

ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO: criação e controle exercido pelos Tribunais de Contas

Marcelo Verdini Maia
Ph.D. em Finanças pela The Wharton School – University of Pennsylvania
Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Daniele Maghelly Menezes Moreira
Pós-graduada em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro
Procuradora do Município de Nova Iguaçu cedida ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: Este artigo aborda a criação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no Brasil como política pública destinada a impulsionar o desenvolvimento industrial e econômico por meio da facilitação de exportações, com a concessão de benefícios tributários, alfandegários e administrativos. Embora concebidas há algum tempo, sua implementação ainda é considerada inovadora e desafiadora, dada a ausência de multiplicidade de empreendimentos em operação nessa seara. Compete aos Tribunais de Contas (TCs) atentarem para as peculiaridades desse projeto, já que a interface com exigências emanadas de órgãos federais e as incertezas quanto às atividades econômicas que serão atraídas para o local devem ser sopesadas nas exigências quanto à modelagem do projeto. As Cortes de Contas devem atuar de forma colaborativa, a fim de contribuir para o sucesso e o aperfeiçoamento das Zonas, que beneficiam os entes federativos, as sociedades instaladas e a população local. A avaliação desses projetos deve ser guiada pela busca de soluções construtivas e pela promoção do diálogo entre todas as partes envolvidas.

Palavras-chave: Zonas de Processamento de Exportação; criação; controle; Tribunais de Contas.

Abstract: *This paper addresses the creation of Export Processing Zones (EPZs) in Brazil as a public policy aimed at fostering industrial and economic development by facilitating exports and granting tax, customs, and administrative benefits. Despite being conceived some time ago, their implementation is still considered innovative and challenging, given the absence of a multitude of operational enterprises in this field. It is the responsibility of the Courts of Accounts to pay attention to the peculiarities of this project, as the interface with requirements emanating from federal agencies and uncertainties regarding the economic activities that will be attracted to the area must be weighed in the project's modeling requirements. The Courts of Auditors should work collaboratively in order to contribute to the success and improvement of these Zones, which benefit federal entities, the installed societies, and the local population. The evaluation of these projects should be guided by the search for constructive solutions and the promotion of dialogue among all parties involved.*

Keywords: *Export Processing Zones; creation; control; Courts of Accounts.*

1. INTRODUÇÃO

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) constituem um instrumento concebido para promoção do desenvolvimento econômico, que se implementa a partir da definição de áreas de livre comércio com o exterior, criadas com o objetivo primordial de catalisar o crescimento do setor industrial por meio da simplificação de processos de exportação e da oferta de uma série de incentivos tributários, administrativos e alfandegários.

Essa iniciativa, que configura essencialmente uma política pública, busca criar uma sinergia benéfica para o país, com a geração de empregos e de renda e o incremento da arrecadação tributária dos entes subnacionais em que o empreendimento está instalado.

Embora o conceito do regime aduaneiro especial da ZPE tenha suas raízes em 1988, com a promulgação do Decreto-Lei 2.452, e tenha passado por revisões significativas com a Lei Federal 11.508, de 2007, esse ainda é um projeto que se mantém inovador e relativamente recente no cenário brasileiro.

O fato de haver poucas ZPEs em funcionamento é um indicativo da complexidade que envolve a sua implementação. Conforme informações divulgadas pelo Governo Federal, o Brasil possui 11 (onze) autorizadas, das quais apenas 2 (duas) estão em operação, notadamente as de Pecém (CE) e Parnaíba (PI)[1].

A pouca experiência prévia traz consigo desafios consideráveis, cuja superação está ligada à execução prática do projeto.

Nesse contexto desafiador, os Tribunais de Contas (TCs) assumem uma função colaborativa de suma importância na busca por soluções que permitam a efetiva consecução dessas Zonas de Processamento de Exportação.

É crucial reconhecer as características intrínsecas a esses empreendimentos e a existência de legislação específica, que exigem uma abordagem cuidadosa e diferenciada das concessões em geral.

Este artigo tem como propósito abordar o surgimento das ZPEs e suas particularidades e explorar o papel fundamental desempenhado pelos TCs na avaliação desses projetos. Inspirado por uma decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) em 1º de fevereiro de 2023, no Processo TCE-RJ nº 103.463-0/22, de relatoria do Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia, busca-se analisar como essas instituições podem contribuir para superar os desafios na implementação desses empreendimentos, com promoção de um ambiente propício ao seu desenvolvimento e sucesso.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO

O regime aduaneiro especial das Zonas de Processamento de Exportação foi instituído no Brasil pelo Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988. Em 2007, o referido decreto foi revogado pela Lei nº 11.508/2007. A Lei Federal nº 14.184/21, denominada de Novo Marco Legal das Zonas de Processamento de Exportação, alterou a Lei Federal nº 11.508/07 e dispôs que o Poder Executivo da União pode criar, por meio de decreto, nas regiões menos desenvolvidas, Zonas com o propósito de desenvolver a cultura exportadora, fortalecer o balanço de pagamento e promover a difusão tecnológica, a redução dos desequilíbrios regionais e o desenvolvimento econômico e social do país.

Tal criação depende de proposta formulada por Estados e Municípios, isolada ou conjuntamente, que se comprometem a disponibilizar, diretamente ou mediante administração do setor privado, infraestrutura física, financeira e administrativa para as áreas destinadas à instalação das ZPEs. A partir da publicação do novo marco, uma inovação relevante foi a possibilidade de a iniciativa de criação partir do setor privado.

A ZPE se destina à instalação de sociedades voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, a prestação de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas ou a prestação de serviços a serem comercializados ou destinados exclusivamente para o exterior.

A lei exige que a administradora da ZPE seja constituída como pessoa jurídica de direito privado e, no

1 Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/edital-chama-interessados-para-1a-zona-de-processamento-de-exportacao-privada-do-pais. Acesso em: 26 set. 2023.

propósito de implantar e administrar a Zona, deverá, entre outras condições estabelecidas, prover as instalações e os equipamentos necessários ao controle, vigilância e administração aduaneira local; disponibilizar lotes para as sociedades autorizadas se instalarem na ZPE; prestar serviços às sociedades instaladas na ZPE; e prestar apoio à autoridade aduaneira.

A análise quanto às propostas de criação das ZPEs é realizada pelo Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), que é a principal instância decisória da Política Nacional dessas Zonas. Também é esse Conselho que estipula os prazos para início e conclusão das obras de implantação, cujo descumprimento — se não aprovada prorrogação de prazo — enseja a cassação do ato de criação da ZPE.

As sociedades que se instalarem no local contarão com benefícios relativos à isenção de determinados impostos e contribuições federais e de taxas aduaneiras e de importação; à simplificação de procedimentos aduaneiros; à facilitação na importação de insumos e máquinas; e a incentivos fiscais para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico.

Em que pesem os manifestos benefícios decorrentes do fomento para as exportadoras, para o ente que sedia o projeto e para a população local, a implantação da ZPE ainda enfrenta uma série de desafios, que inclui a falta de infraestrutura adequada, as dificuldades de modelagem e os trâmites para a sua aprovação junto ao Conselho.

3. PECULIARIDADES ACERCA DA MODELAGEM DO PROJETO E O PAPEL DIALÓGICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES

Os Tribunais de Contas desempenham um papel vital para o controle externo da gestão pública. Quando se trata da proposta de criação das Zonas de Processamento de Exportação formulada conjunta ou isoladamente por Estados e Municípios, surge uma série de discussões relevantes quanto à modelagem do empreendimento, especialmente quando se considera a possibilidade de contratar sociedades do setor privado administração da ZPE.

Considerando a magnitude do projeto e seus benefícios esperados, exige-se especial atenção à forma como ele será estruturado, a fim de permitir o sucesso da iniciativa. Embora a delegação da prestação de serviços públicos seja comumente associada a concessões ou a parcerias público-privadas, a simples aplicação desses regramentos pode não comportar integralmente os aspectos distintivos da ZPE.

As Zonas de Processamento de Exportação apresentam peculiaridades intrínsecas, uma vez que sua modelagem envolve um grau de incerteza, diferentemente de outros projetos tradicionalmente avaliados pelos TCs.

Embora as premissas gerais da operação sejam estabelecidas, alguns aspectos só se tornam claros após a sua implantação. Devido ao status de área de livre comércio com o exterior e à relevância das questões alfandegárias, certas demandas dependem da definição e aprovação de órgãos federais. Isso cria desafios para os entes subnacionais, que não podem antecipar todas as necessidades do ambiente físico da Zona.

Tal situação é exemplificada pela obrigação de a administradora (adjudicatária) submeter projeto referente às determinações da Secretaria da Receita Federal do Brasil sobre fechamento de área, sistema de vigilância e segurança a ser adotado na área alfandegada, instalação e equipamentos adequados ao controle e administração aduaneiros, vias de acesso à ZPE, além de fluxo de mercadorias, veículos e pessoas.

Após a implantação da ZPE, ela pode atrair sociedades de diversos setores interessadas em aproveitar o regime tributário, cambial e administrativo previsto na Lei Federal nº 11.508/07. Todavia, no momento da implantação, é difícil prever quais sociedades ou setores econômicos serão atraídos e quais serão as necessidades desses agentes e das autoridades alfandegárias. Essa incerteza é inerente ao projeto e dificulta a elaboração exaustiva das demandas que serão direcionadas à administradora, conforme mencionado no art. 2-A, § 2º, da Lei 11.508/07.

No entanto, é importante observar que, para uma pequena parcela das obrigações da sociedade administradora, já existe previsibilidade suficiente para estabelecer padrões mínimos de desempenho com antecedência, como a manutenção das áreas comuns e a conservação de bens já listados na tabela de investimentos recorrentes. Embora esses aspectos contribuam para o sucesso do empreendimento, representam apenas uma parte das obrigações contratuais.

Em um contexto desafiador e incerto, a avaliação dos Tribunais de Contas deve buscar compreender as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores, em conformidade com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A ênfase deve estar na deferência às opções administrativas, desde que fundamentadas tecnicamente.

O objetivo é promover um diálogo construtivo entre os diversos atores envolvidos e contribuir para o aprimoramento da modelagem e para a resolução de eventuais inconsistências e dúvidas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos aspectos abordados, buscou-se apresentar o contexto histórico do surgimento das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) como alternativa viável de estímulo econômico e industrial voltado a sociedades exportadoras.

O reduzido número de ZPEs já implementadas e em operação, bem como as dificuldades enfrentadas para a consecução do projeto, torna o tema campo fértil ao debate; e, na análise do empreendimento, deve-se ter em mente seus aspectos distintivos e a legislação própria, a fim de que a modelagem possa corresponder às peculiaridades desse objeto.

Ainda que, comumente, em concessões e parcerias público-privadas, as definições quanto a indicadores e metas possam ser esgotadas na fase interna do procedimento licitatório, idêntico procedimento não se revela plenamente aplicável às ZPEs.

Ao se constituir o empreendimento, há certo grau de incerteza com relação às atividades econômicas que serão atraídas pelos benefícios ofertados. Apenas com tal definição e com as demandas que serão exigidas por órgãos federais aduaneiros é que se terá como precisar a forma com que a administração do local deve se dar. Considerando que diversas propostas de criação encaminhadas por Estados e Municípios para a apreciação do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação estipulam que a administração se dará por meio de sociedade que atue no mercado, as contratações desses atores estão sujeitas à fiscalização empreendida em sede de controle externo pelos Tribunais de Contas.

As Cortes de Contas devem estar sensíveis às necessidades do projeto e às dificuldades dos gestores e abertas à construção dialógica de soluções que, em última análise, busquem satisfazer ao interesse público.



REFERÊNCIAS

CRUZ, Jean da Silva; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. A criação das zonas de processamento de exportações (ZPE) no Brasil e o papel das condições gerais de produção (CGP). **GEOtUSP Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 1-22, 2021. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/175193/170761. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei 2.452, de 29 de julho de 1988**. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportações e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2452.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

_____. **Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

_____. **Lei 11.508, de 20 de julho de 2007**. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11508compilado.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

_____. **Lei 14.184, de 14 de julho de 2021**. Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14184.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.184%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%202021&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2011.508,Processamento%20de%20Exporta%C3%A7%C3%A3o%20(ZPE). Acesso em: 25 set. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Processo TCE-RJ nº 103.463-0/22. Relator: Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia, 27 de setembro de 2023. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=103463-0/22. Acesso em: 25 set. 2023.

ZAQUEO, Cassiana Santos. **A contribuição das zonas de processamento de exportação no cenário do comércio exterior brasileiro**. 2015. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão do Comércio Internacional) - Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2015. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/959410. Acesso em 25 set. 2023.