FGV DIREITO SP

MESTRADO PROFISSIONAL

Zonas de Processamento de Exportação:
Um Convite ao Estudo de seus Desafios e suas Vulnerabilidades.

Marcela R. Adari Camargo

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 03.07.2022

1. TEMA, CONTEXTO E DELIMITAÇÃO DE ESCOPO

Com a iniciativa encabeçada pelo ministro da Indústria e do Comércio (MIC), José Hugo Castelo Branco, e fortalecida pelo presidente à época, José Sarney, editou-se o primeiro Decreto-lei para criação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no Brasil, mais precisamente em 29 de julho de 1988, norteado pelo anseio de se reestabelecer o fluxo de capital estrangeiro, reduzir os desequilíbrios regionais e promover o desenvolvimento tecnológico, econômico e social do país.

Estatuída em período de forte apelo protecionista, a criação das ZPEs no Brasil encarou resistência em nome do "capitalismo nacional", uma vez que eram vistas como entraves ao desenvolvimento do mercado interno, encaradas como "*uma espécie de corpos estranhos destinados a gerar no futuro custos elevados para toda a sociedade*[1]".

Silenciadas no período presidencial de Fernando Henrique Cardoso e retomadas no segundo mandato do presidente Lula, foi promulgado o segundo marco legal das ZPEs, por meio da Lei nº 11.508/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.814/2009, berço legal que viabilizou a criação da única ZPE em funcionamento no Brasil, a de Pecém/CE.

Atualmente, a ZPE de Pecém/CE garante a operação da empresa exportadora **Companhia Siderúrgica do Pecém** (CSP), uma *joint venture* da brasileira Vale e das sul-coreanas Dongkuk Steel

[1] ZPEs: um projeto polêmico. Local: Belo Horizonte. Editora: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Data do documento: 1987. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1761/3/1761.pdf, acesso em 30.06.2022.

e Posco, que opera a exportação de placas de aço, contando com a participação de duas empresas satélites, principais fornecedoras da CSP, quais sejam: a **Phoenix Service**, prestadora de serviços para produtores de aço, e a **White Martins**, fabricante de gases industriais.

Em suma, as empresas beneficiadas por este regime aduaneiro aplicável a uma área especial usufruem de: (a) liberdade cambial, na medida que podem manter no exterior a integralidade das divisas obtidas nas exportações, reduzindo o impacto da variação cambial; (b) dispensa de licenças, desde que não associadas a controle sanitário, interesses de segurança nacional e proteção ao meio ambiente; (iii) benefícios tributários de suspensão convertidos em alíquota zero e/ou isenção, garantidos por mais de vinte anos.

Em razão da pandemia ocasionada pela covid-19, em 2021, foi promulgada a Lei nº 14.184, regulamentada pelo Decreto nº 11.088/2022, que estabeleceu o terceiro marco legal das ZPEs, originada da evolução das Medidas Provisórias 973 e 1.033, ambas de 2021, que revogou a necessidade de performance exportadora mínima para as empresas, sem discriminação específica de mercadorias, - a intenção foi a de permitir que a empresa White Martins pudesse garantir o fornecimento de gás oxigênio para o mercado nacional.

A dispensa do cumprimento da meta mínima de percentual de exportação, dentre outras alterações trazidas pelo terceiro marco legal, retomou os interesses das empresas brasileiras em realizar investimentos e aderir a esse regime aduaneiro; entretanto, a atratividade deste regime ainda enfrenta desafios e vulnerabilidades.

Ao bem da verdade é que, atualmente, os benefícios tributários concedidos às empresas instaladas nas ZPEs concorrem diretamente com outros regimes aduaneiros especiais com menores contrapartidas, tornando-as pouco atrativas sob esse aspecto, especialmente quando encaradas burocracias necessárias para a sua implementação.

Além disso, as ZPEs lastreiam-se no ideal constitucional de redução das desigualdades regionais, previstos no inciso III, do artigo 3º, da Carta Magma, de modo que as ZPEs são autorizadas a se instalarem apenas em regiões geográficas carentes de desenvolvimento econômico e social, necessitando do respaldo de infraestrutura adequada que garanta o melhor fluxo das importações e exportações realizadas pelas empresas beneficiadas.

Considerando o contexto de economia globalizada e retomando os anseios privados de posicionar o Brasil como um país exportador, - não apenas de *commodities*, mas de bens de consumo e, até mesmo, de serviços -, e partindo-se de uma visão horizontalizada de investimentos massivos em tecnologia e infraestrutura que garantam essa implementação, o presente trabalho servirá como uma cartilha de consolidação dos principais pontos que possam viabilizar a comunicação do Governo Federal com as empresas exportadoras, cuja **questão central de pesquisa** será a análise dos principais entraves para implementação das ZPEs no Brasil e como tornar atrativo esse regime aduaneiro.

Pretende-se, inicialmente, perpassar sobre aspectos gerais das ZPEs, tratando dos estímulos e incentivos legais deste regime aduaneiro (financeiros, administrativos e cambiais), ditando, de início, o que justifica o possível desinteresse privado em se investir nas ZPEs, trazendo a contextualização fática necessária para se estabelecer um ponto de partida.

Baseando-se neste contexto fático, o projeto seguirá para a análise do histórico dos marcos legais das ZPEs, destacando brevemente sobre a natureza jurídica deste regime aduaneiro, ligando-se diretamente à questão da relativização do patamar mínimo de exportação, isto é, se esta alteração transmutou a sua natureza jurídica. Em seguida, o tema seguirá naturalmente à necessidade de se verificar se as ZPEs, na forma como estatuída atualmente no Brasil (após o terceiro marco legal), afrontam as diretrizes da Organização Mundial do Comércio (OMC), - trata-se de ponto relevante que poderá, inclusive, ser um entrave para a viabilidade prática em termos de segurança jurídica. A partir desse ponto, interessante se faz tratar do direito comparado entre o Brasil e a China, com vistas a elucidar pontos positivos de interesse à abordagem da análise a seguir.

Sob ponto de vista analítico, o trabalho seguirá para os aspectos práticos, tratando sobre as burocracias envolvidas na criação das ZPEs, quais incentivos concorrem diretamente com este regime aduaneiro e como a viabilidade prática de outros benefícios pode colocar em desvantagem a opção pela instalação em ZPE, analisando outros fatores externos para garantia do sucesso de uma ZPE, concluindo-se com possível equiparação dos modelos estruturados na China.

Em relação a este tema, **o modelo de pesquisa predominante será o "trabalho exploratório"**, tornando-se indispensável entrevistas com empresas operacionais instaladas em ZPEs, empresas que possuem projetos em implementação, empresas que não estão localizadas em ZPEs, mas que são estritamente exportadoras, além da própria administração federal, não dispensado o uso imprescindível da doutrina nacional e estrangeira e trabalhos acadêmicos (fonte bibliográfica);

legislação nacional e estrangeira (fonte legislativa); artigos jornalísticos, relatórios e documentos elaborados por organizações nacionais e internacionais, além da experiência pessoal da mestranda.

2. QUESITOS, FONTES DE PESQUISA E FORMAS DE ACESSO

2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA:

- Quais os estímulos e incentivos legais das ZPEs?
- Quais incentivos financeiros, administrativos e cambiais concorrem diretamente com as ZPEs?
- O que justifica o desinteresse privado em investir em ZPEs?

FONTES DE PESQUISA: doutrina nacional (fonte bibliográfica), legislação nacional (fonte legislativa), artigos jornalísticos, relatórios e documentos elaborados por organizações nacionais, entrevistas com empresas e órgãos governamentais, além da experiência da mestranda.

2.2. REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO:

- Qual histórico dos marcos legais das ZPEs?
- Qual a natureza jurídica das ZPEs? (i.e., regime aduaneiro geral, regime aduaneiro especial ou regime aduaneiro aplicado em área especial).
- A relativização do patamar mínimo de exportação transmuta a natureza jurídica da ZPEs?
- As ZPEs, na forma estatuída atualmente no Brasil, afrontam às diretrizes de Nação Mais Favorecida e da Cláusula do Tratamento Nacional? (*i.e.*, análise Brazil-Taxation – DS 472 e 497).
- As ZPEs, na forma estatuída atualmente no Brasil, estão alinhadas com as ZPEs estatuídas em outros países? (*i.e.*, análise do direito comparado – investigação Brasil x China).

FONTES DE PESQUISA: doutrina nacional e internacional (fonte bibliográfica), legislação nacional e internacional (fonte legislativa), artigos jornalísticos, relatórios e documentos elaborados por organizações nacionais e internacionais e jurisprudência.

2.3. ABORDAGEM ANALÍTICA:

- Quais os requisitos para criação de uma ZPE no Brasil?
- Quais incentivos concorrem diretamente com a ZPE e como a viabilidade prática deles coloca a ZPE em desvantagem perante a escolha da iniciativa privada?

- Quais fatores externos garantem o sucesso de uma ZPE?
- É possível tornar as ZPEs atrativas utilizando-se dos modelos estruturados na China?

FONTES DE PESQUISA: doutrina nacional e internacional (fonte bibliográfica), legislação nacional e internacional (fonte legislativa), artigos jornalísticos, relatórios e documentos elaborados por organizações nacionais e internacionais, entrevistas com empresas e órgãos governamentais, além da experiência da mestranda.

2.4. RECOMENDAÇÕES FINAIS:

- Quais soluções jurídicas tornariam a ZPE um regime aduaneiro atrativo aos interesses da iniciativa privada?

FONTES DE PESQUISA: doutrina nacional e internacional (fonte bibliográfica), legislação nacional e internacional (fonte legislativa), artigos jornalísticos, relatórios e documentos elaborados por organizações nacionais e internacionais, entrevistas com empresas e órgãos governamentais, além da experiência da mestranda.

3. RELEVÂNCIA PRÁTICA, CARÁTER INOVADOR E POTENCIAL DE IMPACTO

O trabalho proposto mostra-se relevante na medida que se propõe ao mapeamento dos principais pontos positivos e negativos relacionados às ZPEs no Brasil, consolidando seus aspectos gerais, a análise do direito brasileiro e comparado, com efetiva pesquisa de campo, encarando os desafios e as vulnerabilidades.

Assim, a análise permitirá a consolidação das ponderações e dos anseios das empresas brasileiras, beneficiadas e com potencial de serem beneficiadas, possibilitando a ampliação deste regime aduaneiro em território brasileiro, a partir do mapeamento dos temas analisados, com possível proposta de melhoria que servirá para o desenvolvimento de trabalhos futuros.

Cumpre consignar que o tema das ZPEs é pouco explorado no Brasil, com carente produção acadêmica, mas com potencial de desenvolvimento de diversos estudos a ele elencado.

4. FAMILIARIDADE COM O OBJETO DA PESQUISA

A mestranda atua há mais de 10 (dez) anos na área consultiva de tributos indiretos e aduaneiros, especializando-se na área do direito aduaneiro há cerca de 03 (três) anos, com produções acadêmicas elencadas em livros e periódicos, tendo desempenhado monitorias em cursos na área (IBDT e Mackenzie), bem como participado do grupo de trabalho do NEF/FGV em direito aduaneiro.

Durante o contexto da pandemia ocasionada pela covid-19, em que fora promulgado novo marco legal que relativizou as condições das ZPEs, a mestranda verificou aumento do interesse privado sobre o tema, direcionando a atenção à implementação prática deste regime, oportunidade em que notou a existência de desafios a serem debatidos para viabilizar a sua instituição no Brasil, tendo se interessado em estudar medidas que possam alterar essa situação.

5. BIBLIOGRAFIA PRELIMINAR

Há pouco material bibliográfico específico sobre o tema específico que se pretende desenvolver neste trabalho. Assim, apresenta-se, abaixo, bibliografia já selecionada, sem prejuízo de outras que venham a ser adicionadas no curso do trabalho:

BARRAL, Welber (org.). O Brasil e a OMC. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

CAPARROZ, Roberto. Comércio Internacional e Legislação Aduaneira. 8ª Edição, São Paulo: SaraivaJur, 2022 (Coleção Esquematizado).

CARLUCI, José Lence; BARROS, José Floriano de. Regimes Aduaneiros Especiais. São Paulo: Comepe, 1976.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro. Introdução ao Direito Aduaneiro. São Paulo: Editora Intelecto, 2018.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro. Introdução ao Direito Aduaneiro. São Paulo: Intelecto, 2018.

MACEDO, Leonardo Correia Lima. Direito Tributário no comércio internacional: acordos e convenções internacionais – OMC, CCA/OMA, Aladi e Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

MEIRA, Liziane Angelotti. Regimes Aduaneiros Especiais. São Paulo: IOB, 2002.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Comércio Internacional e Protecionismo: as barreiras técnicas na OMC. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

OLIVEIRA, Luciana; THORSTENSEN, Vera. O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma primeira leitura. São Paulo: Aduaneiras, 2014.

SEHN, Solon. Curso de Direito Aduaneiro. 1ª Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2021.

6. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

	2022						2023												
Atividade	07	08	09	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Horas
Coleta de material: fonte bibliográfica e legislativa																			**60**
Realização de Entrevistas e Diligências																			**40**
Sumário e elaboração da versão preliminar do trabalho																			**30**
Organização da dissertação																			**10**
Introdução e Versão Intermediária																			**40**
Revisão de capítulos argumentativos																			**20**
Conclusão e Versão Provisória																			**40**
Banca Qualificadora																			**-**
Ajustes e revisão final																			**20**
Depósito																			**-**