

IMPLICAÇÕES SOBRE O NOVO MARCO LEGAL DAS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO

Uma Análise Crítica de suas Perspectivas Futuras

Marcelo Gastal Soruco¹
Prof. Dr. Gustavo Oliveira de Lima Pereira²

RESUMO

Este trabalho propõe-se a analisar a Reforma da Lei de Zonas de Processamento de Exportação (Lei 14.184/2021). Inicialmente, conceitua-se e traça-se um panorama histórico das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) no mundo, abordando-se em maior detalhe o desenvolvimento da ZEE de Shenzhen, China e, após, tipificam-se diversas espécies do gênero ZEE, em especial as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs). Em seguida, realiza-se uma análise detida da utilização das Zonas Econômicas Especiais no Brasil. Delimitados e conceituados os temas do trabalho, passa-se a exploração do contexto histórico-político da reforma, em decorrência da pandemia da COVID-19. Ao final, tomando por base a evolução global das legislações pertinentes às Zonas Econômicas Especiais, a reforma é examinada de maneira crítica, comparando-a ao que a literatura considera serem as melhoras práticas globais.

Palavras-chaves: Lei 14.184/2021; Zona de Processamento de Exportação (ZPE); Zonas Econômicas Especiais (ZEE); COVID-19; Pandemia; Lobby.

1. INTRODUÇÃO

Diante do agravamento do cenário pandêmico da COVID-19 no Brasil no início do ano de 2021, que causou um súbito incremento da demanda por oxigênio medicinal, foi editada a Medida Provisória (MP) 1033/2021. A MP visava liberar a empresa White Martins, que possuía uma planta de fabricação de gases industriais na Zona de Processamento de Exportação (ZPE) de Pécem (CE), da obrigatoriedade de destinação de 80% de sua produção à exportação, o que significava, efetivamente, que a empresa poderia suprir a demanda doméstica por oxigênio medicinal.

A MP, objetivamente, era uma resposta governamental à pandemia, mas acabou por dar ensejo à propositura de uma completa reforma do programa de ZPEs brasileiro, inaugurado em 1988 e considerado um completo fracasso; das 24 Zonas autorizadas a operar no país, apenas a referida ZPE de Pécem estava operacional em 2021.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo realizar uma análise crítica da reforma da lei de Zonas de Processamento de Exportação, comparando o novo marco legal com as melhores práticas globais. Para a confecção do presente artigo foi utilizado o método dedutivo, utilizando-se de revisão bibliográfica sobre a temática das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), dentre as quais se incluem as ZPEs, sua utilização no contexto global e nacional, as melhores práticas globais para o desenvolvimento de zonas e, por fim, analisando-se em conjunto com a legislação pátria sobre ZPEs, no pré e pós-reforma.

A partir da problematização apontada, inicialmente será introduzido o conceito amplo de Zonas Econômicas Especiais, com um conciso panorama histórico de sua utilização, especialmente na China. Após, será feita uma diferenciação entre as espécies de Zonas

¹ Acadêmico do curso de Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. E-mail: Marcelo.soruco@edu.pucrs.br

² Orientador deste trabalho. Professor adjunto do curso de Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. E-mail: Gustavo.pereira@pucrs.br

existentes, especialmente no que se mostra relevante para o presente trabalho, as Zonas Francas e as Zonas de Processamento de Exportação. Concluída esta etapa, passa-se a análise da utilização das ZEEs no Brasil, com análise do caso da Zona Franca de Manaus (ZFM) e das ZPEs brasileiras, perpassando aspectos históricos, políticos e legislativos.

Assim, bem delineados os conceitos e casos basilares do presente trabalho, inicia-se a análise do contexto histórico-político por detrás da edição da MP 1033/2021, destacando-se o cenário da pandemia da COVID-19 que iniciou o processo legislativo, o qual foi aproveitado pelos atores políticos para, através do Projeto de Lei Conversora (PLV) 13/2021, propor uma reforma completa do marco legal das ZPEs.

Desse longo processo destacaram-se as propostas e ações mais relevantes, desde a apresentação de emendas na Comissão Mista do Congresso Nacional, a aprovação na Câmara dos Deputados e remessa ao Senado Federal, onde, em decorrência da pressão e influência de grupos de interesse, o PLV 13/2021 não foi votado, resultando na aprovação da redação original da MP 1033/2021. Analisa-se, então, as forças que influenciaram o processo legislativo no Senado, que culminou, todavia, no retorno da matéria à Câmara dos Deputados e aprovação da reforma, sendo enviada para sanção presidencial. Conclui-se esse capítulo do presente trabalho com a análise dos vetos presidenciais e sua derrubada, também no âmbito da Câmara dos Deputados.

Por fim, bem estruturados os pontos essenciais do trabalho, passa-se a análise do novo marco legal das ZPEs, traçando-se um quadro comparativo das alterações em relação ao antigo regime legal. Apontadas as alterações substanciais, a legislação novel é comparada criticamente ao que são consideradas as melhoras práticas globais sobre a indústria de Zonas, concluindo-se, então, o que o novo marco legal e suas inovações significam para o futuro das Zonas Econômicas Especiais no Brasil.

2. ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS NO MUNDO

2.1 Zonas Econômicas Especiais: Gênero e Espécie

As Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) são jurisdições especiais dentro de um país, em uma área territorialmente delimitada, as quais possuem uma estrutura regulatória e/ou de governança diferente do resto do território nacional. Normalmente, isso significa ter um ambiente melhor para fazer negócios, com isenções tarifárias, impostos mais baixos e simplificados. De forma geral, as ZEEs são menos burocráticas que o restante do território nacional, objetivando-se uma política mais liberal (FAROLE, 2011).

Embora alguns autores diverjam, grande parte da literatura converge para definir as Zonas Econômicas Especiais como gênero, dentro do qual se encaixam diversas espécies, por exemplo, Zonas Francas (*Free Trade Zones*), Zonas de Processamento de Exportação (*Export Processing Zones*), Portos Livres (*Freeports*), Zonas de Emprego e Desenvolvimento Econômico (ZEDEs), Cidades Charter (*Charter Cities*). No entanto, essa divisão não é absoluta, sendo que o exemplo clássico das Zonas Chinesas, como Shenzhen, são amplamente classificados simplesmente como Zonas Econômicas Especiais.

Segundo Akinci e Crittle (2008, p. 10), Zonas Francas podem ser definidas como:

Free trade zones, also known as commercial free zones and free commercial zones, are small, fenced-in, duty-free areas, offering warehousing, storage, and distribution facilities for trade, transshipment, and re-export operations, located in most ports of entry around the world. A leading example is the Colon Free Zone in Panama.³

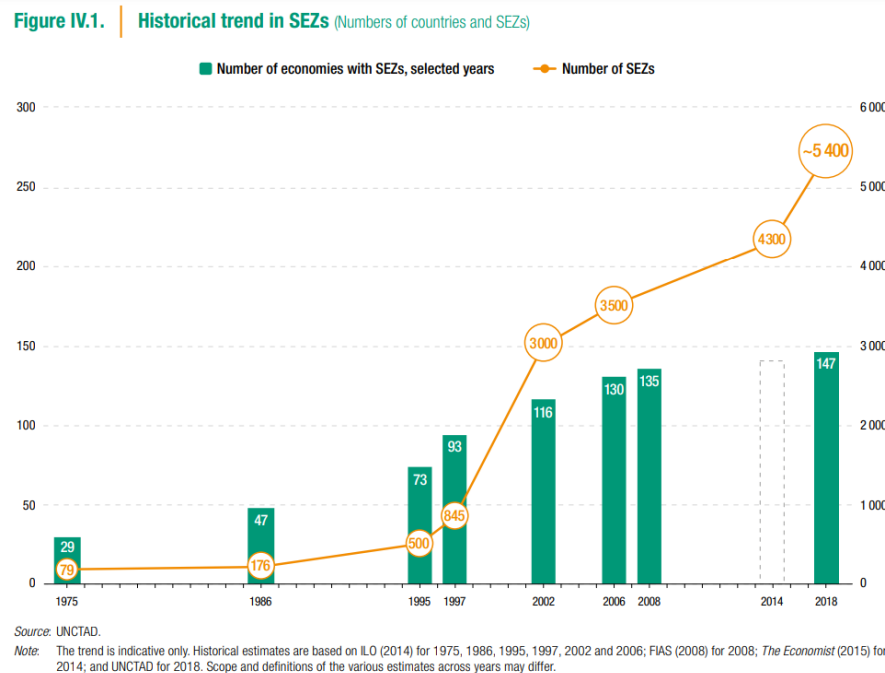
³ As zonas francas, também conhecidas como zonas francas comerciais e zonas comerciais livres, são pequenas áreas cercadas e isentas de tributos, que oferecem instalações de armazenagem, depósito e distribuição para

E prosseguem os autores, sobre as Zonas de Processamento de Exportação:

Export processing zones, industrial estates offering special incentives and facilities for manufacturing and related activities aimed mostly at export markets, typically take two forms. In the traditional EPZ model, the entire area within the zone is exclusively for export-oriented enterprises licensed under an EPZ regime. Hybrid EPZs, in contrast, are typically sub-divided into a general zone open to all industries regardless of export orientation and a separate EPZ area reserved for export-oriented, EPZ-registered enterprises.⁴

2.2 Evolução Histórica das Zonas Econômicas Especiais

De maneira geral, áreas geograficamente delimitadas nas quais se incentivava o comércio existem há séculos (AKINCI; CRITTLE, 2008), sendo que as espécies de zonas mais modernas iniciaram sua proliferação a partir da década de 1960 (UNCTAD, 2019). Na figura abaixo, é possível perceber que a proliferação de ZEEs acelerou a partir da virada do século.



O ponto fulcral da história das Zonas Econômicas Especiais, todavia, se deu a partir de 1976, com a morte do ditador chinês Mao Tse-Tung e a implementação da política de Reforma e Abertura (改革开放) instaurada por seu sucessor, Deng Xiaoping. As reformas econômicas, especialmente no que tange as Zonas Econômicas Especiais e os enclaves industriais instalados no país, foram dois motores essenciais ao desenvolvimento econômico da China a partir da década de 1980 (ZENG, 2010).

operações de comércio, transbordo e reexportação, localizadas na maioria dos portos de entrada em todo o mundo. Um exemplo importante é a Zona Franca de Colón no Panamá. Tradução do autor.

⁴ As zonas de processamento de exportação são zonas industriais que oferecem incentivos e instalações especiais para a fabricação e atividades relacionadas destinadas principalmente aos mercados de exportação, normalmente em duas formas. No modelo tradicional ZPE, toda a área dentro da zona é exclusiva para empresas orientadas à exportação licenciadas sob um regime de ZPE. As ZPE híbridas, em contraste, são tipicamente subdivididas em uma zona geral aberta a todas as indústrias, independentemente da orientação à exportação, e uma área separada de ZPE reservada às empresas orientadas à exportação, registradas na ZPE. Tradução do autor.

Gebel (2018), por sua vez, ressalta o papel que Hong Kong teve no processo de Abertura Chinesa. Segundo o autor, a existência da ilha com um sistema econômico diverso, o qual funcionava, em comparação com a economia da República Popular, que era disfuncional, teria dado respaldo a adoção de reformas mercadológicas, a iniciar por Shenzhen, que era, à época das reformas, um remoto vilarejo pesqueiro.

Foi nesse cenário, então, de estagnação da economia chinesa após mais de dez anos de Revolução Cultural, que o tradicional vilarejo de Shenzhen foi escolhido como a primeira “janela da China para o mundo exterior”. Essa escolha foi guiada, entre outros aspectos, pela privilegiada localização geográfica do vilarejo, o qual faz divisa com Hong Kong, e pela percepção de que seria uma área com menor resistência a mudanças institucionais. Segundo Zeng (2010, p. 63-64):

System reform. The fundamental source of the development of the Shenzhen SEZ is found in the transformation from a planned economy to a market-based system. Adopting market mechanisms has enabled the SEZ to create a new mode of economic development. More generally Shenzhen has played an important demonstration role in leading China’s successive reforms and urban reconstruction, which include land tenure, price system, labor market, financial system, and enterprise reform:⁵

Dessa forma, a partir da década de 1980, a China engrenou uma revolução de mercado pacífica, inicialmente em áreas geograficamente delimitadas, mas que serviram de base para, inicialmente, ampliar o programa de ZEEs, mas, após, deu ensejo a amplas reformas nacionais, concretizando o milagre econômico chinês.

3. ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS NO BRASIL

O regime de ZEEs no Brasil é antigo, precedendo, inclusive, as ZEEs chinesas. Talvez por esse motivo, a legislação pátria estava muito aquém do nível mundial utilizado por outros países. Neste capítulo será feita uma revisão do panorama histórico e legal que deu origem as duas espécies de ZEEs existentes no Brasil, quais sejam a Zona Franca e as Zonas de Processamento de Exportação.

Temporalmente, a Zona Franca de Manaus passou a existir com o propósito explícito de se tornar um polo industrial a partir da edição do Decreto-Lei 288/1967. O regime das Zonas de Processamento de Exportação, por outro lado, foi autorizado pelo Decreto-Lei 2452/1988.

3.1 Zona Franca De Manaus

O que se tornaria o polo industrial de Manaus foi inicialmente formado com a edição do Decreto-Lei 3173/1957, o qual criou uma Zona Franca com a função exclusiva de armazenamento e depósito de mercadorias em águas tributárias do Rio Amazonas. Cerca de dez anos depois, a Zona Franca foi expandida pelo Decreto-Lei 288/1967, que formalmente estabeleceu a ZFM como ela é hoje, com o objetivo explícito de criar um polo industrial no estado do Amazonas.

O prazo de duração do regime diferenciado foi estendido em quatro ocasiões diferentes, sendo a última em 2014, ocasião em que o Congresso Nacional promulgou a Emenda

⁵ Reforma do sistema. A fonte fundamental do desenvolvimento da ZEE de Shenzhen é encontrada na transformação de uma economia planificada para um sistema mercadológico. A adoção de mecanismos de mercado permitiu que a ZEE criasse um novo modo de desenvolvimento econômico. De modo mais geral, Shenzhen desempenhou um importante papel de demonstração na liderança das sucessivas reformas e reconstrução urbana da China, que incluem as reformas de propriedade da terra, do sistema de preços, do mercado de trabalho, do sistema financeiro e da reforma empresarial. Tradução do autor.

Constitucional 83/2014, prorrogando os benefícios da Zona Franca de Manaus até o ano de 2073. Em termos de benefícios, estima-se que a Zona Franca, como um todo, tenha adicionado, entre 2010-2017, 0,58% ao PIB nacional a cada ano, além de ter contribuído com o crescimento médio anual do PIB em 0,11% (MCKINNEY *et al*, 2020).

Quer se considere a ZFM uma política acertada, quer não, fato é que seus agentes manejam um elevado poderio econômico que lhes confere enorme capital político, possibilitando as múltiplas prorrogações do regime legal da Zona Franca e lhes permitindo gerência sobre a política nacional, especialmente em matéria tributária. Com efeito, toda e qualquer alteração de política fiscal a nível nacional afeta as indústrias instaladas na Zona Franca.

3.2 Zonas De Processamento De Exportação

A partir da edição do Decreto-Lei 2452/1988, foram autorizadas a se instalarem no Brasil um total de 24 ZPEs, sendo que 12 delas foram autorizadas até o ano de 1994⁶, com base no regime legal oriundo do decreto. Posteriormente, com a edição da Lei 11.508/2007, a qual reformou o arcabouço jurídico das ZPEs, foram autorizadas 12 novas Zonas⁷.

No entanto, apesar do número considerável de ZPEs autorizadas desde a edição do Decreto-Lei 2452/1988, tanto o Ministério da Economia quanto a Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE) convergem quanto ao fato de existirem apenas “14 Zonas de Processamento de Exportação autorizadas e em efetiva implantação”, quais sejam, a ZPE do Acre (AC), ZPE do Açu (RJ), ZPE de Araguaína (TO), ZPE de Bataguassú (MS), ZPE de Boa Vista (RR), ZPE de Cáceres (MT), ZPE de Ilhéus (BA), ZPE de Imbituba (SC), ZPE de Macaíba (RN), ZPE de Parnaíba (PI), ZPE de Pecém (CE), ZPE de Suape (PE), ZPE de Teófilo Otoni (MG), ZPE de Uberaba (MG). Ou seja, de 24 Zonas formalmente autorizadas a operar, desde o ano de 1988, até o ano de 2022, apenas 14 estão em efetiva implantação. Esse número foi revisado recentemente, pois até pouco antes da reforma as fontes oficiais consideravam serem 19 as Zonas em efetiva implantação (LITVAY, SORUCO. 2021).

Desse número reduzido, apenas uma das ZPEs listadas, a de Pécem (CE), está operacional no ano de 2022. É curioso, também, que o próprio website da ZPE de Pécem se refira a Zona como “*a primeira free trade zone a entrar em operação no Brasil*”⁸, embora ela esteja enquadrada em um regime legal substancialmente diverso daquele da Zona Franca de Manaus, que, inclusive, a precede. Uma explicação potencial para esse fenômeno é o reconhecimento das falhas do modelo de ZPE brasileiro, o que levou a ZPE de Pécem a buscar um marketing que a aproximasse de um modelo mais bem desenvolvido.

Dessa forma, por qualquer ângulo que se analise o programa de Zonas de Processamento de Exportação brasileiras, é incontestável que se trata de uma política falha. Em mais de trinta anos desde a edição da primeira norma autorizadora, apenas uma única ZPE pode ser considerada ativa. Nesse sentido, apenas uma reforma ampla poderia igualar o regime brasileiro às melhoras práticas mundiais.

⁶ ZPE de Araguaína, em Araguaína - TO / ZPE de Barcarena, em Barcarena - PA / ZPE de Cáceres, em Cáceres - MT / ZPE de Corumbá, em Corumbá - MS / ZPE de Ilhéus, em Ilhéus - BA / ZPE de Imbituba, em Imbituba - SC / ZPE de Itaguaí, em Itaguaí - RJ / ZPE de João Pessoa, em João Pessoa - PB / ZPE de Rio Grande, em Rio Grande - RS / ZPE de São Luís, em São Luís - MA / ZPE de Teófilo Otoni, em Teófilo Otoni - MG / ZPE de Vila Velha, em Vila Velha.

⁷ ZPE do Acre, em Senador Guimard - AC / ZPE de Aracruz, em Aracruz - ES / ZPE de Bataguassu, em Bataguassu - MS / ZPE de Barra dos Coqueiros, em Barra dos Coqueiros - SE / ZPE de Boa Vista, em Boa Vista - RR / ZPE de Fernandópolis, em Fernandópolis - SP / ZPE de Macaíba, em Macaíba - RN / ZPE de Parnaíba, em Parnaíba - PI / ZPE de Pecém, em São Gonçalo do Amarante - CE / ZPE do Sertão, em Assu - RN / ZPE de Suape, em Jaboatão dos Guararapes - PE / ZPE de Uberaba, em Uberaba - MG.

⁸ <https://zpeceara.com.br/>

4. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DA LEI 14.184/2021

4.1 A Pandemia Da Covid-19 e A Medida Provisória 1.033/2021

Com o agravamento da pandemia da COVID-19 no Brasil no final de 2020 e início de 2021, a situação se tornava crítica. O nível de internações hospitalares crescia exponencialmente, tendo ocorrido o colapso do sistema de saúde⁹ em Manaus, AM, em janeiro de 2021, resultando na morte de pacientes sufocados por falta de oxigênio. Ao final do mês de março de 2021, o país registrava mais de três mil mortes diárias em decorrência da doença.



Fonte: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>

Nesse contexto, com a súbita e expansiva demanda por oxigênio medicinal, foi editada a Medida Provisória n. 1033/2021, cuja ementa explicava tratar-se de um estímulo tributário à comercialização de oxigênio medicinal, pelo que não seria considerada a receita auferida pelas empresas (na comercialização do oxigênio medicinal) no cálculo do percentual de receita bruta decorrente de exportação, no ano-calendário de 2021. Noutros termos, a medida dispensava as empresas situadas em ZPEs da exigência de destinar 80% de sua produção ao mercado externo, ficando, assim, livres para comercializar o oxigênio medicinal no mercado interno no ano de 2021.¹⁰

Muito embora existam, segundo o Ministério da Economia, 14 ZPEs autorizadas e em efetiva implementação, a Medida Provisória tinha um alvo claro na empresa White Martins, a qual possui uma planta situada na ZPE de Pécem, CE, classificada pelo próprio Ministério da Economia como “a maior planta de fabricação de gases industriais da América Latina”. Editada a Medida Provisória, que alterava o Marco Legal das ZPEs exclusivamente quanto à destinação

⁹ <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/14/covid-19-manaus-vive-colapso-com-hospitais-sem-oxigenio-doentes-levados-a-outros-estados-cemiterios-sem-vagas-e-toque-de-recolher.ghtml>. Acesso em 12 de junho de 2022.

¹⁰ Agência Senado, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/18/publicada-derrubada-de-vetos-ao-marco-das-zonas-de-processamento-de-exportacao>. Acesso em 15 de maio de 2022.

da produção de oxigênio ao exterior, os atores políticos aproveitaram o momento para propor uma reforma completa do referido Marco Legal, que é considerado uma política fracassada; das 14 ZPE autorizadas no Brasil, apenas uma está em efetiva operação, segundo o relator do PLV no Senado, Roberto Rocha.¹¹

4.2 Processo Legislativo – Comissão Mista e Câmara dos Deputados

Editada a Medida Provisória em 25 de fevereiro de 2021, iniciou-se seu trâmite no Congresso Nacional na Comissão Mista, ocasião em que foram apresentadas doze emendas entre os dias 25 de fevereiro e 01 de março. Resumidamente, as alterações mais relevantes trazidas pelas emendas foram no sentido de transformar a Medida Provisória, composta por um único artigo, em uma completa renovação do Marco Regulatório das ZPEs.

Algumas medidas de destaque foram: 1) a possibilidade de destinação da produção ao mercado interno, sem limitação legal, desde que mantida a isonomia com a produção interna (em termos de pagamento de tributos); 2) a possibilidade de criação de ZPE por iniciativa privada, sujeita à aprovação pelo órgão regulador; 3) a expansão do rol de tipos de empresas que podem ser beneficiadas pelo regime, especialmente as de serviços; 4) a possibilidade de criação de ZPEs na Zona Econômica Exclusiva da costa brasileira; 5) a possibilidade de criação de ZPEs em qualquer região, não apenas nas menos desenvolvidas.

Em razão das consideráveis alterações trazidas pelas emendas, houve prorrogação do prazo de deliberação em 15 de abril, prorrogado, portanto, até o dia 24 de junho de 2021. O deputado Lucas Virgílio (SOLIDARIEDADE-GO) foi designado como relator na Câmara dos Deputados, proferindo o parecer preliminar de plenário n. 01 no dia 07 de junho, favorável à Medida Provisória, atestando a relevância da Medida Provisória e das emendas apresentadas, das quais foi construído o Projeto de Lei Conversora (PLV) apresentado com o parecer.

No dia 08 de junho, lido o parecer preliminar de plenário n. 02, com poucas alterações, foram apresentadas três emendas de plenário, das quais foi acolhida apenas a terceira, na forma de subemenda substitutiva global ao PLV. Ao final da sessão, foi aprovada a redação final do PLV n. 13/2021, e a matéria foi destinada ao Senado Federal.

4.2 Processo Legislativo – Tramitação no Senado Federal

Recebida a matéria no Senado Federal, foi escolhido como relator o senador Roberto Rocha (PTB-MA), autor da Emenda n. 01 na Comissão Mista, a qual trazia considerável parte das alterações ao Marco Legal. É relevante destacar que o senador é autor, também, de uma proposta legislativa (PLS/319) que criaria uma Zona Franca no Maranhão. Assim, apesar da escolha do relator, o PLV 13/2021 não foi bem recebido no Senado Federal.

O senador Plínio Valério (PSDB-AM) apresentou a Emenda n. 13, composta de dois artigos, a qual propunha a supressão de todas as alterações do PLV/13, exceto pela manutenção do seu art. 2 em relação à adição do art. 18-C. Noutras palavras, a Emenda n. 13 dispensava todas as alterações elaboradas pela Câmara dos Deputados, retornando o PLV/13 ao estado original da Medida Provisória 1033/2021, ou seja, a alteração de um único artigo.

Sobrevieram, então, mais três Emendas, de números 14 a 16, pelo senador Izalci Lucas (PSDB-DF), cujas duas primeiras diziam respeito a incidência de imposto de importação, e a terceira, n. 16, também desfigurava o PLV/13, na medida em que propunha a supressão total do art. 4º do PLV, que revogava, por sua vez, uma série de dispositivos limitadores do Marco

¹¹ Agência Senado, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/22/aprovado-texto-original-de-mp-editada-durante-crise-do-oxigenio-medicinal#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Senado%20aprovou.covid%2D19%20para%20abastecimento%20interno>. Acesso em 29 de maio de 2022.

Legal original, inclusive, a limitação de destinação de mercadorias ao mercado interno. Noutras palavras, a alteração trazida pela Emenda n. 16 suprimia o artigo 4º do PLV/13, de maneira a restituir a obrigatoriedade de exportação de 80% da produção das empresas instaladas em Zonas de Processamento de Exportação, e matinha inalteradas uma série de constrictões ao modelo das ZPEs.

Foram apresentados requerimentos de número 1685, 1686, 1687 e 1689 pela liderança do MDB no Senado, o senador Eduardo Braga (MDB-AM). O requerimento de número 1685 requeria destaque para votação do inciso VIII do art. 4º do PLV/13, o qual revogava a limitação de venda para o mercado interno. O requerimento de número 1686, por sua vez, requeria destaque para a votação do art. 6-B, acrescentando pelo art. 2º do PLV/13, o qual tratava da suspensão da exigibilidade de tributos. O requerimento de número 1687 requeria destaque para a votação do inciso IV do art. 4º do PLV/13, o qual revogava os §§ 1º, 5º, 6º e 8º do art. 6º-A, ou seja, também alterava matéria de suspensão de tributos.

Por fim, o requerimento número 1689 requeria a preferência para votação do texto original da MP. 1033/2021, ou seja, permitiria aos senadores não enfrentarem o mérito do PLV/13. A justificava explanava que as mudanças encabeçadas na Câmara dos Deputados eram extremamente expressivas, e teriam sido realizadas “sem debate com os setores envolvidos”, permitindo concorrência desleal com o mercado interno e possibilitando a instalação de ZPEs em regiões desenvolvidas do Brasil.

Sobrevieram mais três emendas, das quais a Emenda n. 17 alterou apenas o art. 5º do PLV/13, alterando sua redação quanto à imediata entrada em vigor da lei. A Emenda n. 18 visava prorrogar, automaticamente, os prazos de implementação de ZPEs já autorizadas anteriormente à reforma. A Emenda n. 19 alterava a redação dos arts. 6º-C, 6º-D e 6º-G do art. 2 do PLV/13, de maneira a suspender a exigibilidade de tributos vendidos à empresa instalada em ZPE, ao invés de reduzir a alíquota a zero.

Encerrado o prazo de apresentação de emendas, sobrevieram novos requerimentos pelos senadores amazonenses Plínio Valério e Eduardo Braga, respectivamente, o de número 1700, que considerava não-escrito a integralidade do art. 2º do PLV/13, e o de número 1703, que impugnava os arts. 1º, 2º com exceção da inclusão do art. 18-C, 3º e 4º, ou seja, assim como a Emenda n. 13, restituía o PLV/13 ao texto original da MP 1033/2021.

Conforme se observa, é inegável que a matéria teve uma recepção bem diversa daquela encontrada na Câmara dos Deputados, onde a votação da redação final do PLV foi expressiva. Imediatamente após seu recebimento, foram apresentadas diversas emendas que visavam o desmembramento do PLV/13, culminando, por fim, na aprovação do requerimento n. 1689, do senador amazonense Eduardo Braga (MDB), dando preferência à votação do texto original da MP 1033/2021, o qual foi aprovado por 42 votos contra 35 votos desfavoráveis.

Dessa maneira, com a aprovação do texto original da Medida Provisória, a votação do PLV/13 restou prejudicada. O senador Eduardo Braga (MDB-AM) foi bastante vocal no sentido de que a transformação da MP em uma completa reforma do Marco Legal das ZPEs seria inapropriada, sendo que o PLV/13 estaria recheado de “jabutis”.

4.3 Interesses contrapostos: A Influência da Zona Franca de Manaus

A reprovação no Senado não foi de todo surpreendente, quando se considera a forte atuação lobista¹² de empresas ligadas à Zona Franca de Manaus¹³, que patrocinaram campanhas de diversos atores políticos, especialmente no estado do Amazonas. Para além da possível

¹² <http://www.jornalfoco.com.br/noticia/38927/prefeito-mario-alexandre-recebe-zpe-bahia-para-retomada-das-atividades-apas-novo-marco-legal.html>. Acesso em 19 de junho de 2022.

¹³ <https://ojoioeotriogo.com.br/2021/11/o-lobby-pela-zona-franca-de-manaus-o-paraiso-fiscal-dos-refrigerantes/>. Acesso em 29 de maio de 2022.

interferência de lobistas, senadores da região norte do país, especialmente do Amazonas, possuem interesse na manutenção da Zona Franca de Manaus como a *de facto* única Zona Econômica Especial do país, o que garante que empresas que buscam incentivos fiscais terão de se instalar na região da ZFM.

Santos et al (2015), em revisão da literatura sobre o tema, analisa o efeito das contribuições de campanha sobre a atuação parlamentar, concluindo que 1) só é preponderante quando o tema tem a) pouca visibilidade; b) é tratado com indiferença pela opinião pública; c) ou esta está em acordo com o grupo de interesse; d) e, ainda, quando o público é indiferente, ignorante ou está dividido quanto ao assunto; 2) em casos técnicos, a influência de grupos de interesse seria favorecida pela assimetria de informação em relação ao público; 3) havendo benefícios concentrados e custos difusos (dispersos), a concessão de benesses em detrimento do público é facilitada; 4) as contribuições terão maior probabilidade de direcionar o parlamentar em temas não-ideológicos ou partidários e; 5) o financiamento só afetará a atuação parlamentar quando incorporado a uma estratégia de lobby pelo grupo de interesse.

No caso concreto, da atuação de parlamentares com afinidade à defesa dos interesses das empresas situadas na Zona Franca de Manaus no processo legislativo de conversão da MP 1.033/2021, trata-se, inequivocamente, de um tema: 1) de pouca visibilidade, indiferente na visão da opinião pública; 2) técnico; 3) com benefícios concentrados (nas empresas da ZFM, no estado do Amazonas) e custos difusos (perda de crescimento econômico com a instalação de novas ZPEs, em qualquer estado da federação, afetando a sociedade como um todo); 4) um tema não-ideológico ou partidário (a ex-senadora pelo Amazonas, Vanessa Grazziotin, do Partido Comunista do Brasil, defendeu a manutenção da ZFM em diversas ocasiões enquanto mandatária; assim, é possível falar em um tema regional, com pouca visibilidade)

Mariath (2021, p. 154) investigou a relação entre doações de campanha e lobby da indústria de bebidas açucaradas e as decisões de parlamentares na 55ª Legislatura (2015-2019), tecendo as seguintes considerações finais:

Dentre os eleitos para a 55ª Legislatura, mais da metade dos Senadores e praticamente metade dos Deputados Federais contaram com recursos de indústrias de bebidas açucaradas e seus insumos em suas campanhas, o que colabora para facilitar o acesso desse grupo de interesse aos tomadores de decisão.

Importante ressaltar que as principais representantes da indústria analisada, a Coca-Cola e a AMBEV, tem parte considerável de sua operação sediada na Zona Franca de Manaus. Interessantemente, da mesma forma que verificado na votação referente às ZPEs, a atuação de grupos de interesse não foi efetiva na Câmara dos Deputados, mas o foi quando a discussão alcançou o Senado (MARIATH, 2021, p. 154):

O *lobby* da grande indústria de bebidas açucaradas, aliado ao financiamento de campanha eleitoral, foi bastante efetivo para virar o jogo a seu favor no Senado Federal, mas não na Câmara dos Deputados, onde prevaleceram os interesses das indústrias de pequeno e médio porte do setor.

Assim, muito embora o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 4650, tenha declarado a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que permitiam as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, encerrando essa fase da história do financiamento eleitoral brasileiro, fato é que não é possível concluir sobre a influência (ou não) de contribuições financeira passadas na atuação parlamentar presente. Todavia, conforme mencionado, no caso amplo de maior competição na indústria de ZEEs no país, a questão vai além do interesse próprio das empresas instaladas na ZFM, pois se trata de uma matéria de interesse regional, prevalecendo o interesse dos próprios atores políticos.

Em conclusão, levando-se em conta o contexto regional e político, não foi de todo surpreendente a mobilização no Senado pela rejeição do PLV/13, aprovando-se o texto original da Medida Provisória. Com efeito, um grupo de interesse (ZFM) com amplo apoio político e notável atuação lobista, agraciado com uma condição de benesse monopolista (única Zona Franca do Brasil) se viu ameaçado pela reforma que ampliaria o programa de ZEEs brasileiros, o qual tem o condão de alterar o curso de investimentos que seriam realizados na Zona Franca, em razão das benesses legais, permitindo que outras regiões da federação sejam beneficiadas pelo programa de ZEEs.

4.4 Processo Legislativo – Retorno à Câmara e os Vetos Presidenciais

Apesar da efetiva mobilização no Senado Federal, com a devolução da matéria à Câmara dos Deputados, a *de facto* reprovação do PLV/13 no Senado foi revertida, por 343 votos a 116, culminando no envio do PLV/13 à sanção presidencial do que viria a ser a Lei 14.184/2021. Não houve, contudo, uma sanção completa, sendo apresentados trinta vetos presidenciais.

Apesar da amplitude do veto, em número de dispositivos, este foi bastante específico, vetando única e exclusivamente dispositivos relacionados à permissão de enquadramento de empresas prestadoras de serviços no regime das ZPEs. A razão dos vetos teria sido de que os dispositivos vetados estabeleceriam novos benefícios fiscais que estariam amparados pelo período de vinte anos e que, portanto, contrariariam o interesse público por extrapolar o prazo máximo de cinco anos estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021.

Todavia, publicados os vetos presidenciais, a matéria foi devolvida à apreciação da Câmara dos Deputados, sendo que todos os trinta vetos foram derrubados em sessão do dia 27 de setembro, dando forma à redação final da Lei 14.184/2021.

5. ANÁLISE CRÍTICA DA REFORMA, POSSIBILIDADES FUTURAS

A promulgação da Lei 14.184/2021 é um marco da indústria de Zonas Econômicas Especiais no Brasil. O antigo regime regulatório era impróprio, desatualizado e extremamente rígido. A obrigatoriedade de destinação de 80% da produção à exportação, por exemplo, era um dos maiores gravames, pois as exportações poderiam cair subitamente em resposta à eventos globais imprevisíveis, como uma pandemia, uma guerra ou cenários econômicos adversos. Dessa forma, as empresas situadas em ZPEs poderiam encontrar-se impedidas de escoar sua produção e tornarem-se, da noite para o dia, insustentáveis economicamente, ou perderem os benefícios fiscais do regime especial, ficando sujeitas a multas, ainda por cima.

No entanto, esse não era o único desafio imposto pela antiga legislação brasileira de ZPEs. Nesta seção será analisado o texto legal aprovado, apontadas suas melhorias em relação ao marco legal anterior e será feita uma comparação com as melhoras práticas globais apontadas pelo Banco Mundial (AKINCI; CRITTLE, 2008). Após, expostas as alterações legais e sua significância, serão analisadas as últimas tendências globais da indústria de Zonas Econômicas Especiais.

5.1 Alterações Legislativas

Objetivamente, podem-se resumir as principais alterações trazidas pela reforma em 4 eixos, referentes à criação e administração das ZPEs, à possibilidade de sujeição de empresas prestadoras de serviços, aos controles regulatórios sobre as ZPEs e ao regime tributário aplicável, conforme se observa na tabela comparativa abaixo:

Matéria	Pré-Reforma	Pós-Reforma
Criação, Administração e Duração das ZPEs	<p>As ZPEs serão criadas mediante decreto do poder executivo federal, e serão administradas pelo poder público.</p> <p>O ato de criação da ZPE delimitará a sua área, a qual será contínua.</p> <p>A prorrogação do regime, por prazo igual ao originalmente concedido, está condicionada ao cumprimento de metas e interesse público.</p> <p>Não existe previsão de criação por iniciativa privada, ou de administração por entidade privada sem participação pública.</p>	<p>As ZPEs podem ser criadas pelo governo federal, estadual ou local, ou solicitadas por entidades privadas. Um futuro decreto estabelecerá as regras para fazer tal requisição.</p> <p>As zonas podem ser descontínuas, mas não podem ter regiões separadas por mais de 30 km. (Art. 2º, § 6º)</p> <p>A duração do regime pode ser prorrogada por períodos adicionais de até 20 anos. (Art. 8º, § 2º)</p> <p>As zonas privadas podem ter conselhos de administração privados sem participação do estado (Art. 2º-A, § 1º).</p>
Serviços	<p>As ZPEs são consideradas Zonas de Livre Comércio para manufatura voltada à exportação. Serviços estão excluídos do regime.</p> <p>Não é permitido o enquadramento de atividades de serviços no regime, ainda que ligadas à exportação.</p> <p>Não será permitida a instalação de empresa prestadora de serviços na área da Zona, ou de qualquer outra empresa não sujeita ao regime especial.</p> <p>Empresas de serviços não podem ser beneficiárias do regime especial.</p>	<p>As ZPEs são consideradas Zonas de Livre Comércio para manufatura e serviços que trabalham com exportação.</p> <p>São permitidas atividades de serviços de apoio dentro da zona, conforme o rol do Art. 21-A, § 2º. Implicitamente, isso engloba qualquer serviço de apoio, como hotelaria e arbitragem, por exemplo.</p> <p>Prestadores de serviço, ainda que não englobados pelo regime especial, poderão instalar-se na área da ZPE, mediante autorização da administradora da ZPE.</p> <p>As empresas que prestam serviços nas ZPEs não podem ter renda de empresas brasileiras fora de suas ZPEs (Art. 21-A, § 6º).</p>
Controle regulatório e restrições	<p>As empresas situadas nas ZPEs estão sujeitas às normas e regulações de produção brasileiras.</p> <p>As operações de importação e exportação estarão isentas de licenciamento e autorização dos órgãos reguladores brasileiros em casos expressamente referidos na legislação.</p> <p>As empresas sujeitas ao regime assumirão o compromisso de auferir e manter, por ano-calendário, receita bruta decorrente de exportação no patamar mínimo de 80%.</p>	<p>As empresas situadas nas ZPEs terão a liberdade regulatória para adotar as regras e a regulamentação dos países para os quais exportam seus produtos e serviços. Um futuro decreto estabelecerá as regras para fazer tal requisição.</p> <p>As operações de importação e exportação estarão isentas de licenciamento e autorização dos órgãos reguladores brasileiros, exceto aquelas relacionadas ao meio ambiente, saneamento e segurança nacional, e os casos expressamente previstos no § 1º do Art. 12.</p> <p>As ZPEs não têm mais exigências de exportação, podendo exportar ou vender internamente qualquer porcentagem de sua produção. As vendas domésticas ainda</p>

	As vendas domésticas estão sujeitas ao pagamento de tributos e penalidades. A empresa instalada em ZPE não poderá constituir filial ou participar de outra pessoa jurídica localizada fora de ZPE, ainda que para usufruir incentivos previstos na legislação tributária.	incorrem nos tributos e penalidades adicionais. Os escritórios administrativos ou outras partes da empresa não relacionadas à produção ou à prestação dos serviços que a empresa oferece podem estar localizados fora das zonas especiais (Art. 9º).
Tributos	Os bens e serviços importados ou comprados no mercado interno estão isentos dos tributos previstos no art. 6º-A, caput, seus incisos e nas condições estabelecidas em seus parágrafos.	A lei diferencia o tratamento tributário dado ao maquinário (Art. 6º-A), às matérias-primas (Art. 6º-B), aos serviços (Art. 6º-D), referindo a aplicabilidade desses dispositivos às aquisições realizadas entre empresas localizadas em ZPEs.

Fonte: formulação própria do autor.

Expostas as alterações principais da reforma, é necessário fazer uma comparação com algumas das melhoras práticas globais, elencadas a partir de extensa revisão de literatura pelo Banco Mundial. A experiência acumulada em mais de três décadas de desenvolvimento de zonas sugere que o fracasso ou sucesso de uma zona está ligado à sua estrutura de políticas e incentivos, bem como à forma como ela está localizada, como é desenvolvida e gerenciada (AKINCI; CRITTLE, 2008). Ou seja, o destino de uma zona pode ser determinado muito antes de sua própria efetivação, com base na análise legislativa, burocrática e, para zonas já existentes, na análise geográfica e de infraestrutura.

Akinci e Crittle (2008, p. 48-49) apresentam diversos erros na estrutura de incentivos que levam à performance inadequada de zonas:

Uncompetitive fiscal incentives. The package of fiscal incentives offered by EPZs is increasingly similar around the world. [...]

Experience shows that the use of generous incentives packages to offset other disadvantages (such as poor location and facilities) is ineffective in terms of overall zone performance, due in large part to the increasing commonality of zone investment incentives in recent years. [...]

- **Performance requirements.** Senegalese zonebased firms were subjected to severe employment creation and minimum investment requirements. In Liberia, foreign investors faced inordinately high initial investment requirements.
- **Prevention of private sector development of zones.** [...]
- **Weak administrative bodies.** The lackluster performance of some programs can also be traced to weak government bodies established to develop and operate zones, and to regulate zone activity. [...]
- **Trade exclusions on zone merchandise.** Some bilateral and multilateral free trade agreements (FTAs), such as the Arab FTA and MERCOSUR in Latin America, exclude products produced in free zones. Products processed in these zones cannot qualify for entry under these agreements. Products produced in Arab zones are not granted national certificates of origin; preferential access through the MERCOSUR agreements is denied to products produced in zones in qualifying countries.¹⁴

¹⁴ **Incentivos fiscais não competitivos.** O pacote de incentivos fiscais oferecido pelas ZPEs é cada vez mais semelhante em todo o mundo. [...]

Dos fatores acima apontados, pode-se concluir, com base no quadro comparativo apresentado inicialmente, que o antigo marco legal brasileiro dependia demasiadamente da oferta de incentivos fiscais, que havia um monopólio estatal (e federal) na implementação de projetos de zonas, que a prorrogação do regime dependia do cumprimento de metas estabelecidas politicamente e que a produção oriunda das zonas não era elegível para tratamento preferencial na exportação para países do MERCOSUL. A reforma, todavia, sanou efetivamente todos esses problemas, ao menos no nível da legislação; com efeito, a efetivação da criação de zonas por iniciativa ainda depende de decreto do poder executivo federal, sem data aprazada para sua edição, e tampouco é possível abstrair da mudança legislativa qual será a performance do corpo regulatório de ZPEs, o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE).

Além disso, outro problema concernente às Zonas já existentes é explicitado no trabalho citado (AKINCI; CRITTLE, 2008, p. 50):

Difficulties in harnessing the full potential of zones are often linked to poor site location, design, and development practices. Most government-developed zones, for example, were located in remote areas to act as growth poles. The location of many others reflected political rather than economic and technical factors.¹⁵

Nesse sentido, muito embora a alteração substancial do marco legal seja benéfica a todos os projetos de zonas considerados em efetiva implementação, fato é que eventual desenvolvimento dessas zonas está ligado também a sua localização geográfica, a existência de infraestrutura próxima, como portos e estradas, e ao interesse de instalação de empreendimentos privados. Acontece que, como bem se sabe, algumas dessas ZPEs foram autorizadas a mais de três décadas e jamais saíram do papel, o que é um indício de que, possivelmente, não foram bem planejadas em termos de viabilidade econômica, ou, mesmo que tenham sido, sua viabilidade sofreu diversas alterações com o passar dos anos, de maneira que a melhoria do marco legal possa não ser suficiente para sua utilização.

A experiência mostra que o uso de pacotes generosos de incentivos para compensar outras desvantagens (como localização e instalações ruins) é ineficaz em termos de desempenho geral da zona, devido em grande parte à crescente uniformidade dos incentivos de investimento em zonas nos últimos anos. [...]

Requisitos de desempenho. As empresas senegalesas baseadas em zonas foram submetidas a severos requisitos de criação de empregos e investimentos mínimos. Na Libéria, os investidores estrangeiros enfrentaram exigências de investimento inicial excessivamente altas.

Proibição do desenvolvimento privado de zonas. [...]

Órgãos administrativos fracos. O desempenho deficiente de alguns programas também pode ser atribuído a fracos órgãos governamentais estabelecidos para desenvolver e operar zonas, e para regular a atividade da zona. [...]

Exclusões comerciais sobre mercadorias da zona. Alguns acordos bilaterais e multilaterais de livre comércio (FTAs), como o FTA árabe e o MERCOSUL na América Latina, excluem os produtos produzidos em zonas. Os produtos processados nessas zonas não podem se qualificar para a entrada sob esses acordos. Produtos produzidos em zonas árabes não recebem certificados de origem nacionais; o acesso preferencial através dos acordos do MERCOSUL é negado a produtos produzidos em zonas em países qualificados. Tradução do autor.
¹⁵ As dificuldades em aproveitar todo o potencial das zonas estão muitas vezes ligadas à má localização do local, ao projeto e às práticas de desenvolvimento. A maioria das zonas desenvolvidas pelo governo, por exemplo, foram localizadas em áreas remotas para atuar como polos de crescimento. A localização de muitas outras reflete fatores políticos e não econômicos e técnicos. Tradução do autor.

Apesar disso, diversos pronunciamentos por chefes do executivo estadual¹⁶, municipal¹⁷ e outros atores políticos¹⁸ foram feitos, demonstrando interesse na ativação ou criação de novas zonas. O resultado prático desses pronunciamentos, todavia, só será observado em anos vindouros, dependendo não apenas da conclusão de obras pelo poder público, mas da existência de interesse nas zonas por parte do setor privado. Algumas ZPEs, como a de Ilhéus, possuem infraestrutura pronta e próxima da ZPE, como portos, aeroportos e ferrovias, mas o mesmo não pode ser dito sobre todas as outras ZPEs autorizadas.

Assim, ultrapassadas as considerações sobre o desenvolvimento das ZPEs já autorizadas, as quais estão todas sob controle total ou parcial do estado, resta avaliar a possibilidade de criação e administração por entidades privadas. No entanto, nesse ponto existe uma profunda limitação à avaliação do marco legal, simplesmente porque ele delegou ao poder executivo federal a competência para estabelecer, por decreto, o procedimento seletivo de caráter público pelo qual entes privados poderão apresentar propostas para a criação de zonas, conforme o § 1º-A do Art. 2º.

Nesse diapasão, transcorrido quase um ano da promulgação da Lei 14.84/2021, não é possível avaliar se o marco legal atende a um dos mais importantes elementos para o sucesso do programa de zonas (AKINCI; CRITTLE, 2008, p. 51):

Promote private rather than public development of zones. International experience suggests that private rather than public development of zones increases the chances of success. Outside East Asia and Dubai (United Arab Emirates), the vast majority of government-developed and -run zones have been consistently less effective than their private counterparts.¹⁹

De certa forma, é positivo que o decreto não tenha sido feito às pressas, simplesmente para suprir essa lacuna deixada pela legislação. O objeto do decreto, como mencionado, é essencial ao desenvolvimento do programa nacional de zonas e deve ser feito com atenção as melhores práticas globais no que se refere tanto à implementação quanto a administração por entidades privadas. A sua edição, contudo, é necessária para concretizar o avanço legislativo da Lei 14.184/2021 e permitir o desenvolvimento econômico do país, até porque os efeitos da criação de uma nova zona não são imediatos, sendo sentidos ao longo do tempo.

5.2 Tendências Globais

Conforme exposto ao longo desse capítulo, as alterações legais são bem-vindas, tendo sido aguardadas pela indústria há muito tempo. No entanto, diversos autores apontam para uma diminuição do papel das Zonas de Processamento de Exportação “básicas” na atração de investimentos internacionais, sendo que, para países em que não há uma indústria de zonas já estabelecida, a sofisticação do modelo de zonas é medida que se impõe. Nesse sentido referem Farole e Akinci (2011, p. 6):

¹⁶ <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/desenvolvimento-economico/com-novo-marco-legal-estado-ativa-a-zona-de-processamento-de-exportacao-de-imbituba>. Acesso em 19 de junho de 2022.

¹⁷ <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo.52637> e <http://www.jornalfoco.com.br/noticia/38927/prefeito-mario-alexandre-recebe-zpe-bahia-para-retomada-das-atividades-apas-novo-marco-legal.html>. Acesso em 19 de junho de 2022.

¹⁸ <https://folhabv.com.br/noticia/ECONOMIA/Economia/Governo-quer-que-participacao-da-setor-privado-na-economia-chegue-a-70-/78443>. Acesso em 19 de junho de 2022.

¹⁹ Promover o desenvolvimento privado e não público das zonas. A experiência internacional sugere que o desenvolvimento privado ao invés do público de zonas aumenta as chances de sucesso. Fora do Leste Asiático e Dubai (Emirados Árabes Unidos), a grande maioria das zonas desenvolvidas e administradas pelo governo tem sido consistentemente menos eficaz do que suas contrapartes privadas. Tradução do autor.

Thus, for countries that have not yet established economic zones programs, the traditional variety targeting multinational assembly activities within global production networks is far from the sure thing that it used to be. In the absence of massive labor cost advantages (e.g., Bangladesh and Vietnam) or scale (e.g., China), most countries will need to design more sophisticated strategies—beyond the basic EPZ—to attract MNCs.²⁰

Dessa maneira, cabe questionar quais seriam os desenvolvimentos mais avançados no campo de ZEEs, e qual a potencialidade do Brasil em recepcionar essas espécies de zonas. Alguns modelos que cumprem essa função são as Zonas de Emprego e Desenvolvimento Econômico (ZEDEs) hondurenhas, a exemplo de Próspera²¹, as propostas de Cidades Charter (*Charter Cities*)²² ou o modelo de Zonas de Prosperidade (LITVAY; SORUCO, 2020). Essas espécies possuem um arcabouço jurídico muito mais abrangente, com a concessão de autonomia administrativa e regulatória em sentido amplo, inclusive com a possibilidade de constituição de tribunais próprios e adoção de sistemas jurídicos diferentes daqueles do restante do território nacional.

Outro fator relevante desses modelos que não foi abrangido pela reforma da lei de ZPEs é a possibilidade de habitação permanente dessas zonas, que constituem verdadeiras cidades, servindo não simplesmente como polos de desenvolvimento econômico, mas áreas de teste para reformas políticas mais profundas, tal qual como ocorreu com as ZEEs chinesas. Nesse sentido, todavia, a reforma brasileira só pode ser vista de maneira positiva; o legislador pátrio está buscando adequar o ecossistema de ZEEs brasileiro às melhores práticas e últimas tendências globais, pelo que não se exclui do reino da possibilidade novas reformas, mais amplas, que visem possibilitar a implementação de novas espécies de Zonas Econômicas Especiais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme bem asseverado ao longo dos capítulos anteriores, a reforma da Lei de Zonas de Processamento de Exportação é, incontestavelmente, uma revolução no desenvolvimento de Zonas Econômicas Especiais no Brasil. A edição da Medida Provisória foi aproveitada para efetivar uma reforma há muito tempo debatida, sem avanços significativos, no Congresso Nacional; as alterações trazidas são robustas, alçando a legislação brasileira ao nível das melhores práticas globais em diversas áreas.

A permissão de instalação de empresas prestadoras de serviços, não apenas aquelas voltadas diretamente à exportação, mas toda sorte de serviço de apoio às atividades desenvolvidas pelas empresas sujeitas ao regime legal das ZPEs é fundamental para que a operação das empresas situadas nas ZPEs seja tão eficiente quanto possível. Mas a reforma foi além, se adequando ao nível mundial, possibilitando que empresas de serviços, ainda que não-sujeitas ao regime, possam se instalar na área da ZPE, desde que comprovado que auxiliem no funcionamento das empresas ali situadas.

Outra questão de destaque foi a inversão do raciocínio no que se refere as autorizações e licenças. No marco legal anterior, apenas os casos previstos em lei ou regulamento eram isentos de alguns procedimentos; no atual marco legal, as empresas sujeitas ao regime especial

²⁰ Assim, para países que ainda não estabeleceram programas de zonas econômicas, a variedade tradicional que visa as atividades de montagem multinacionais dentro de redes de produção globais está longe de ser a certeza que costumava ser. Na ausência de vantagens de custos maciços de mão-de-obra (por exemplo, Bangladesh e Vietnã) ou de escala (por exemplo, China), a maioria dos países precisará projetar estratégias mais sofisticadas - além das ZPEs básicas - para atrair empresas multinacionais. Tradução do autor.

²¹ <https://pzgps.hn/>

²² <https://chartercitiesinstitute.org/intro/>

estão isentas de todo licenciamento e autorização perante os órgãos reguladores brasileiros, exceto nos casos expressamente previstos em lei.

Por fim, a descentralização do controle da política nacional de zonas é extremamente positiva; com a reforma, municípios e estados têm autonomia para propor a criação de novas ZPEs, o que implica, necessariamente, em maior competitividade e decorrente necessidade de melhoria dos sistemas para atender às demandas privadas. O que será visto na prática, todavia, é a eficiência com a qual o poder público, e, em especial, o Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação (CNZE) lida com a renovada demanda.

A outra face da descentralização, contudo, ainda depende da edição de decreto regulamentador por parte do poder executivo federal. A possibilidade de criação de ZPE mediante requisição privada é uma das facetas mais importantes da reforma, pois permite o desenvolvimento de zonas sem o uso de recursos públicos, pensadas de maneira a recuperar e agregar valor aos investimentos.

Assim, em que pese seja a reforma, por si só, uma verdadeira revolução do marco legal brasileiro de ZPEs, tendo renovado o interesse na implementação das Zonas brasileiras, ela só poderá ser considerada a par das melhores práticas globais quando avaliada em conjunto com um decreto ainda não editado. Embora as Zonas estabelecidas anteriormente e controladas pelo estado possam apresentar resultados, gerando empregos, incrementando o PIB e desenvolvendo as regiões em seu entorno, o fato de essas zonas não serem geridas com base em incentivos mercadológicos, contrastando custos e resultados, pode resultar em zonas subsidiadas pelo estado e, em última análise, pelo pagador de impostos, não refletindo uma situação de crescimento real.

Por fim, a edição do decreto permitirá, também, analisar o comprometimento do país com a melhoria contínua do seu marco legal de Zonas Econômicas Especiais, o que refletirá na evolução dos sistemas brasileiros para receptor novos e mais avançados modelos de zonas. A longo prazo, a permanência do Brasil como um destino apropriado a investimentos de classe mundial dependerá de sua disposição e velocidade em se adaptar as mudanças globais, invertendo o padrão até então vigente: de necessidade de resgate e renovação de legislações ultrapassadas para um país preparado para mudanças ainda não consolidadas.

REFERÊNCIAS

- AKINCI, Gokhan; CRITTLE, James. **Special Economic Zones: performance, lessons learned, and implication for zone development (English)**. Foreign Investment Advisory Service (FIAS) occasional paper Washington, D.C. : World Bank Group. 2008. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/Special-economic-zone-performance-lessons-learned-and-implication-for-zone-development>. Acesso em: 12 maio 2022.
- FAROLE, Thomas; AKINCI, Gokhan. **Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions**. Directions in Development ; trade. World Bank. © World Bank. 2011. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2341>. Acesso em: 15 maio 2022.
- FAROLE, Thomas. **Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience**. Directions in Development ; trade. World Bank. © World Bank. 2011. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2268>. Acesso em 17 jun. 2022.
- GEBEL, Titus. **Free Private Cities: Making Governments Compete for You**. Scotts Valley: Aquila Urbis Walldorf, 2018.
- LITVAY, Francisco; SORUCO, Marcelo. Desenvolvendo o Brasil com Zonas de Prosperidade. **MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics**, [S. l.], v. 8, 2020.

- DOI: 10.30800/mises.2020.v8.1318. Disponível em: <https://www.misesjournal.org.br/misesjournal/article/view/1318>. Acesso em: 07 jun. 2022.
- MARIATH, Aline Brandão. **Financiamento de campanhas eleitorais e lobby da indústria de bebidas açucaradas e seus insumos no Congresso Nacional**. 2021. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi: 10.11606/T.6.2021.tde-20042021-184615. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6138/tde-20042021-184615/pt-br.php>. Acesso em: 07 jun. 2022.
- MCKINNEY, Joseph *et al.* **Relatório de Projeção Econômica de Zonas de Prosperidade**. Institute for Competitive Governance, 2020. Disponível em: [Relatório+de+Projeção+Econômica+de+Zonas+de+Prosperidade++Brasil+.pdf](https://squarespace.com/Relatório+de+Projeção+Econômica+de+Zonas+de+Prosperidade++Brasil+.pdf) (squarespace.com). Acesso em: 29 abr. 2022.
- SANTOS, Manoel Leonardo *et al.* **Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados**. Opinião Pública [online]. 2015, v. 21, n. 1, pp. 33-59. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-019121133>. ISSN 1807-0191. Acesso em: 08 jun. 2022.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. **World Investment Report**. Nova Iorque e Geneva. Nações Unidas. 2019. Disponível em: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2019>. Acesso em: 12 de junho de 2022.
- ZENG, Douglas Zhihua. **Building Engines for Growth and Competitiveness in China : Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters**. Directions in Development ; countries and regions. World Bank. © World Bank. 2010. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2501>. Acesso em: 01 jun. 2022.