012.

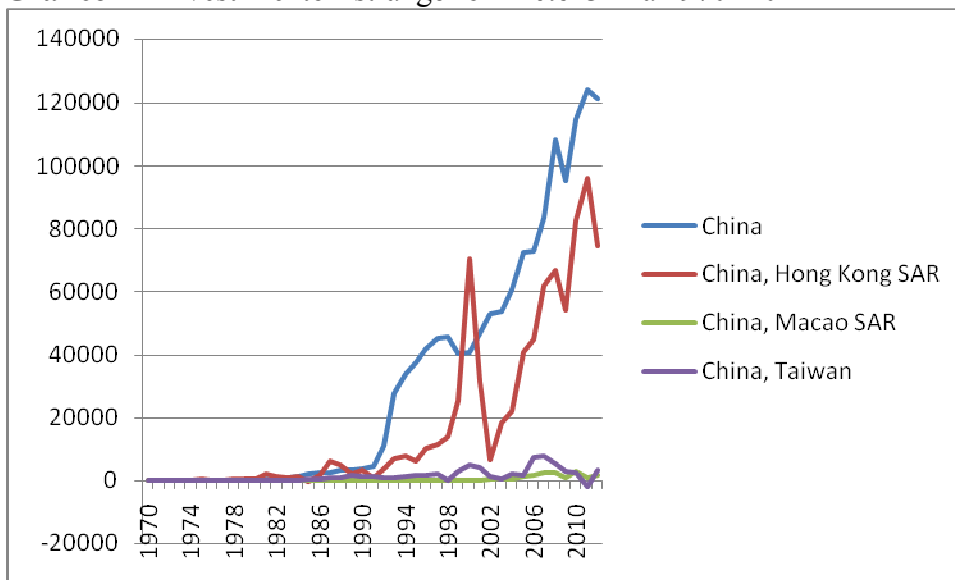
A China criou as suas primeiras 5 zonas econômicas especiais como alternativa de desenvolvimento local e para abertura comercial. Diante do sucesso obtido, o mecanismo foi logo estendido para as 14 cidades costeiras e em seguida para todo o interior do país, o que permitiu à China registrar o extraordinário desempenho dos anos recentes, conforme figura 1 acima a China em sua região costeira, possui várias zonas com diferentes atividades industriais.

Shenzhen era uma vila de pescadores de 20 mil habitantes, transformada em Zona Econômica Especial (ZEE), a cidade é hoje um moderno centro de mais de 10 milhões de habitantes. Taiwan também é um grande exemplo de desenvolvimento de ZEE, e que é uma cidade muito escassa de recursos naturais, mas que mostrou através da abertura econômica sua evolução na área da tecnologia.

O sucesso alcançado pelas primeiras ZEEs estimulou a ampliação do processo de abertura gradual da China por meio da implantação de outras zonas, com localização privilegiada, políticas preferenciais e infraestrutura bem desenvolvida. Assim, em 1984, o Governo Central estendeu o processo de reforma para 14 cidades costeiras, que para tais áreas foram concedidos muitos dos benefícios de que já usufruíam as ZEEs.

Galvêas (2007) nos diz que a política chinesa de incentivo ao Investimento Estrangeiro Direto (IED) pode proporcionar o deslocamento de multinacionais para a China, com o *off-shoring*<sup>5</sup> ocorrido na China. O IED chinês proporcionou o aumento rápido das ZEEs, sua evolução entre os períodos de 1970 a 2012 pode ser observado através do Gráfico 1. E através percebe-se um significativo progresso desde sua abertura econômica e deve se entender o IED, direcionado a exportação, como será visto adiante sua evolução.

**Gráfico 1** - Investimento Estrangeiro Direto China 1970- 2012



**Fonte:** Dados UNCTAD Elaboração própria.

<sup>5</sup>De acordo com Galvêas em seu livro China século XXI, pág. 55 o *off-choring* se dá quando uma empresa transfere sua fábrica para o exterior, onde produzirá o mesmo produto, exatamente da mesma maneira, só que com um custo menor.

Para Oliveira (2013), as Zonas Econômicas Especiais da China, em posição estratégica de escoamento de produção para o mercado mundial, iniciaram sua abertura econômica para o comércio capitalista, preparando suas zonas com infraestrutura adequada e voltada para a exportação. Xangai é o primeiro entre os 10 portos mais eficientes do mundo.

A questão portuária é importante mesmo que seja em uma área pouco desenvolvida, uma vez que ela atrai por si só o IED voltado para a exportação.

As zonas econômicas são de real importância para o desenvolvimento e progresso da China, que antes era tida como um país apenas pobre, hoje é um país pobre com perspectivas futuras ainda maiores. Tendo em vista seu sistema comunista, mas com economia de mercado competitiva.

TABELA 01: Evolução das Exportações Chinesas 1991-2001

<b>ANO</b>	<b>US\$ mil - FOB</b>	<b>ANO</b>	<b>US\$ mil - FOB</b>
1991	\$ 226.405.821,00	2002	\$ 2.520.978.671,00
1992	\$ 460.031.616,00	2003	\$ 4.533.363.162,00
1993	\$ 779.394.972,00	2004	\$ 4.441.405.712,00
1994	\$ 82.241.617,00	2005	\$ 761.953.303,00
1995	\$ 1.203.750.528,00	2006	\$ 968.935.492,00
1996	\$ 1.113.828.697,00	2007	\$ 1.217.775.630,00
1997	\$ 1.088.213.686,00	2008	\$ 1.430.692.960,00
1998	\$ 904.879.640,00	2009	\$ 1.201.646.656,00
1999	\$ 676.142.137,00	2010	\$ 1.584.271.811,00
2000	\$ 1.085.301.597,00	2011	\$ 1.906.359.228,00
2001	\$ 1.902.122.203,00	2012	\$ 2.048.782.129,00

Fonte: MDIC. Elaboração Própria.

A partir de 1991 quando o IED foi aumentando, ocorre na China uma alavancagem nas exportações, devido a várias empresas instaladas em suas ZEEs começarem a ter resultados positivos, e foi devido à demanda do IED que conforme referenciado acima, hoje a China tem a maior infraestrutura portuária mundial.

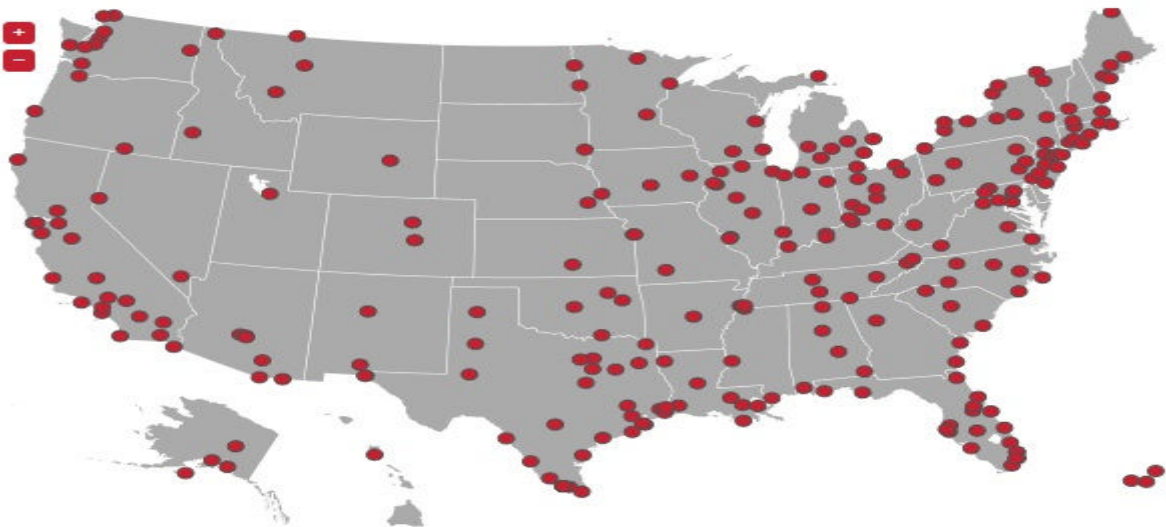
### **3.3As Foreign - Trade Zones dos Estados Unidos**

As Foreign Trade Zones (FTZ) dos Estados Unidos da América (EUA) foram criadas em 1934, para agilizar e incentivar o comércio internacional, as FTZs são empresas que

aderem a um regime diferenciado nos EUA para fins tarifários. O órgão nos EUA que supervisiona diariamente as operações é o *Customs and Border Protection*. Porém, nos EUA, as empresas não precisam estar localizadas em locais específicos a fim de participar do programa, existem mais de 250 FTZs e mais de 2800 empresas que utilizam o programa de acordo com a Associação Nacional das FTZ (NAFTZ), conforme NAFTZ (2012).

As FTZs são áreas diferenciadas dentro dos Estados Unidos, que, para efeitos de leis tarifárias e procedimentos de desembaraço aduaneiro, são regiões alfandegadas dos EUA.

Estes benefícios ajudam a estimular o emprego nos EUA, atrair o investimento estrangeiro e melhorar a competitividade das exportações de empresas norte-americanas. As FTZs aquecem a economia dos EUA, permitindo que empresas forneçam produtos para todo o mundo a preços competitivos mantendo atividades de alto valor agregado. A legislação aduaneira dos EUA tenta fazer equiparação dos produtos americanos com os produtos de concorrentes estrangeiros de tal forma que o produto da FTZ possa concorrer mundialmente não compense importar um produto produzido internamente.

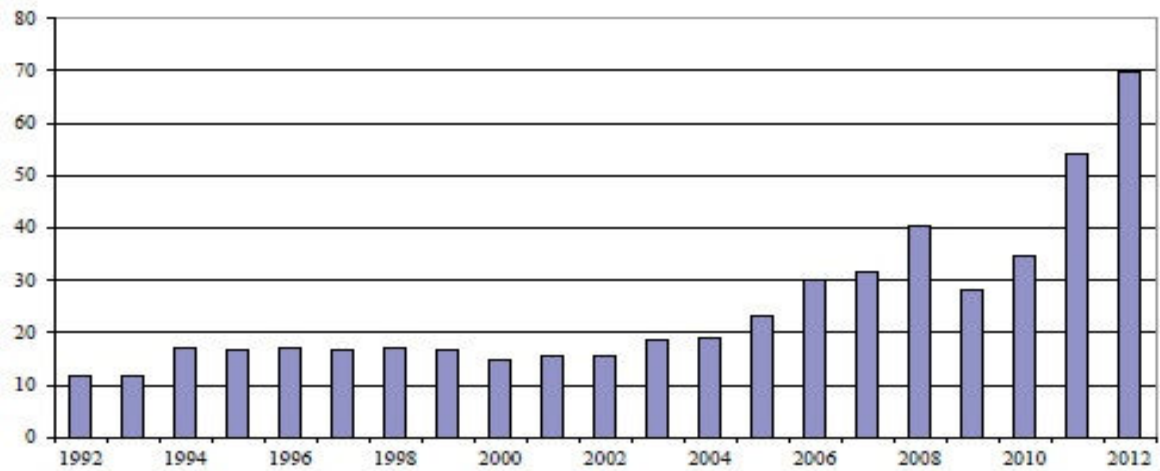


**Figura 2**–Localização das FTZs nos Estados Unidos 2013

**Fonte:** National Association of the Foreign Trade Zones, 2014

Em 2012 foram recebidos e protocolizados 93 pedidos de adesão ao regime das FTZ e foram emitidas 81 decisões de empresas que solicitaram a adesão as FTZ. Aproximadamente 370000 pessoas estavam trabalhando em 3200 firmas que usavam FTZs durante o ano. O valor de embarques, em 2012 foi de \$732 bilhões, sendo que a previsão para o ano em 2011 era de \$ 640 bilhões, NAFTZ (2013). Nos EUA, as FTZ não estão

concentradas em uma região específica, pois os benefícios como um regime diferenciado facilita a adesão à mobilidade.



**Figura 3**—Exportações das FTZs em bilhões de 1992-2012

**Fonte:** 74rd Annual Report of the U.S. Foreign-Trade Zones Board, 2013.

É importante analisar na figura acima o aumento constante das exportações em FTZs e ver um pico maior em 2008, ano da crise imobiliária nos EUA, e em 2009 uma queda considerável, mas que não foi decrescente, logo em 2010 volta-se a haver uma evolução crescente.

Os EUA disponibilizam dados de exportações originadas de FTZ através da NAFTAZ que a cada ano disponibiliza relatório com dados individualizados das FTZ. Assim fica mais fácil a identificação dos produtos comercializados e análise.

Dentre os produtos comercializados nas FTZs, de acordo com Naftz (2013), em ordem crescente de produção, temos: 1. Óleo / Petróleo; 2. Peças; 3. Veículos; 4. Máquinas / Equipamentos; 5. Farmacêuticos; 6. Produto de Consumo; 7. Outras Eletrônicas; 8. Têxteis / calçado; 9. Petroquímica; 10. Outros Metais / Minerais.

Quanto à questão de infraestrutura dentre os 10 principais portos do mundo os EUA possui dois portos no ranking, o de Los Angeles que é exemplo em eficiência, e o de Nova York, que inicialmente teve gestão holandesa e só depois foi passado ao norte e americanos, segundo OLIVEIRA (2013).

Assim, podemos analisar o programa Brasileiro de ZPEs desde sua criação, tendo uma visão global das ZPEs no mundo e sua importância e chegar ao objeto de estudo do trabalho.

## 4 AS ZPEs NO BRASIL

### 4.1 Resumo histórico

As ZPEs no Brasil iniciaram no governo Sarney, 1987, após visitar a China, neste mesmo ano, e ver que o país estava saindo da linha de pobreza quando já completava 10 anos de seu processo de iniciação de abertura econômica com o programa que era chamado de “plataformas de exportação”. E após essa visita, foi implantado, no Brasil, pelo governo Sarney e foi chamado de “Programa das ZPEs no Brasil”, que teve características próprias e uma legislação ainda não tão adequada para a implantação do programa.

As dificuldades para implantação das ZPEs no Brasil vêm desde sua criação até a aprovação no Congresso Nacional, devido ao fortíssimo *lobby*<sup>6</sup> das indústrias do Sudeste com as indústrias governamentais da época, pois para eles essas regiões aduaneiras seriam uma concorrência desleal, visto conforme resumo histórico do comércio exterior brasileiro no sudeste era a maior concentração de exportadores do país e também a mais desenvolvida.

Entre 1988 e 1994, foram criadas dezessete ZPEs, nos seguintes municípios: Barcarena (PA), São Luís (MA), Parnaíba (PI), Maracanaú (CE), Macaíba (RN), João Pessoa (PB), Suape (PE), Nossa Senhora do Socorro (SE), Ilhéus (BA), Vila Velha (ES), Itaguaí (RJ), Teófilo Otoni (MG), Imbituba (SC), Rio Grande (RS), Araguaína (TO), Cáceres (MT) e Corumbá (MS). Treze ZPEs foram criadas pelo presidente José Sarney e quatro, pelo presidente Itamar Franco, porém algumas tiveram que ser realocizadas, segundo Helson Braga (2013).

Cabe ressaltar que nenhuma destas teve condições de efetivamente entrarem em funcionamento devido a problemas estruturais e legais de incentivo fiscal. Em 2010, o presidente Lula criou mais cinco ZPEs: nos municípios de Senador Guiomard (AC), Boa Vista (RR), Assú (RN), Aracruz (ES) e Bataguassu (MS) e a presidente Dilma Rousseff criou as ZPEs de Fernandópolis (SP) e Uberaba (MG), Renato Santos (2013).

Mesmo Sarney tendo criado as primeiras ZPEs ainda na década de 80 não conseguiu manter o projeto das ZPEs em “pé” com aceitação política, visto que na época, como algo novo no Brasil, se tinha a desconfiança se daria certo e se não interviria em outros projetos políticos que até então eram de certa forma mais necessários. Um deles sendo o da Zona

---

<sup>6</sup>Na política é definida como qualquer prática exercida por pessoas ou empresas para influenciar espaços decisórios.

Franca de Manaus, criada em 1957 via decreto-lei, estava em funcionamento na década de 80 quando iniciou a falar em ZPE no Brasil e temia-se interferir, o que pelas características de uma ZPE, principalmente como é no Brasil, que não interfere, uma vez que a Zona Franca tem produção voltada para o mercado doméstico e a ZPE para o mercado externo.

É interessante entender que o contexto econômico brasileiro e mundial das décadas de 80 e 90 com o tempo e a sucessão de eventos de grande impacto político e econômico como a abertura de nossa economia, a crise política do início da década de 90, a hiperinflação o sucesso do Plano Real, as crises mexicana, asiática e russa, dentre inúmeros outros o Programa Brasileiro das ZPEs acabou por ficar em segundo plano.

Das 17 ZPEs criadas entre 1989 e 1994 citadas anteriormente, temos 5 delas, as ZPE de Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Ceará e Pernambuco que no ANEXO I, sobre a data de criação e resolução das ZPEs do Brasil, estão com criação via resolução do Conselho CZPE de datas posteriores a 2009, devido terem sido realocizadas em seus estados para atender as exigências da legislação em vigor a partir do decreto nº 6.814 de 06 de abril de 2009 que regulamentou as leis de nº 11.508 de 20 de julho de 2007 e na lei nº 11.732 de 30 de junho de 2008.

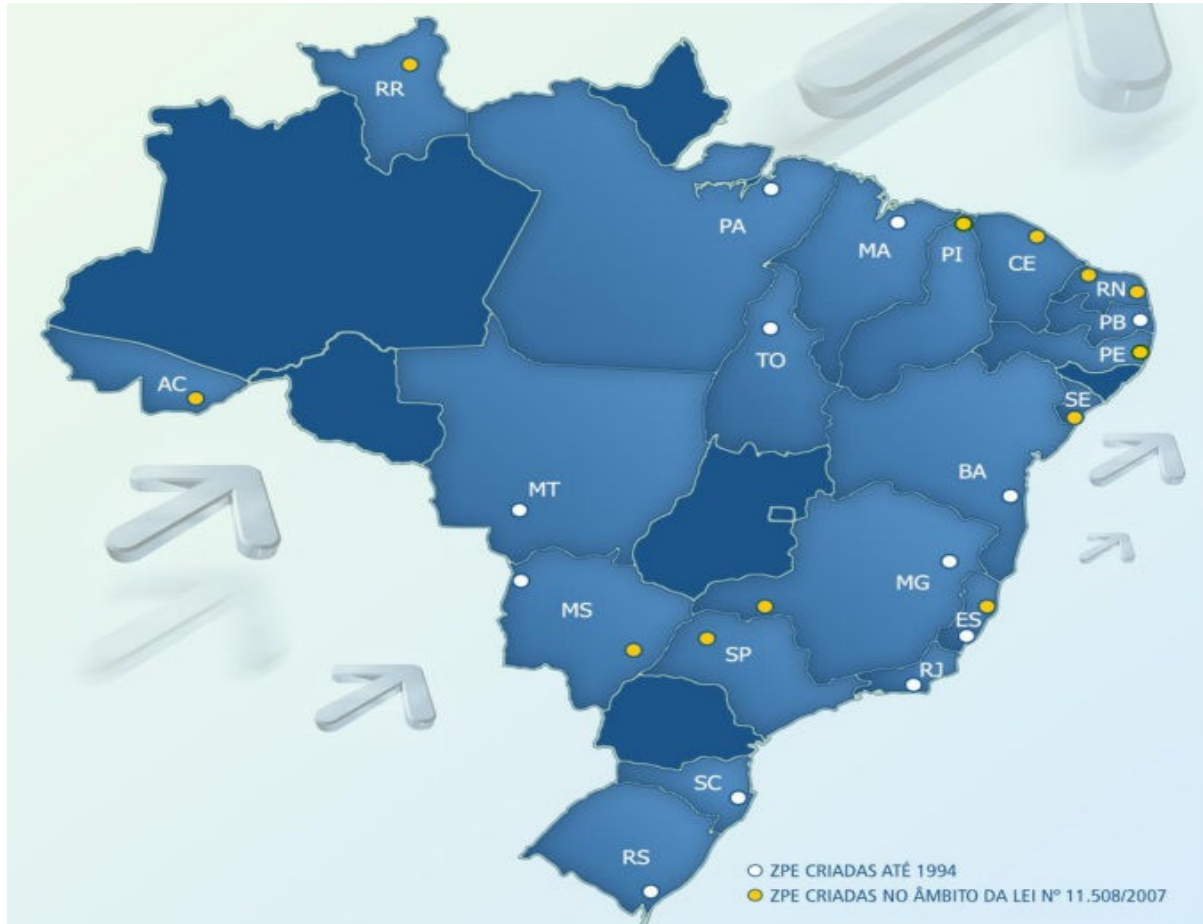
O Decretos nº 6.634/2008, que dispõe sobre o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), e o nº 6.814/2009, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das ZPE, vincula as ZPEs ao CZPE, que é secretaria do Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Ao CZPE, compete estabelecer orientações sobre as políticas e práticas das Zonas de Processamento além de ser responsável por aprovar os projetos de implantação das indústrias nas ZPEs e também por fiscalizar e fortalecer as ZPEs para que a partir de sua viabilidade apresentada e aprovada pelo mesmo, ela possa de fato ser executada de acordo com a legislação pede (MDIC, 2014).

Em 1989, foi criada a Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE), instituição sem fins lucrativos que congrega as empresas Administradoras das ZPEs, bem como quaisquer entidades que tenham interesse direto no desenvolvimento do Programa Brasileiro de ZPEs. Há mais de 20 anos, desde sua criação a instituição luta pela implantação do Programa Brasileiro de ZPEs mesmo que com as diferentes políticas aduaneiras governamentais ao longo destes anos tenham sufocado sua existência.

A ABRAZPE possui algumas importantes filiações: à Associação Mundial de Zonas de Processamento de Exportação (WEPZA), situada em Flagstaff, Arizona, EUA, e à



Federação Mundial das Zonas Francas (FEMOZA), de Genebra, Suíça. E também realiza a cada 2 anos o Fórum Brasileiro de ZPEs com sua terceira edição em novembro de 2013, ABRAZPE (2014),



**Figura 4** - Localização das ZPEs no Brasil

**Fonte:** MDIC/SECZPE Informações Básicas e Legislação das ZPE

As ZPEs Brasileiras estão sendo implantada em etapas diferentes, de acordo com a Planilha de Acompanhamento das Etapas do Processo de Implantação das ZPEs, ANEXO II, porém a única em funcionamento hoje é a ZPE Pecém no Ceará, mesmo que ainda em fase de implantação das indústrias, ou seja, sem exportar efetivamente com previsão para 2016.

No Brasil, a área da ZPE é cercada com total controle de entradas e saídas de pessoas, caminhões, veículos, feito pela Receita Federal do Brasil (RFB) através de cercas e câmeras monitoradas com sensores de presença, uma tecnologia bem avançada e moderna que trará segurança no sistema. As empresas instaladas também possuirão em seu sistema uma integração com o sistema de controle da RFB para estarem sempre com suas mercadorias de entrada e saída controladas, além de todo seu pessoal autorizado cadastrado para passar pelos

portões de entrada.

## **4.2 Incentivos**

As ZPEs no Brasil possuem incentivos fiscais, cambiais e administrativos, conforme citado anteriormente, para os incentivos fiscais temos: IPI-Imposto sobre produtos Industrializados, PIS/PASEP, COFINS, II- Imposto de Importação- Suspensão, COFINS – Importação, PIS/PASEP- Importação, com suspensão; IR concedida redução de 75% pela SUDENE, SUDAM ou da SEDECO, dependendo da região instalada.

Dentre os incentivos cambiais serão aplicados às empresas instaladas em ZPE as mesmas disposições legais que dispões sobre o câmbio e capitais estrangeiras aplicadas as empresas nacionais, além do citado anteriormente sobre manter 100% das divisas oriundas de exportações no exterior, ficando liberadas da obrigação de convertê-las em reais pelo prazo de 20 anos, prorrogável por igual período, conforme porte da empresa.

Dos incentivos administrativos da ZPE as empresas terão dispensas de licenças ou de autorizações de órgãos federais, com exceção de autorizações de ordem sanitária, e segurança nacional e proteção ao meio ambiente. Também não ocorrerá dispensa de licenças ou autorizações nas exportações de produtos:

- a) destinados a países com os quais o Brasil mantenha convênios de pagamentos por submeterem às disposições da legislação sobre a matéria;
- b) regime de cotas aplicáveis às exportações brasileiras;
- c) sujeitos ao imposto de exportação;

Como incentivo à exportação, em sua legislação vigente as indústrias instaladas em ZPEs Brasileiras devem exportar o mínimo de 80% de sua produção e apenas 20% pode ser comercializada no mercado doméstico ou mercado interno. E ainda manter as divisas provenientes de comercialização com o exterior fora do país.

Ainda cada estado poderá conceder incentivo Imposto Sobre Mercadorias e Serviços (ICMS), ver de acordo com o estado de interesse a legislação específica.

## **4.3 Situação atual do programa**

O atual Programa de ZPEs do Brasil esta vigente desde 2009, a partir da regulamentação das leis de 2007 e 2008 em vigor. O MDIC disponibilizou um último

relatório acerca da situação das ZPEs em maio de 2014, onde apenas uma ZPE esta em operação a ZPE de Pecém, no Ceará; apenas 3 têm projetos industriais aprovados ZPE do Acre, ZPE de Pecém e ZPE Parnaíba; e apenas 2 estão alfandegadas a ZPE do Acre e a ZPE de Pecém.

No Brasil, as ZPEs em sua maioria, estão iniciando com recursos públicos, e em todas elas o estado ou município propôs a criação da ZPE. Toda ZPE precisa de uma companhia administradora para gerir não somente quando esta em funcionamento, mas para fazê-la funcionar, atrair o investimento o industrial para a sua instalação e proporcionar adequação industrial onde estiver instalada.

A Companhia Administradora também, a partir do potencial da região, deve procurar indústrias de nichos específicos para os quais a região necessita e consegue absorver. A Companhia pode ser uma empresa pública ou privada, mas que tenha objetivo único de administrar a ZPE, muito embora o Banco Mundial e a UNIDO recomendem que as ZPEs sejam administradas pelo setor privado, para assegurar agilidade e eficiência de sua gestão, que são requisitos essenciais para dar certo.

A privatização das Companhias administradoras é uma alternativa para que a ZPE funcione, porém no Brasil é comum dentre elas a constituição de sociedade anônima com maior capital societário do estado ou município, proponente da criação da mesma.

É interessante enfatizar que somente o estado ou município pode ser proponente, porém quando a ZPE proposta é criada cabe ao proponente procurar ou já ter aliança para constituir a empresa administradora o que pode vir a ser com o uso do terreno como parte integrante do ativo da empresa, como, por exemplo, ser proposta a ZPE em terreno que não seja do estado ou município e posterior a criação da ZPE o proprietário passar ser sócio ou mesmo o sócio adquirir o terreno para compor parte do ativo da empresa, ABRAZPE (2014).

Outro ponto quanto ao terreno é que o território alfandegado pela Receita Federal não pode ser vendido, nem negociado, mesmo que no momento tenha um proprietário privado ou não, ele poderá apenas ser arrendado para a empresa com projeto de implantação aprovado junto ao CZPE, evitando assim especulações quanto à propriedade, conforme ANEXO III.

Existe um Projeto de Lei (PL) tramitando no Congresso Nacional acerca da melhoria da legislação atual das ZPEs, benefícios, condições de instalação. Se for aprovado o PL nº 5.957/2013, que altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que sugere algumas alterações a legislação das ZPEs brasileiras como, por exemplo:

- adequação dos projetos às políticas de produção e consumo sustentáveis;

- em causa de impacto negativo na economia nacional de venda de produto industrializado ou de serviço prestado em ZPE o CZPE poderá vedar a comercialização interna do produto;
- importação no mercado interno de máquinas, equipamentos, instrumentos, novos ou usados empregados na instalação da unidade industrial ainda anterior ao alfandegamento da área da ZPE com suspensão de impostos e contribuições do art.6º da mesma lei;
- a empresa instalada em ZPE poderá constituir filial ou participar de outra pessoa jurídica localizada fora de ZPE, devendo manter contabilização separada;
- a empresa instalada em ZPE terá que destinar anual 60% de sua produção para exportação e sendo empresa de software podendo o Poder executivo autorizar a exigência de apenas 50%.

O projeto já foi aprovado em algumas comissões como: Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento regional e da Amazônia (CINDRA) em 11/09/2013, Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) em 27/11/2013, Comissão de Finanças e Tributação (CFT) em 04/06/14 e ainda pendente no congresso de aprovação da Comissão de Constituição e justiça e de Cidadania (CCJC), consulta pública no site do Congresso até junho de 2014.

O objeto de estudo, a ZPE Parnaíba, um exemplo de implantação de ZPE no Brasil que esta sendo modelo para as demais brasileiras, com todas as dificuldades burocráticas e políticas brasileiras e de infraestrutura brasileira esta próximo de ser um projeto executado e de promoção de desenvolvimento para o Estado do Piauí, segundo palavras do Presidente da ABRAZPE em entrevista com o Presidente Interino da ZPE Parnaíba, Dinarte Porto.

## 5 A ZPE DE PARNAÍBA

Em 22 de dezembro de 1988, cria-se a ZPE Parnaíba através do Decreto de nº 97.406, mas só 20 anos mais tarde, devido às mudanças na legislação e readequação da disponibilidade do terreno, em 21 de novembro de 2008 é protocolado no MDIC o projeto de realocação da ZPE de Parnaíba e em 30 de junho de 2010 revogado pelo decreto de nº 97.406 e aprovado o novo decreto presidencial que cria a ZPE Parnaíba em sua nova localização.

A ZPE Parnaíba tem área total de 313 hectares, está a cerca de 2 km da BR 343, a menos de 5 km do Centro Urbano de Parnaíba, a 9km dos Tabuleiros litorâneos, a 2,5 km do rio Parnaíba, a 3,5 km do rio Igaracu, a 8 km do Aeroporto de Parnaíba e a cerca de 25 km do porto de Luís Correia.



**Figura 5:** Localização de Parnaíba diante dos continentes.

**Fonte:** ZPE Parnaíba

Sua localização é estratégica para escoamento de produção internacional por meio aéreo e marítimo, apesar de possuir apenas uma das estruturas na região como será apresentado.

### 5.1 Caracterização da Região

A região de Parnaíba, hoje, é exportadora de Ceras vegetais, quercertina (substância ativa utilizada no preparo de medicamentos para tratamento de glaucoma), policarpina - seu nitrato, couros de caprinos curtidos, Rutosídeo ou Rutina (substância ativa para o tratamento de varizes) e couros de ovinos e todos em sua forma primária, sem beneficiamento algum o que faz serem negociados a um baixo valor, dados segundo balança comercial dos municípios do MDIC.

Assim, com a ZPE na região existe a oportunidade de atrair e se implantarem indústrias que comprem esses insumos e produzam dentro do país, fazendo com que a indústria possa desenvolver e ainda alavancar o valor agregado das exportações do município.

É importante ressaltar o potencial produtivo não somente a nível municipal, mas também em nível Estadual. O estado do Piauí exporta outros produtos in natura que também poderiam ser produzidos na ZPE Parnaíba, que poderiam pressionar outras formas de infraestrutura e outros interesses na região, abaixo tabela de acordo com a balança comercial do estado:

TABELA 2: Produtos Exportados no Piauí In natura

<b>ORDEM</b>	<b>PRODUTO</b>
1°	SOJA MESMO TRITURADA
2°	CERAS VEGETAIS
3°	ALGODÃO SIMPLEMENTE DEBULHADO
4°	MEL NATURAL
5°	POLICARPINA, SEU NITRATO
6°	QUERCERTINA
7°	LAGOSTAS, CONGELADOS
8°	QUARTZITOS, EM BRUTO
9°	COUROS OVINOS
10°	PELES DEPILADAS
11°	OUTROS SUCOS E EXTRATOS VEGETAIS
12°	COUROS CAPRINOS
13°	DESPERDÍCIOS E RESÍDUOS COBRE
14°	COUROS/PELES CAPRINOS
15°	RUTOSIDIO E SEUS DERIVADOS

**Fonte:** Dados MDIC. Elaboração Própria.

Dos produtos acima listados todos eles poderiam ser exportados com beneficiamento, prontos para o consumo final, porém o que acontece é que estes são exportados para

beneficiamento fora e posteriormente comercializados. O Brasil exporta couro e importam sapatos, bolsas, casacos de pele, todos esses itens como produtos finais para comercialização, assim também com os demais produtos cada um com sua particularidade.

A região de Parnaíba tem potencial para industrialização de diversos produtos do Piauí com aceitação no mercado mundial.

## 5.2 A Empresa Administradora

A Companhia Administradora da ZPE Parnaíba é pessoa jurídica, de sociedade anônima, que tem a funcionalidade e atividade principal de administrar a ZPE Parnaíba, atraindo indústrias que tenham potencial na região.

Em 02 de julho de 2010 há a criação do Comitê Executivo da ZPE de Parnaíba, que por sua vez cria e define a sua empresa administradora da ZPE e em 20 de dezembro de 2010 é constituída a Companhia Administradora da ZPE Parnaíba S/A, com 90% de suas cotas em poder do Governo do Estado do Piauí e 10% em propriedade da Federação da Indústria do Piauí (FIEPI).

## 5.3 Estágio de Implantação

A ZPE Parnaíba após a criação de sua empresa administradora teve vários avanços e destaques, porém houve também prazos que não puderam sair a contento, de acordo com a tabela abaixo descrita, mediante informações dos Relatórios de Ações da ZPE Parnaíba de 2011, 2012 e 2013 é que serão explanados sobre os acontecimentos e a situação atual, seus participantes como do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assessoria Coreana e os demais descritos na tabela resumo.

TABELA 3: Síntese dos Relatórios de Ações da ZPE Parnaíba de 2011- 2013

RELATÓRIO 2011		RELATÓRIO 2012		RELATÓRIO 2013	
Criação ZPE Parnaíba	dez/10	Início das Obras	fev/12	Reuniões RBF acerca do alfandegamento ad ZPE Parnaíba	abr/13 e dez/13
Constituição Empresa Administradora	dez/10	Finalização de 10% de obras executadas 1º etapa, conforme lei 11.508	jun/12	Relatório Missão Sul Coreana as ZPEs do Brasil apresentado ao MDIC	abr/13

Licença Ambiental Prévia	2011	Viagem à Coréia do Sul Consulta Transferência de Informação e Política	out/12	Visita da empresa Alemã Döhler (Com interesse de investimento na ZPE)	abr/13
Projeto de Alfandegamento Prévio	mar/11	Reunião RBF (Alfandegamento) visita equipe a Parnaíba	out/12	Licitação da 2º etapa das obras da ZPE Parnaíba	jun/13
Conclusão Projeto Ambiental, de Infraestrutura e urbanismo.	jun/11	Elaboração de licitação da 2º fase de Obras (SEINFRA)	2012	Obras Iniciadas 2º fase	set/13
Via de acesso que liga à BR-343 a ZPE PARNAÍBA	Out/11	Visita Embaixador Alemanha na ZPE Parnaíba	Nov./12	Visita do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Set/13
Edital de licitação primeira fase das obras (publicação)	Nov./11	Reuniões de Capacitação para Atração de Investimento Internacional (ZPE Parnaíba)	2012	I Encontro de negócios em Parnaíba	nov/13
Assinatura de O. S. de Início das obras	dez/11	Audiência entre ZPE Parnaíba, RBF e Governo do Estado.	nov/12	Inauguração 1º fase ZPE Parnaíba	nov/13
Interesse de Instalação de Empresas na ZPE Parnaíba	2011	Aprovação de Projeto de empresas p pelo CZPE	dez/12	Formalização do Início do Alfandegamento da ZPE Parnaíba	dez/13

**Fonte:** Relatório de Ações 2011, 2012 e 2013 ZPE Parnaíba. Elaboração Própria.

A ZPE Parnaíba já tem prazo de conclusão de suas obras previsto para outubro de 2014 e com a obra terminada, que é um dos pré-requisitos para o alfandegamento, este também já tem uma previsão de sair, por volta de 90 dias após, uma vez que a análise inicial dos documentos esta sendo feito junto a RFB, então se em janeiro de 2015a ZPE Parnaíba já tiver sido alfandegada as empresas com projeto aprovado já poderão iniciar o seu processo físico de instalação.

A ZPE Parnaíba tem todas as ferramentas possíveis para ser a primeira ZPE brasileira a entrar em funcionamento exportando. Cabe aqui esclarecer que hoje a única ZPE que já foi inaugurada foi a ZPE de Pecém no Ceará, porém sua primeira empresa será a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), que esta em fase de instalação e só entrará e operação efetiva em 2016.

Para o presidente da ABRAZPE, Helson Braga, a ZPE Parnaíba é modelo no Brasil e está servindo de “laboratório” para as demais ZPEs. Nos próximos meses a ZPE receberá visitantes de outros estados brasileiros para acompanharem de perto como esta sendo passo a passo sua implantação, que esta tão próxima, conforme entrevista com o Presidente Interino da ZPE Parnaíba Dinarte Porto.



A ZPE Parnaíba deverá ficar conforme maquete eletrônica abaixo:



**Figura 6** - Maquete eletrônica da ZPE Parnaíba.

**Fonte:** ZPE Parnaíba

## 5.4 Projetos Industriais

As empresas que desejarem se instalar na ZPE Parnaíba devem manifestar interesse através de uma carta de intenção de elaboração própria e entregar a Companhia Administradora, que por sua vez irá dar instruções da elaboração do projeto, como e o que deve conter seu modelo padronizado. O passo seguinte para implantação da indústria na ZPE é elaborar um projeto industrial da empresa a ser instalada com informações acerca da indústria:

- objetivos da indústria que deverão ser compatíveis com o que a ZPE propõe, gerando empregos e desenvolvimento, conforme item 2.2 deste trabalho;
- informações acerca do processo de produção para que tenha compatibilidade e viabilidade na região;
- insumos utilizados de onde pretende extrair matéria prima;
- qual a perspectiva de exportação, capacidade pretendida;
- mercado que deseja alcançar;
- mostrar viabilidade financeira e de planejamento para o projeto;

Após aprovação do CZPE, a indústria estará apta a se instalar na ZPE, podendo iniciar a construção de sua indústria e iniciar suas operações. É interessante que a estrutura (logística, fornecimento elétrico, de água) oferecida pela ZPE seja compatível com o que a indústria precisa, uma vez que a empresa no momento em que manifesta sua intenção de se instalar na ZPE em contato com a Companhia Administradora já antecipe suas necessidades e vendo sua possível viabilidade prosiga para a confecção do projeto industrial.

A ZPE Parnaíba já possui dois projetos aprovados pelo CZPE e cinco cartas de intenção aguardando alfandegamento para ser encaminhados os projetos ao CZPE. Os industriais que se destacam são os farmoquímicos, de sucos e derivados, curtume e cera de carnaúba. As empresas e a situação de suas propostas estão abaixo citadas:

- Vegeflora, uma empresa farmoquímica, que fabrica insumos para indústria farmacêutica, produzindo sais de pilocarpina um princípio ativo utilizado em formulações de medicamentos para quem tem glaucoma. E todo o manejo da empresa provém de cultivo de manejo sustentável, a empresa já opera em Parnaíba e seus sócios desejam abrir sua indústria em ZPE, visto que grande parte de sua produção é exportável. Já apresentou carta de intenção a ZPE Parnaíba e esta em fase de processo de confecção de projeto a ser apresentado ao CZPE.
- Brasil Ceras é líder na produção e exportação de cera de carnaúba e tem sua produção voltada 100% para exportação, aproveita os insumos regionais, onde atua em conjunto com diferentes da sociedade. Já apresentou carta de intenção a ZPE Parnaíba e esta em fase de processo de confecção de projeto a ser apresentado ao CZPE.
- KTA Farma Indústria e Comércio Ltda, a empresa é do setor farmoquímico. A perspectiva da empresa é a criação de 30 empregos diretos e 50 indiretos. Teve seu projeto de implantação aprovado pelo CZPE na Resolução de nº 06, de 12/12/2012, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 17/12/2012.
- DK Frutas e Concentrados do Nordeste Ltda. Empresa do setor alimentício com a produção de concentrados, sucos prontos para beber e pós de frutas orgânicas. Estará gerando 58 empregos diretos e 3720 indiretos. Teve seu projeto de implantação aprovado pelo CZPE na Resolução nº 04, de 12/12/2012 e publicado no DOU de 14/12/2012.
- Curtume Itália, empresa beneficiadora de couros e peles. A perspectiva da empresa é a criação de 100 empregos diretos. O valor estimado do investimento é de R\$ 37,5

milhões. Já possui carta de intenção apresentada a ZPE Parnaíba, porém esta em processo de confecção do projeto industrial a ser apresentado ao CZPE.

- PVP Sociedade Anônima se dedica à extração de princípios ativos obtidos a partir de espécies vegetais encontradas nas regiões norte e nordeste do Brasil. A perspectiva da empresa é a criação de 25 empregos diretos e 100 indiretos. O valor estimado do investimento é de R\$ 6,5 milhões. Já possui carta de intenção apresentada à ZPE Parnaíba, porém esta em processo de confecção do projeto industrial a ser apresentado ao CZPE.

As empresas com projetos aprovados pelo CZPE, já podem iniciar a construção de suas obras, porém ainda não foram iniciadas pela ausência do alfundegamento, uma vez que é ele que garante os benefícios às empresas na fase de instalação e também a garantia que poderão entrar em operação na ZPE.

A empresa administradora admite ter sido um erro já ter enviado os projetos dessas empresas ao CZPE sem ter uma previsão da data do alfundegamento na época da apresentação, uma vez que as empresas de acordo com a legislação vigente tem o prazo de um ano para se instalar e esse prazo já esgotou e mesmo nessas condições a empresa administradora dentro de suas responsabilidades já esta se antecipando junto ao CZPE para regularizar essa situação, mediante justificativa plausível para esta prorrogação agora com as previsões de implantação e de alfundegamento projetadas.

## **5.5 Infraestrutura**

As empresas instaladas na ZPE necessitam de uma logística eficiente para garantir seus prazos, principalmente quando a produção se tratar de produtos alimentícios refrigerados, químicos e assim serem competitivas conquistando a confiança do mercado consumidor externo. Devem ser disponibilizadas pela empresa administradora da ZPE as possibilidades de escoamento de sua produção com rapidez, segurança e com custo competitivo de acordo com a necessidade e de cada indústria.

As empresas que iniciarem a operação na ZPE Parnaíba terão a disposição um aeroporto interacional para envio de carga, rodovias e posteriormente um porto e uma linha férrea que será reativada e que ligará a ferrovia Transnordestina. Será visto cada infraestrutura logística oferecida na ZPE Parnaíba e sua suficiência.

Quanto ao transporte aéreo, no Piauí existem dois aeroportos, na capital Teresina e outro em Parnaíba, este segundo será mais acessível ao transporte de cargas para exportação das empresas instaladas na ZPE, já em funcionamento para voos domésticos. Ambos possuem revestimento asfáltico nas pistas, e são aparelhados para atender as operações de pouso e decolagem de grandes aeronaves. O Aeroporto de Teresina apresenta voos diários para todas as capitais do país.

O aeroporto Prefeito Dr. João Silva Filho, aeroporto internacional de Parnaíba possui uma privilegiada localização entre Camocim e Jericoacoara, no Ceará, o Delta do Rio Parnaíba, no Piauí, e os Lençóis Maranhenses, é a principal porta de entrada para o turismo na região e agora também de escoamento de produção da ZPE Parnaíba.

A construção do novo pátio de manobras foi iniciada em 2011, tem sua previsão de conclusão para 2015, aumentando a capacidade de acomodação, possibilitando a operação simultânea de duas aeronaves de grande porte. O projeto para reforma e adequação do Terminal de Passageiros já está pronto, com previsão de execução até 2016, conforme a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

Em março de 2014, ocorreu a retomada das operações comerciais neste aeroporto, com a empresa AZUL Linhas Aéreas, com três frequências semanais, interligando as cidades de Teresina e Fortaleza. E segundo entrevista com o presidente interino da ZPE Parnaíba, Dinarte Porto, a Receita Federal já está fazendo treinamento e capacitando pessoal para operar no aeroporto internacional de Parnaíba para o início das operações das indústrias da ZPE em 2015.



**Figura 7** -Aeroporto Internacional de Parnaíba Prefeito Dr. João Silva Filho

**Fonte:** INFRAERO.

Sobre o Porto, em Luís Correia, município vizinho a Parnaíba, possui um projeto portuário, um sonho antigo dos empreendedores e dos os cidadãos piauienses que terão uma infraestrutura alternativa para escoar a produção negociada com o exterior.

O Porto de Luís Correia teve suas obras iniciadas m 1976 e já consumiu dos cofres públicos cerca de 390 milhões de reais, desde então teve suas obras suspensas por duas vezes com suspeitas de fraude. Em junho de 2014, depois de investigações do Ministério Público (MP), segundo notícias do portal G1, o MP denuncia treze pessoas envolvidas nas fraudes. Abaixo imagem do Porto:



**Fonte:** Jornal O Dia

**Figura 8:** Porto de Luís Correia -PI

A expectativa é que depois desta última suspensão da obra do porto e com mais uma vez legalizada sua situação, seja aberta uma nova licitação e as obras retomadas e assim finalizadas, já que a ZPE será uma real demanda portuária próxima. A hidrovía pode ser viável pelo rio Parnaíba, que liga grande área do interior do Brasil, onde é navegável na sua quase totalidade de 1450 km, conforme informações no site da ZPE Parnaíba.

A Ferrovia Transnordestina, ligará o cerrado do Nordeste aos portos de Suape (PE) e Pecém (CE) proporcionará outras formas de escoamento da produção até que o porto de Luís Correia não esteja pronto. De acordo com informações da ZPE existe um projeto da ferrovia que liga o Piauí aos estados do Maranhão e Ceará e outro projeto no qual liga Teresina ao litoral, Luís Correia, onde será o porto.

Parnaíba conta com uma grande área irrigada que é o Projeto Tabuleiros Litorâneos de iniciativa da EMBRAPA e posteriormente passada para o Departamento Nacional Contra as Secas (DNOCS) de gerir áreas litorâneas de quase seis mil hectares, para produção de frutas e outros produtos do agronegócio. E já existe empresa instalada na região produtora de sucos, que se beneficia da fartura de água, da fertilidade do solo e de outras vantagens do perímetro irrigado, além disso, os Tabuleiros Litorâneos têm uma vocação natural para o cultivo orgânico, o que confere ainda mais valor a sua produção.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ZPEs em sua essência promovem o desenvolvimento através da produção, beneficiamento, serviços, que por sua vez contemplam os demais setores da economia, gerando emprego, renda, qualidade de vida, interação entre setores novos e em aperfeiçoamento só que paralela a esta perspectiva industrial produtiva existe a relação comercial de troca e concorrencial, que não é autossustentada.

De acordo com o contexto histórico brasileiro no âmbito da criação das ZPEs, o caráter político do desenvolvimento prevaleceu sobre o econômico desde sua criação, uma vez que por melhor que fosse a criação das ZPEs, sem o direcionamento do IED colocado por João Paulo Reis Veloso, não seria possível ter um alcance como na China ou nos Estados Unidos, sendo entre si países de economias tão distintas, porém com objetivo comum de promoção do desenvolvimento através das ZPEs.

É possível interpretar as ZPEs como uma política de industrialização e de exportação que necessariamente tornaria o Brasil mais eficiente e produtivo, uma vez que a atração de investimentos estrangeiros no mínimo agregaria a mão de obra regional.

A região de Parnaíba é estratégica, possui infraestrutura, embora sem funcionamento, ainda não se tem demanda. Porém a ZPE, hoje, esta criando esta demanda, promovendo atração de indústrias, que necessitarão de mão de obra especializada, incentivando a qualificação de setores existentes como de novas tecnologias.

O padrão de produção internacional exige uma especialização muito maior que o padrão doméstico, o oneroso custo Brasil do qual Mauro Arruda e Nelson Brasil fala no artigo Reindustrializar o Brasil não se compara aos custos de internacionais, e a ZPE proporciona esses benefícios tarifários diferenciados, reduzindo a carga tributária e tonando a indústria concorrente.

As ZPEs tiveram seu efeito e causaram expectativa, porém mesmo em vistas a um período de liberalização econômica, o protecionismo e o poder concentrador da indústria não permitiram ainda que se consolidasse no Brasil a mesma aceitação que se observa na China e nos Estados Unidos, uma vez que seus IEDs foram direcionados para a produção mundial, preparando suas indústrias com infraestrutura eficiente, principalmente portuária.

Pela história de exemplo dos demais países que implantaram as ZPEs para alavancarem suas economias, percebemos que as ZPEs brasileiras em 20 anos não entraram em operação pelo fato do país não ter passado por grandes crises internas que necessitasse de



uma forte reestruturação econômica, por isso certo conformismo do executivo, legislativo e judiciário brasileiro, principalmente quanto à questão tributária. Sabe-se que as medidas protecionistas atrapalham a expansão do comércio internacional, atração de investimentos externos, mas é devido a ela que o país não sofreu tanto com a crise de 2008 e também é devido a essas medidas que a indústria de bens consumo final não se desenvolveu.

O programa Brasileiro de ZPEs como foi demonstrado esta em consolidação e sua legislação em constante aperfeiçoamento, depois de pouco mais de 20 anos da criação a ZPE Parnaíba, de forma otimista esta prestes a concretizar esse projeto, que hoje, com cartas de intenções e projetos industriais aprovados pelo CZPE, está incentivada pela iniciativa privada.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho adotou uma estrutura descritiva, baseada em ampla revisão bibliográfica, e em informações coletadas em instituições oficiais, tais como o Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a Organização das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), a Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE), entre outras. A pesquisa bibliográfica abrangeu documentos oficiais, artigos publicados em jornais, revistas, teses, monografias, entrevistas e participação no Fórum Brasileiro de ZPEs em 2013.

Em síntese, o Programa Brasileiro de ZPEs diante da realidade internacional precisa ainda de muito incentivo público e privado. Público, sem interferências, mas como facilitador dos processos; e privado sendo ativo e não somente expectador das transformações infraestruturais brasileiras.

## REFERÊNCIAS

BAISSAC, Claude. In Thomas Farole (coord.). **Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences**, cap. 2, TheWorld Bank, fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.abrazpe.org.br/index.php/download/category/30-internacionais?download=339:brief-history-of-sezs-and-overview-of-policy-debates>>. Acesso em: 21 julho 2014.

CANO, Wilson; **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. São Paulo: Unicamp, 2002.

CELINO, Eduardo André de Brito. **As zonas de desenvolvimento econômico como instrumento de políticas públicas: o caso da China**. 2006. Dissertação (mestrado) – Programa de pós-graduação em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.abrazpe.org.br/index.php/download/category/29-nacionais?download=167:as-zonas-de-desenvolvimento-economico-como-instrumento-de-politicas-publicas-o-caso-da-china>>. Acesso em: 21/07/2014.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar a democracia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.25, nov. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000200008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000200008&script=sci_arttext)>. Acesso em: 21/07/2014.

GALVÊAS, Elias Celso. **China: Século XXI O despertar do dragão**. Rio de Janeiro: E.C. Galvêas, 2007.

MAIA, Jayme de Mariz. **Economia Internacional e Comércio Exterior**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MDIC. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. **Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul**. 24 p. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

OLIVEIRA, Carlos Tavares. **Dez principais portos do mundo: registros e fatos pitorescos**. São Paulo: Aduaneiras, 2013. Disponível em: <<http://www.multieditoras.com.br/produto/PDF/500842.pdf>>. Acesso em: 21/07/2014.

PROJETO DE BRASIL: **Opções de país, opções de desenvolvimento/** João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti Albuquerque (coord.); Sonia Rocha [et al]. Rio de Janeiro; José Olímpio, 2006.

SANTOS JUNIOR, Renato. **ZPEs (Zonas de Processamento de Exportação) de Shannon a Parnaíba.** Parnaíba: 2013.

SILVA; Ângela Corrêa da; BACIC, Olic; LOZANO, Ruy. **Geografia Geral.** São Paulo: Moderna, 2012.

TERRA, Lygia; GUIMARÃES, Raul Borges; ARAÚJO, Regina. **Geografia Geral.** São Paulo: Moderna, 2012.

RELATÓRIO DE AÇÕES ZPE PARNAÍBA- 2011. Piauí. ZPE Parnaíba, Governo do Estado do Piauí. 2012. Disponível em: <<http://zpeparnaiba.com/downloads>>. Acesso em 20/05/2014.

RELATÓRIO DE AÇÕES ZPE PARNAÍBA- 2012. Piauí. ZPE Parnaíba, Governo do Estado do Piauí. 2012. Disponível em: <<http://zpeparnaiba.com/downloads>>. Acesso em 20/05/2014.

RELATÓRIO DE AÇÕES ZPE PARNAÍBA- 2013. Piauí. ZPE Parnaíba, Governo do Estado do Piauí. 2012. Disponível em: <<http://zpeparnaiba.com/downloads>>. Acesso em 20/05/2014.

74TH ANNUAL REPORT OF THE FOREIGN-TRADE ZONES BOARD. U.S. Foreign-Trade Zones Board. 2013. Annual Report of the Foreign-Trade Zones Board – 2012. Disponível em: <<http://www.naftz.org/wp-content/uploads/2013/10/AR-2012.pdf>> Acesso em: 05/04/2014.

## ANEXO I

## ZPEs EXISTENTES NO BRASIL

UF	NOME ZPE	NORMATIVO	MODELO JURÍDICO
AC	SENADOR GUIOMARD	Resolução CZPE nº 03, de 28/09/2011.	Sociedade Anônima de Capital Fechado
BA	ILHÉUS	Decreto nº 97.703, de 28/04/1989.	Empresa Privada
CE	PECÉM	Resolução CZPE nº 03, de 26/05/2010/ Decreto de 17/06/2010.	Sociedade de Economia Mista
ES	ARACRUZ	Resolução CZPE nº 9, de 28/06/2010/ Decreto de 01/07/2010.	Empresa Privada
ES	VILA VELHA	Decreto nº 1.118, de 22/04/1994.	Empresa Privada
MA	SÃO LUIS	Decreto nº 899, de 17/08/1993.	Sociedade Anônima de capital fechado
MG	TEÓFILO OTONI	Decreto nº 1.276, de 13/10/1994.	Empresa Privada
MG	UBERABA	Resolução CZPE nº 1, de 05/03/2012 /Decreto de 15/06/2012.	-
MS	CORUMBÁ	Decreto nº 997, de 30/11/1993.	Sociedade Anônima de Capital Fechado
MS	BATAGUASSU	Resolução CZPE nº 7, de 26/05/2010/Decreto de 30/06/2010.	Empresa Privada
MT	CÁCERES	Decreto nº 99.043, de 06/03/1990.	Sociedade de Economia Mista
PA	BARCARENA	Decreto nº 898, de 17/08/1993.	Sociedade de Economia Mista
PB	JOÃO PESSOA	Decreto nº 1.275, de 13/10/1994.	Sociedade de Economia Mista
PE	SUAPE	Resolução CZPE nº 08, de 17/12/2009 / Decreto de 27/01/2010.	Empresa Privada
PI	PARNAÍBA	Resolução CZPE nº 05, de 26/05/2010/Decreto de 01/07/2010.	Sociedade de Economia Mista
RJ	ITAGUAÍ	Decreto nº 1.278, de 11/10/1994.	Sociedade de Economia Mista

RN	MACAÍBA	Resolução CZPE nº 04, de 26/05/2010/Decreto de 11/06/2010.	Sociedade de Economia Mista
RN	ASSÚ	Resolução CZPE nº 09, de 17/12/2009	Empresa Privada
RR	BOA VISTA	Resolução CZPE nº 02, de 26/05/2010/Decreto de 01/07/2010.	Sociedade de Economia Mista
RS	RIO GRANDE	Decreto nº 996, de 30/11/1993.	Sociedade de Economia Mista
SC	IMBITUBA	Decreto nº 1.122, de 28/04/1994.	Sociedade de Economia Mista
SE	BARRA DO COQUEIROS	Resolução CZPE nº 15, de 23/11/2010/Decreto de 22/12/2010.	Sociedade de Economia Mista
SP	FERNANDÓPOLIS	Resolução CZPE nº 01, de 27/04/2011/ Decreto de 08/07/2011.	Empresa Pública
TO	ARAGUAÍNA	Decreto nº 98.123, de 06/09/1989.	Sociedade de Economia Mista

Fonte: Dados MDIC. Elaboração Própria.

## ANEXO II

<b>MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC</b> <b>CONSELHO NACIONAL DAS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES - CZPE</b> <b>SECRETARIA EXECUTIVA - SE</b> <b>Acompanhamento das Etapas do Processo de Implantação das ZPEs</b>	
---	--

Atualizada em maio/2014

L	UF	ZPE	Empresa Administradora Constituída	Licença Ambiental Prévia	Pré-Projeto de Alinhamento Apresentado	Comprovação da Execução de 10% das Obras de Infraestrutura	Obras de Infraestrutura Concluídas (Área segregada)	ETAPAS							
								Projeto de Alinhamento Aprovado (ADE Publicado)	Projetos Industriais em Análise	Projetos Industriais Aprovados	Construção das Plantas Industriais	Zpe Em Operação			
1	AC	ZPE do Acre													
2	BA	ZPE de Ilhéus													
3	CE	ZPE de Pacém													
4	ES	ZPE de Anacruz													
5	ES	ZPE de Vila Velha													
6	MA	ZPE de São Luís													
7	MG	ZPE de Trêfego Ottoni				Readequação	Readequação								
8	MG	ZPE de Uberaba													
9	MS	ZPE de Bataguassu													
10	MS	ZPE de Corumbá													
11	MT	ZPE de Cáceres													
12	PA	ZPE de Barcarena													
13	PB	ZPE de João Pessoa													
14	PE	ZPE de Suape													
15	PI	ZPE de Parnaíba													
16	RJ	ZPE de Itaguaí													
17	RN	ZPE de Macaíba													
18	RN	ZPE do Sertão													
19	RR	ZPE de Boa Vista													
20	RS	ZPE de Rio Grande				Readequação	Readequação								
21	SC	ZPE de Imbituba				Readequação	Readequação								
22	SE	ZPE de Barra dos Coqueiros													
23	SP	ZPE de Fernandópolis													
24	TO	ZPE de Araguaína				Readequação	Readequação								

**Nota:**

Readequação: ZPE criadas no âmbito da legislação anterior (Decreto de Lei nº 2.452/88). Realizadas obras de infraestrutura, porém carecem de adequações a legislação vigente.

## ANEXO III



### CONSULTA SOBRE CONSTITUIÇÃO DE EMPRESA ADMINISTRADORA DE ZPE, ESPECIALMENTE NO QUE CONCERNE À PROPRIEDADE DO TERRENO

#### 1. Introdução

As ZPEs são distritos industriais incentivados, cercados e sob controle aduaneiro, onde se instalam indústrias voltadas predominantemente para as exportações. Como contrapartida desta exigência, tais empresas gozam de incentivos que lhes permitem concorrer em igualdade de condições com seus competidores localizados em outros países, que promovem suas exportações mediante o uso intensivo de mecanismos similares.

As ZPEs foram criadas no Brasil pelo Decreto-Lei n.º 2.452/1988, como instrumento destinado a contribuir para a consecução de um amplo conjunto de objetivos econômicos: a atração de investimentos, a geração de empregos, o fortalecimento do balanço de pagamentos, a correção de desequilíbrios regionais e a difusão de novas tecnologias e de métodos gerenciais mais modernos. No começo, as ZPEs estavam circunscritas às regiões Norte e Nordeste. Com a promulgação da lei n.º 8.396/1992, elas puderam ser instaladas também em outras áreas do País. Ao todo, chegaram a ser autorizadas 17 ZPEs, sendo que somente quatro delas concluíram as obras de infra-estrutura. Nenhuma delas entrou em operação.

A atual legislação das ZPEs está defasada e é muito restritiva quando comparada com as utilizadas por outros países. Por isso, foi elaborado o projeto de lei EDC n.º 146/1996, que atualiza e aperfeiçoa a legislação das ZPEs, tornando-a internacionalmente competitiva. A expectativa é de que esse projeto seja levado à sanção presidencial ainda durante o mês de maio/2007.

#### 2. Criação e administração das ZPEs

Uma ZPE é criada pelo Governo Federal, por solicitação de um Estado/Município (E/M), que tem prazo para iniciar as obras de infra-estrutura, sob pena de caducidade da concessão (DL n.º 2.452/1988, art. 2.º,



§5º). Além disso, integra o pedido de criação da ZPE um “Termo de Compromisso” em que o E/M proponente assume várias obrigações, entre elas as de (Decreto nº 846/1993, art. 2º, VII):

- Constituir pessoa jurídica, no prazo de noventa dias após a aprovação do projeto, com o objetivo específico de ser a administradora da ZPE;
- Não permitir que a empresa administradora da ZPE transfira o domínio ou a posse de lotes da ZPE, a qualquer título, exceto a empresas titulares de projetos já aprovados pelo CZPE; e
- Providenciar, em tempo hábil, o licenciamento ambiental junto ao órgão competente.

Diante disso, embora o decreto de criação não diga explicitamente, o entendimento geral é de que a ZPE pertence ao E/M proponente. O decreto de criação apenas estabelece que “fica criada” a ZPE no terreno indicado, e determina que a ZPE “entrará em funcionamento após o alfandegamento da área pela Receita Federal”. Então, a concessão da ZPE (ou seja, o direito de implantá-la e operá-la) pertencerá ao E/M solicitante, ainda que a ZPE possa ser implantada em um terreno não necessariamente de propriedade do E/M.

Como visto acima, as ZPEs são administradas por entidades criadas especificamente para essa finalidade – as empresas administradoras (EA) de ZPE -, que deverão ser constituídas pelos E/M proponentes.

A legislação deixa em aberto a escolha (pelo E/M proponente) da forma jurídica da EA que vai administrar uma ZPE: poderá ser uma empresa pública, privada ou mista. A legislação obriga somente à “constituição de pessoa jurídica”, sem especificar a sua natureza – contando que esta entidade tenha como objetivo específico a administração da ZPE.

Todas as EAs já constituídas no Brasil tomaram a forma de uma sociedade anônima, com a maioria do capital em poder do E/M, mas existindo também algumas sob controle privado.





O Banco Mundial e a UNIDO recomendam que as ZPEs sejam administradas pelo setor privado, para assegurar agilidade e eficiência de sua gestão, que são um requisito essencial para o seu sucesso.

### 3. Modelos de constituição da administradora da ZPE

Dadas as considerações do item anterior, torna-se necessário definir a metodologia de passagem da gestão da ZPE – pertencente ao E/M – para um operador privado. Ou seja, de que forma deverá ser escolhido o grupo privado que vai implantar e administrar a ZPE.

A experiência brasileira sobre este aspecto mostra que foram utilizados três diferentes modelos de constituição de empresa administradora de ZPE:

- Associação de uma empresa do governo com grupos privados, escolhidos sem critérios definidos;
- Convocação de assembleia de constituição da EA – neste caso, foi publicado um convite/aviso no diário oficial ou em jornal de grande circulação local, convocando os interessados a comparecer a uma assembleia de constituição da EA, em hora e local predeterminados. Ficaram à disposição dos interessados (a) uma minuta do estatuto social; e (b) um laudo de avaliação do terreno, no caso de o proponente pretender utilizá-lo como forma de integralização de sua eventual participação societária; e
- Licitação seguindo estritamente a Lei nº 8.666/1993 - O modelo licitatório tem sido o mais utilizado, ultimamente.

### 4. A questão do terreno onde a ZPE é implantada

Há três aspectos básicos no que diz respeito ao terreno onde será implantada a ZPE: (a) se o E/M proponente da ZPE já precisa ser proprietário do terreno no momento da apresentação da sua proposta de criação; (b) a quem pertence o terreno após a constituição da EA; (c) a proibição de venda dos lotes do terreno para as empresas a serem implantadas na ZPE (o que



significa que os terrenos não poderão ser vendidos às empresas usuárias, só arrendados); e (d) que a posse ou domínio (não a propriedade, que não é permitida) desses terrenos só possa ser transferida a empresas titulares de projetos já aprovados pelo CZPE.

Com respeito ao primeiro aspecto, a legislação não exige que o terreno pertença ao E/M proponente, nem antes nem depois da apresentação da proposta de criação. A Resolução CZPE nº 11/1993 (que, junto com a Resolução CZPE nº 03/1988, estabeleceram as condições e requisitos para as propostas de criação de ZPE) trouxe em seu anexo um “modelo” do “Termo de Compromisso” que, em seu item 1, exige que o E/M se comprometa apenas a “promover a desapropriação dos imóveis necessários à implantação da ZPE, quando for o caso”.

Ou seja, admite-se que possa haver situação em que a desapropriação não seja necessária – e não por que o terreno já pertencia ao E/M, uma vez que, se fosse este o caso, não precisaria haver o compromisso de desapropriação. Seria a hipótese, por exemplo, em que o proprietário cede o terreno ao E/M, para a implantação da ZPE, mediante algum tipo de compensação (voltaremos a este ponto mais adiante).

Não pertenciam, por exemplo, a seus proponentes, os terrenos das seguintes ZPEs já criadas (ou seja, têm decreto federal de criação): Ceará (a área até hoje não foi desapropriada e o Estado está propondo a sua transferência para um outro local); Paraíba e Rio Grande do Norte (as áreas não foram desapropriadas e, hoje, estão ocupadas com outras finalidades); Rio de Janeiro (o terreno pertencia a uma empresa privada, que assinou, na época, acordo com o governo estadual, em que concordava com a indicação de sua área para sediar a ZPE, “como medida preliminar para ulteriores entendimentos com vistas a eventual participação na administradora ou simples venda do terreno”); e Santa Catarina (parte do terreno da ZPE de Imbituba pertence até hoje a um banco de desenvolvimento regional).

Com relação à questão da propriedade do terreno após a constituição da EA, nos poucos Estados em que esta providência chegou a ser tomada, o usual foi o proponente integralizar com o terreno a sua participação no capital da



EA (normalmente, através de uma companhia de desenvolvimento), o que, na prática, implica em passar o terreno para a propriedade da EA. Quase sempre, essa forma de integralização tem dado o controle da sociedade ao E/M proponente. Isso aconteceu, por exemplo, no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Ceará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Neste último Estado, somente uma parte do valor do terreno foi integralizada, ficando o restante como crédito para futura destinação.

Um modelo um pouco diferente foi utilizado na licitação da ZPE de Ilhéus/BA, em que o Município decidiu manter a propriedade do terreno e licitar os serviços de administração da ZPE e de uso do solo (terreno), que continuou pertencendo ao Município. Ou seja, o Município não transferiu a propriedade do terreno para a EA, somente o seu uso e o serviço de administração da ZPE.

Quanto ao último ponto, além de a EA não poder transferir o domínio ou a posse de lotes da ZPE, exceto a empresas titulares de projetos já aprovados pelo CZPE, ela também não poderá ceder (para outras empresas usuárias) os direitos sobre esses lotes sem prévia autorização do CZPE (Anexo à Resolução CZPE nº 11/1993). Com essas providências, evita-se especulação imobiliária dentro das ZPEs.

## **5. Modelos alternativos de tratamento do terreno no processo de constituição da EA**

Como o custo do terreno quase sempre constitui o item de maior valor no custo total de implantação de uma ZPE, quem contribuir com ele normalmente assume o controle do empreendimento. Essa circunstância deu aos E/M (que também investiram em obras de infra-estrutura) o controle da maioria das ZPEs já tiveram suas EAs constituídas.

Este modelo, no entanto, deve mudar, por duas razões: (a) os Estados e, sobretudo, os Municípios normalmente não têm disponibilidade financeira para adquirir/desapropriar os terrenos necessários à implantação das ZPEs; e (b) há a conveniência, apontada acima, de que as ZPEs sejam controladas pelo



setor privado. Isso significa que o terreno deverá ser aportado por um grupo privado, que, assim, terá o controle do empreendimento.

Há, pelo menos, três soluções possíveis para permitir que um grupo privado aporte o terreno para a implantação da ZPE:

- o grupo investidor (sócio da EA, já constituída) faz um empréstimo de acionista (*shareholder's loan*), para a aquisição do terreno, que será convertido, posteriormente, em participação societária. Nesta hipótese, o terreno seria incorporado como um ativo da EA.
- O grupo investidor assina com o E/M um contrato de “doação com encargos”, pelo qual o grupo doa o terreno para o E/M – e comprometendo-se, além disso, a realizar as obras de infra-estrutura da ZPE e outras que forem acordadas, bem como a ceder uma participação minoritária ao E/M – e este, em contra-partida, outorga ao primeiro a concessão para implantar e administrar a ZPE.
- O terreno poderia ainda ser objeto de uma “desapropriação onerosa”, com resultados similares ao caso anterior.

Estas soluções - que resolvem a questão dos recursos para disponibilização do terreno e coloca a gestão em mãos do setor privado – pressupõem, todavia, que o grupo privado já tenha sido selecionado pelo E/M para a constituição da EA. Conforme mencionado no item 3, acima, apesar de outros modelos de seleção já terem sido utilizados no Brasil, a licitação tem sido o preferido, ultimamente. Este modelo tem, entretanto, conhecidas vantagens e desvantagens.

A licitação constitui a única forma legal e segura para garantir que uma ZPE seja controlada e administrada pelo dono do terreno? Foi visto que o E/M pode solicitar ao Governo Federal a criação de uma ZPE em um terreno que não lhe pertença. Depois de quase 20 anos de existência do Programa de ZPEs, não se observou ainda uma corrida de proprietários oferecendo seus terrenos aos E/A, para a implantação de ZPE, seja como forma de integralizar participação no capital da EA, seja, simplesmente, para desapropriação.



Ao contrário, nos casos em que as ZPEs foram criadas em terrenos não pertencentes aos E/M proponentes, estes tiveram que desapropriá-los ou declará-los de utilidade pública, para efeito de desapropriação –posteriormente revertida, por faltarem os recursos financeiros para conclusão do processo. É bem verdade que a legislação (que agora está sendo aperfeiçoada) das ZPEs não favorecia a implantação desses projetos, o que também contribuiu para o desinteresse dos próprios E/M no mecanismo.

Na hipótese em que um E/M solicite uma ZPE para um terreno pertencente a um grupo privado (havendo, naturalmente, um acordo prévio entre as partes) e, uma vez criada a ZPE, não faria sentido lançar uma licitação de que pudesse resultar vencedor um grupo/consórcio que não incluisse o dono do terreno onde a ZPE seria implantada. Pois qualquer outro grupo teria que obter a aquiescência do dono do terreno, para nele instalar a ZPE.

Poder-se-ia pensar em uma solução em que o E/A lançaria primeiro uma licitação para que os interessados oferecessem terrenos que apresentassem determinadas características (localização, tamanho, acesso a portos/aeroportos, etc.) e o licitante vencedor teria seu terreno indicado para o E/A encaminhar a proposta de criação da ZPE. Afora o fato de que a experiência não sugere a existência de muitos potenciais licitantes, em última instância, quem decide a criação (e sua conveniência locacional) de uma ZPE é o CZPE – e ele pode não concordar que o terreno indicado seja o mais conveniente para a ZPE solicitada. De todo modo, esta solução nunca chegou a ser cogitada na criação de nenhuma das ZPEs brasileiras.

A exigência de licitação em alguma etapa do processo de criação, implantação e administração, especialmente tendo em vista o papel desempenhado pela propriedade do terreno, de uma ZPE constitui uma questão central a ser dirimida com os questionamentos arrolados neste documento.

## **6. Questões propostas**

Com base no acima exposto, colocam-se as seguintes questões:



- É certo que a criação (pelo governo federal) de uma ZPE em um terreno indicado pelo E/M (mesmo que não lhe pertença) lhe assegure um direito cuja transferência requeira um processo licitatório? Mantida a participação do E/M na EA, fica caracterizada uma transferência do direito, no caso de o E/M conservar uma participação minoritária? Como, em última instância, quem constitui uma pessoa jurídica são seus sócios (e o E/M seria um deles), não bastaria ao E/M reunir outras pessoas, físicas e/ou jurídicas, por qualquer critério, e constituir a EA?
- “Constituir” uma pessoa jurídica para administrar a ZPE significa que o E/M deverá criar uma entidade pública (pertencente ao próprio E/M) ou significa meramente “tomar as providências” para que seja criada uma EA, segundo algum método escolhido pelo E/M?
- Quando o terreno já pertencente ao E/M for utilizado para integralizar participação acionária, ele passará à propriedade da EA, que será uma empresa privada. Isso não constitui um precedente para que um particular possa manter a propriedade de um terreno (oferecido ao E/M para a implantação de uma ZPE), apenas se comprometendo a não vender (só arrendar) os lotes às empresas usuárias? Ou seja, a legislação somente proíbe que os usuários possam comprar lotes, não importando quem tenha a sua propriedade, se o E/M, a EA ou um outro proprietário qualquer do terreno?
- O processo licitatório constitui a única forma legal e segura para a outorga da concessão para implantar e administrar uma ZPE (depois que ela tiver sido criada por decreto presidencial)? Ou as considerações acima, especialmente as expostas no item 5, justificam a utilização de outros mecanismos alternativos?
- Qual a diferença entre “contrato de doação com encargos” e “desapropriação onerosa”, e como se aplicam aos fatos relatados acima?
- e
- É válido o procedimento utilizado pelo Município de Ilhéus, que licitou os serviços de administração e uso do solo, e não a propriedade do terreno para a EA?

Em 30/04/2007.

Helson Cavalcante Braga  
Presidente



SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

## ESTUDO Nº 243, DE 2007

Referente à STC nº 200703656, do Senador TASSO JEREISSATI, sobre a constituição de empresa administradora de Zona de Processamento de Exportação – ZPE, especialmente no que concerne à propriedade do terreno.

### 1 – DA SOLICITAÇÃO E DO CONTEXTO DE REALIZAÇÃO DO TRABALHO

Trata o presente Estudo de instigante tema, rigorosamente em pauta nas discussões nacionais, por versar sobre a forma juridicamente válida e pragmaticamente mais eficiente para constituir e tornar operacionais as Zonas de Processamento de Exportação existentes e as que se pretende criar no Brasil.

Fez-se acompanhar a Solicitação de Trabalho à Consultoria (STC) em epígrafe elucidativo texto de autoria do Presidente da ABRAZPE (Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação) que, ao final, formula os seguintes questionamentos:

- É certo que a criação (pelo governo federal) de uma ZPE em um terreno indicado pelo E/M [*estado ou município*] (mesmo que não lhe pertença) lhe assegura um direito cuja transferência requeira um processo licitatório? Mantida a participação do E/M na EA [*empresa administradora*], fica caracterizada uma transferência do direito, no caso de o E/M conservar uma participação minoritária? Como, em última instância, quem constitui uma pessoa jurídica são seus sócios (e o E/M seria um deles), não bastaria ao E/M reunir outras pessoas, físicas e/ou jurídicas, por qualquer critério, e constituir a EA?





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

- “Constituir” uma pessoa jurídica para administrar a ZPE significa que o E/M deverá criar uma entidade pública (pertencente ao próprio E/M) ou significa meramente “tomar as providências” para que seja criada uma EA, segundo algum método escolhido pelo E/M?
- Quando o terreno já pertencente ao E/M for utilizado para integralizar participação acionária, ele passará à propriedade da EA, que será uma empresa privada. Isso não constitui um precedente para que um particular possa manter a propriedade de um terreno (oferecido ao E/M para a implantação de uma ZPE), apenas se comprometendo a não vender (só arrendar) os lotes às empresas usuárias? Ou seja, a legislação somente proíbe que os usuários possam comprar lotes, não importando quem tenha a sua propriedade, se o E/M, a EA ou um outro proprietário qualquer do terreno?
- O processo licitatório constitui a única forma legal e segura para a outorga da concessão para implantar e administrar uma ZPE (depois que ela tiver sido criada por decreto presidencial)? Ou as considerações acima, especialmente as expostas no item 5, justificam a utilização de outros mecanismos alternativos?
- Qual a diferença entre “contrato de doação com encargos” e “desapropriação onerosa”, e como se aplicam aos fatos relatados acima?
- É válido o procedimento utilizado pelo Município de Ilhéus, que licitou os serviços de administração e uso do solo, e não a propriedade do terreno para a EA?

Entre a data da solicitação e a elaboração do presente estudo, duas proposições legislativas tramitaram no Senado Federal com destacado impacto sobre o tema aqui tratado:

1) Ocorreu a aprovação do PLS nº 146, de 1996, presentemente no aguardo da sanção do Presidente da República. Trata-se justamente do projeto que institui a nova disciplina das ZPEs no Brasil; e

2) a aprovação, perante a CCJ e a CCT, do PLC nº 32, de 2007, que traz profundas alterações na Lei de Licitações. Curiosamente, o PLC 32/2007 estava em pauta no Plenário na mesma sessão em que foi aprovada a nova disciplina legal das ZPEs, havendo sido retirada sua urgência constitucional a fim de viabilizar a aprovação da outra proposição, que já tramitava no Senado desde 1996.

1b0705a4-200703656







SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

3

Vale ressaltar que a dilação temporal em que se realizou este estudo foi mesmo proposital: desejávamos dar-lhe as feições já definidas pelo novo marco normativo inaugurado a partir da aprovação das duas proposições legislativas citadas.

É bem verdade que teria sido interessante pronunciar-se sobre o tema apenas após a sanção presidencial de ambos os projetos. No entanto, contatos com o gabinete demandante informaram-nos da necessidade de pronta resposta aos questionamentos formulados, motivo pelo qual apresentamos o presente trabalho, ressalvadas as alterações que ocorram no panorama normativo a partir da data deste documento, inclusive as decorrentes de eventuais vetos presidenciais ao PLS 146/1996 ou emendas que sejam apresentadas ao PLC 32/2007.

## **2 – DOS QUESTIONAMENTOS E SUAS (TENTATIVAS DE) RESPOSTAS**

Em virtude das circunstâncias que acabam de ser descritas, resta demonstrado que as opiniões do subscritor deste trabalho possuem boa dose de caráter especulativo, visto que baseadas em texto que sequer foi promulgado e que, por isso mesmo, não dispõe de qualquer interpretação doutrinária ou jurisprudencial que as autorize.

Acreditamos, no entanto, que as respostas a seguir apresentadas possuem satisfatório grau de certeza jurídica quanto ao seu acolhimento pelo Poder Judiciário na hipótese de eventuais contestações futuras.

Ressaltamos, ainda, que por julgar conhecidas as informações constantes do documento anexado à STC, deixamos de contextualizar as presentes respostas, a fim de zelar pela objetividade deste Estudo, já extenso, como se verá adiante.





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

4

1. É certo que a criação (pelo governo federal) de uma ZPE em um terreno indicado pelo Estado ou Município (mesmo que não lhe pertença) lhe assegura um direito cuja transferência requiera um processo licitatório?

Esta talvez seja a pergunta central de todo o questionamento envolvido na STC. O que se deseja saber, em outras palavras, é: caso o estado ou município indique ao governo federal uma determinada área que não lhe pertence, a fim de que nela seja criada uma ZPE, após expedido o decreto criando a Zona de Processamento de Exportação, surge para o estado ou município algum direito que deva ser licitado a fim de transferi-lo a terceiros?

Na verdade, o que surge é muito mais uma obrigação de que um direito. O estado ou município proponente deverá, nos termos do art. 2º do Decreto 846/93, constituir, em noventa dias, pessoa jurídica com o objetivo específico de ser a administradora da ZPE e providenciar em tempo hábil o devido licenciamento ambiental para instalação das atividades autorizadas.

Essa obrigação não pode ser licitada, pois o Decreto 846/93 deixa claro que a constituição da empresa administradora da ZPE deverá dar-se pelo proponente (estado ou município) e não por terceiros.

Porém compreendemos, do contexto do documento e das perguntas seguintes, que o que se deseja saber é se *o direito a administrar a ZPE ou, mais precisamente, gerir a administradora* deverá ou não ser licitado. Para responder a essa pergunta, adiantamos que várias das subseqüentes serão respondidas.

Segundo o solicitante, é interessante que a ZPE seja administrada pela iniciativa privada, não só por sua maior agilidade empresarial, mas também pela maior capacidade de investimento e gestão. Busca-se, pois, uma solução que permita ao estado ou município criar uma empresa administradora da ZPE, que posteriormente será repassada à iniciativa privada.

Dentre várias opções possíveis, parece-nos que a forma mais acertada seria a seguinte:

- a. Após mantidos entendimentos com a iniciativa privada para a instalação de ZPE em seu território, o estado ou município proposita ao governo federal sua criação nos termos pretendidos,



1b0705a4-200703656



SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

5

indicando a área onde se pretende que seja instalada a ZPE, com a respectiva comprovação da disponibilidade do terreno para esse fim, fornecida por seu proprietário;

b. Enquanto tramitasse o pedido no Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação, o estado ou município buscaria autorização legislativa para criação de uma empresa administradora na forma de sociedade de economia mista, com 100% das cotas pertencentes ao ente federativo em questão. O projeto de lei em tela deveria contemplar cláusula de vigência suspendendo seus efeitos até a publicação do decreto presidencial que criasse a ZPE, bem como autorização para que o Executivo procedesse à doação com encargos do controle acionário da empresa administradora da ZPE àqueles que demonstrassem deter a propriedade do terreno onde será instalada a Zona;

c. Após autorizada a criação da ZPE, o Executivo local criaria a pessoa jurídica administradora, com base na autorização legislativa já mencionada no item anterior;

d. Finalmente, seria celebrado termo de doação com encargos de 51% (ou mais) das cotas com direito a voto da sociedade administradora para a empresa ou consórcio de empresas que atendesse às condições previstas na Lei. Essa doação dispensaria licitação e seria feita com base no art. 17, §4º da Lei 8.666/93. No termo de doação devem ser definidos, obrigatoriamente, quais serão os encargos a serem cumpridos pelo donatário, o prazo de seu cumprimento, e a cláusula de reversão ao patrimônio do ente doador na hipótese de descumprimento dos encargos.



Alternativamente, conforme o inciso II, alínea *c* do mesmo art. 17, as ações poderiam ser vendidas em bolsa de valores, procedimento que seria especialmente interessante para os 49% (ou menos) restantes em mãos do Poder Público. Essa operação, inclusive, poderia ser uma boa fonte de receita para o estado ou município, caso, em virtude da implantação da ZPE, a

lb0705a4-200703656



SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

infra-estrutura implantada pela empresa administradora haja propiciado um aumento do seu valor de mercado.

É importante voltar a frisar que, tanto na hipótese de doação com encargos quanto na eventual venda das ações em bolsa de valores, seria importante que constasse, na lei estadual ou municipal, conforme o caso, a respectiva autorização para transferência, bem como o detalhamento dos encargos que deverão ser assumidos pelo donatário proprietário do terreno onde se instalará a ZPE. Isso porque o Supremo Tribunal Federal, em polêmico acórdão, decidiu caber a cada ente federativo regular a forma como poderá ser alienado o patrimônio público, motivo pelo qual, para evitar eventuais alegações de inconstitucionalidade, consideramos indispensável a autorização do Legislativo local.

Uma outra breve advertência é devida quanto à justificação da doação com encargos. Embora não se aplique necessariamente a outros entes federativos, o art. 17, §4º da Lei 8.666/93 prevê que a dispensa de licitação para formalização de doação com encargos só pode dar-se para atender a interesse público devidamente justificado. Parece-nos claro que não há discussão quanto ao enquadramento do desenvolvimento regional e da redução das desigualdades sociais no conceito de interesse público. Justamente por isso, um laudo técnico que aponte os impactos de instalar uma ZPE em determinada área, e não em outra, poderá fundamentar amplamente a decisão de doação com encargos do controle acionário da gestora da ZPE ao proprietário do terreno onde ela deverá instalar-se.

Dessa forma, respondendo à pergunta, o direito de gestão da empresa administradora da ZPE pode ser transferido independentemente de licitação, embora não haja razões jurídicas (sabemos que existem no universo pragmático) que impeçam que o controle acionário da empresa administradora, ao invés de ser doado, seja transferido por meio de licitação.





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

2. Mantida a participação do estado ou município na empresa administradora, fica caracterizada uma transferência do direito, no caso de o estado ou município conservar uma participação minoritária?

Haverá transferência de direitos sempre que o proponente responsável por criar a empresa administradora repasse a gestão a terceiros, independentemente de continuar ele no quadro acionário da empresa, seja com participação minoritária ou majoritária.

3. Como, em última instância, quem constitui uma pessoa jurídica são seus sócios (e o estado ou município seria um deles), não bastaria ao estado ou município reunir outras pessoas, físicas e/ou jurídicas, por qualquer critério, e constituir a empresa administradora?

O Estado não pode associar-se livremente à iniciativa privada, pois se encontra regido por normas de Direito Público que pautam sua atuação. Logo, “reunir outras pessoas”, “por qualquer critério”, não parece atender aos princípios da moralidade, impessoalidade e publicidade indispensáveis à gestão da coisa pública.

No entanto, nada impede que o estado ou município realize oferta pública inicial de ações da empresa administradora que criar, a fim de buscar novos sócios para sua empreitada. Nessa hipótese, poderia ser admitida a aquisição de cotas que seriam integralizadas por meio da oferta à empresa administradora da propriedade do terreno, estando assim possibilitado o ingresso dos interessados no quadro acionário da gestora da ZPE.

4. “Constituir” uma pessoa jurídica para administrar a ZPE significa que o estado ou município deverá criar uma entidade pública (pertencente ao próprio estado ou município) ou significa meramente “tomar as providências” para que seja criada uma empresa administradora, segundo algum método escolhido pelo estado ou município?

Parece-nos que o sentido da legislação vigente, sobretudo do Decreto 846/93, é mesmo o de que o Poder Público crie uma pessoa jurídica

150705a4-200703656





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

8

específica para administrar a ZPE, embora não vincule sua forma: se autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou outras variantes.

Isso porque a obrigação consta dos termos de compromisso firmados pelo estado ou município quando da propositura de criação da ZPE, juntamente com outras obrigações eminentemente de caráter público, como a de realizar as desapropriações necessárias.

Nada impede, porém, que essa empresa, após constituída, tenha seu controle acionário ou sua gestão transferida a terceiros.

5. Quando o terreno já pertencente ao estado ou município for utilizado para integralizar participação acionária, ele passará à propriedade da empresa administradora, que será uma empresa privada. Isso não constitui um precedente para que um particular possa manter a propriedade de um terreno (oferecido ao estado ou município para a implantação de uma ZPE), apenas se comprometendo a não vender (só arrendar) os lotes às empresas usuárias? Ou seja, a legislação somente proíbe que os usuários possam comprar lotes, não importando quem tenha a sua propriedade, se o estado ou município, a empresa administradora ou um outro proprietário qualquer do terreno?

A legislação ainda vigente sugere que a resposta seja negativa. Isso porque é expressamente previsto o compromisso dos proponentes (estados ou municípios) de realizarem as desapropriações necessárias. Observe-se que o termo "necessárias" segue no mesmo sentido da expressão "quando for o caso", previsto na Resolução nº 11/1993 do CZPE. Isso não quer dizer que o estado ou município poderia decidir, segundo sua conveniência, entre desapropriar ou não o imóvel: deveria fazê-lo sempre que já não o possuísse ou não pudesse adquiri-lo por outros meios. Daí a utilização do termo "necessárias".

Porém, alvissareira notícia advém da aprovação do PLS nº 146/1996. Se sancionado, disciplinará de forma diversa a questão da propriedade do terreno, pois deixa de exigir o compromisso de desapropriação para passar a demandar, em seu art. 2º, §1º, inciso II, unicamente a "comprovação da disponibilidade da área destinada a sediar a ZPE". A mudança legislativa indica claramente uma alteração no desiderato normativo,

0070504-205793656





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

já não mais exigindo que o terreno pertença, necessariamente, à empresa administradora ou ao estado/município, mas apenas que esteja disponível para essa finalidade, o que poderia ser feito, por exemplo, através de contrato, termo de compromisso ou protocolo de intenções eventualmente firmado nesse sentido.

Assim, a propriedade do imóvel poderá seguir em nome do seu proprietário original ou ser transferida para a empresa administradora, conforme seja do interesse da Administração Pública, que poderia dispor sobre isso por ocasião da celebração do termo de doação com encargos.

6. O processo licitatório constitui a única forma legal e segura para a outorga da concessão para implantar e administrar uma ZPE (depois que ela tiver sido criada por decreto presidencial)? Ou as considerações acima, especialmente as expostas no item anterior, justificam a utilização de outros mecanismos alternativos?

Sem dúvida, o processo licitatório é o que melhor atende aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade da Administração Pública. Igualmente, é o que está mais imune a eventuais contestações judiciais quanto ao eventual direcionamento ilegal da concessão da gestão da ZPE.

No entanto, se o termo “segura” utilizado no questionamento designa a segurança da escolha, na licitação, da empresa ou consórcio proprietário do terreno onde se pretende instalar a ZPE para gerir a empresa administradora, a resposta é negativa. Numa licitação com critérios objetivos e abertos à competição, é bem possível que interfira agente externo que, mediante uma importante oferta em dinheiro, possa levar o controle acionário da empresa administradora da ZPE sem ser proprietário do terreno onde essa vai se instalar, o que evidentemente conduziria a um impasse indesejável.

Como a licitação direcionada, com critérios dúbios que favoreçam um determinado licitante, por ser ilegal, está muito mais passível de anulação do que uma dispensa ou inexigibilidade de licitação devidamente justificada e comprovada, acreditamos que a solução apresentada em resposta à pergunta nº 1 é a mais indicada.

B.0705a4-209793636





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

11

7. Qual a diferença entre “contrato de doação com encargos” e “desapropriação onerosa”, e como se aplicam aos fatos relatados acima?

Essencialmente, a diferença entre uma doação e uma desapropriação onerosa é que a primeira é uma modalidade de transmissão de propriedade a título gratuito, enquanto a segunda, justamente por ser onerosa, pressupõe pagamento da indenização de direito.

Além disso, uma doação com encargos implica na assunção de obrigações por parte do donatário: ao receber o bem doado, deve-se arcar com o cumprimento das obrigações impostas pelo doador, sob pena de revogação do ato. A desapropriação, por sua vez, não conduz a nenhuma obrigação outra que não o pagamento do justo valor do bem cuja propriedade foi transferida.

No texto que instruiu a STC, no entanto, verifica-se a utilização da doação com encargos em hipótese ligeiramente diversa da que propomos aqui. Embora não esteja consubstanciado na pergunta que ora respondemos, ao longo do texto percebe-se que a especulação se deve ao intuito de formalizar uma doação do terreno por parte do proprietário ao estado ou município, que deveria, na condição de donatário, aceitar o encargo específico de conceder ao doador a gestão da empresa administradora da ZPE. Isso fazia (e ainda faz) sentido no contexto da moribunda Lei atual, quando a empresa administradora ou o Poder Público deveriam ter a propriedade do terreno. No contexto do Projeto de Lei que aguarda sanção, entretanto, essa transferência de propriedade já não é imprescindível.

Parece-nos mais interessante que se faça o revés: a doação com encargos, por parte do Poder Público, do controle acionário da empresa administradora para o proprietário ou consórcio de proprietários do terreno. Assim, a iniciativa privada assumiria a gestão do empreendimento, obrigando-se a cumprir os seguintes encargos, entre outros:

a) dotar a área da ZPE da infra-estrutura adequada para instalação das empresas aprovadas pelo CZPE para lá produzirem;







SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

b) não transferir o domínio ou a posse de lotes da ZPE, a qualquer título, exceto a empresas titulares de projetos já aprovados pelo CZPE;

c) atender às instruções dos órgãos competentes do Ministério da Fazenda quanto ao fechamento da área, ao sistema de vigilância e aos dispositivos de segurança;

d) prover as instalações e os equipamentos necessários ao controle, à vigilância e à administração aduaneira local, de forma a garantir o seu isolamento e assegurar o controle fiscal das operações ali realizadas;

e) se for do interesse do estado ou município, transferir para a propriedade da empresa administradora por ela controlada, a propriedade do terreno e das benfeitorias nele realizadas;

f) apresentar relatórios e balanços periódicos, etc.

O instrumento de doação deverá prever também hipótese de reversão em caso de descumprimento dos encargos previstos. Assim, caso a gestora da ZPE não cumpra as obrigações estabelecidas no termo de doação, o estado ou município poderá reaver o controle acionário da empresa administradora, o que configura importante mecanismo de controle sobre a gestão da ZPE.

8. É válido o procedimento utilizado pelo Município de Ilhéus, que licitou os serviços de administração e uso do solo, e não a propriedade do terreno para a EA?

Sim, não vislumbramos nem na legislação vigente, nem na que se espera ver sancionada em poucos dias, qualquer óbice a que a propriedade do terreno onde está instalada a ZPE seja do estado ou município. Na legislação vigente, seria discutível se essa propriedade fosse de terceiro, diferente da empresa administradora ou do ente federativo. Na nova legislação, no entanto, basta que o terreno esteja disponível, permitindo até mesmo que ele pertença a terceiro, que receba, por exemplo, aluguel pelo uso da área.

160795a4-20070,1656





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

### 3 – CONCLUSÕES

Ressalvadas as condições elencadas no item 1 deste Estudo, quanto a possíveis câmbios legislativos que impactem as questões aqui suscitadas devido ao eventual veto de partes do texto do PLS nº 146/1996, pelo Presidente da República, ou de mudanças na Lei de Licitações devidas à aprovação do PLC nº 32/2007, podemos apresentar as seguintes conclusões, orientadas, sempre, a atender os desideratos expostos no documento que acompanhou a STC:

1. É possível que a ZPE seja administrada pela iniciativa privada, desde que a criação da empresa administradora se dê pelo estado ou município proponente de sua criação e que posteriormente ocorra a transferência do controle acionário de tal empresa;

2. Sugere-se o seguinte procedimento para a criação da empresa:

2.a. Após mantidos entendimentos com a iniciativa privada para a instalação de ZPE em seu território, o estado ou município proponente ao governo federal sua criação nos termos pretendidos, indicando a área onde se pretende que seja instalada a ZPE, com a respectiva comprovação da disponibilidade do terreno para esse fim, fornecida por seu proprietário;

2.b. Enquanto tramitasse o pedido no Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação, o estado ou município buscaria autorização legislativa para criação de uma empresa administradora na forma de sociedade de economia mista, com 100% das cotas pertencentes ao ente federativo em questão. O projeto de lei em tela deveria contemplar cláusula de vigência suspendendo seus efeitos até a publicação do decreto presidencial que criasse a ZPE, bem como autorização para que o Executivo procedesse à doação com encargos do controle acionário da empresa administradora da ZPE àqueles que demonstrassem deter a propriedade do terreno onde será instalada a Zona;

B0755a+200703656





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

2.c. Após autorizada a criação da ZPE, o Executivo local criaria a pessoa jurídica administradora, com base na autorização legislativa já mencionada no item anterior;

2.d. Finalmente, seria celebrado termo de doação com encargos de 51% (ou mais) das cotas com direito a voto da sociedade administradora para a empresa ou consórcio de empresas que atendesse às condições previstas na Lei. Essa doação dispensaria licitação e seria feita com base no art. 17, §4º da Lei 8.666/93. No termo de doação devem ser definidos, obrigatoriamente, quais serão os encargos a serem cumpridos pelo donatário, o prazo de seu cumprimento, e a cláusula de reversão ao patrimônio do ente doador na hipótese de descumprimento dos encargos.

3. Alternativamente, conforme o inciso II, alínea c do mesmo art. 17, as ações poderiam ser vendidas em bolsa de valores, procedimento que seria especialmente interessante para os 49% (ou menos) restantes em mãos do Poder Público. Essa operação, inclusive, poderia ser uma boa fonte de receita para o estado ou município, caso, em virtude da implantação da ZPE, a infra-estrutura implantada pela empresa administradora haja propiciado um aumento do seu valor de mercado.

4. É importante voltar a frisar que, tanto na hipótese de doação com encargos quanto na eventual venda das ações em bolsa de valores, seria importante que constasse, na lei estadual ou municipal, conforme o caso, a respectiva autorização para transferência, bem como o detalhamento dos encargos que deverão ser assumidos pelo donatário proprietário do terreno onde se instalará a ZPE. Isso porque o Supremo Tribunal Federal, em polêmico acórdão, decidiu caber a cada ente federativo regular a forma como poderá ser alienado o patrimônio público, motivo pelo qual, para evitar eventuais alegações de inconstitucionalidade, consideramos indispensável a autorização do Legislativo local.





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

5. A propriedade do imóvel poderá seguir em nome de seu proprietário original ou ser transferida para a empresa administradora, conforme seja do interesse da Administração Pública, que poderia dispor sobre isso por ocasião da celebração do termo de doação com encargos.

6. O termo de doação poderia trazer, por exemplo, os seguintes encargos:

6.a. dotar a área da ZPE da infra-estrutura adequada para instalação das empresas aprovadas pelo CZPE para lá produzirem;

6.b. não transferir o domínio ou a posse de lotes da ZPE, a qualquer título, exceto a empresas titulares de projetos já aprovados pelo CZPE;

6.c. atender às instruções dos órgãos competentes do Ministério da Fazenda quanto ao fechamento da área, ao sistema de vigilância e aos dispositivos de segurança;

6.d. prover as instalações e os equipamentos necessários ao controle, à vigilância e à administração aduaneira local, de forma a garantir o seu isolamento e assegurar o controle fiscal das operações ali realizadas;

6.e. se for do interesse do estado ou município, transferir para a propriedade da empresa administradora por ela controlada, a propriedade do terreno e das benfeitorias nele realizadas;

6.f. apresentar relatórios e balanços periódicos, etc.

7. O instrumento de doação deverá prever também hipótese de reversão em caso de descumprimento dos encargos previstos. Assim, caso a gestora da ZPE não cumpra as obrigações estabelecidas no termo de doação, o estado ou município poderá reaver o controle acionário da empresa administradora, o que configura importante mecanismo de controle sobre a gestão da ZPE.

ib0705a1-200703656





SENADO FEDERAL  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Sendo o que nos competia analisar neste momento, seguimos à integral disposição de S.Exa. para esclarecimentos adicionais.

Consultoria Legislativa, 5 de julho de 2007.

Assinatura manuscrita de Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, em tinta preta, com traços fluidos e cursivos.

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho  
Consultor Legislativo

