

Área Temática: ADMINISTRAÇÃO GERAL

IMPLANTAÇÃO DE ÁREAS DEDICADAS A REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA: ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO E CENTRO DE LOGÍSTICA E INDÚSTRIAS ALFANDEGADAS.

AUTORES

MARIA RITA PONTES ASSUMPÇÃO

Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

rita.assumpcao@unisantos.br

ADEILDO GERMINO ALVES

Universidade Católica de Santos (Unisantos)

adeildogermينو@hotmail.com

LÉO TADEU ROBLES

Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

leotrobles@unisantos.br

Resumo

Regime aduaneiro corresponde ao tratamento aplicável às mercadorias submetidas a controle aduaneiro, conforme legislação, considerando a natureza e objetivos da operação com a carga importada / exportada. No comércio exterior, busca-se a agilidade nos procedimentos, sob a vigilância das autoridades aduaneiras. Os regimes especiais em recintos alfandegados (áreas dedicadas) caminham nesse sentido e podem potencializar o crescimento econômico de uma região, ao promover a criação de empregos perenes e especializados. No Brasil, essas áreas são conhecidas como Zonas de Processamento de Exportação - ZPEs, Portos Secos e Centros de Logística e Indústrias Alfandegadas - CLIAS. Este estudo, de caráter exploratório, se baseia em pesquisas bibliográficas e aplicação de questionário semi-estruturado a pessoas intervenientes em processos aduaneiros, responsáveis pela gestão dos municípios envolvidos e empresários do setor. A hipótese é o potencial da Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS para implantação de recintos alfandegados, analisando-se a desregulamentação das operações portuárias, aspectos da legislação aduaneira e iniciativas governamentais e empresariais. Assim, identificam-se locais passíveis de implantação de áreas dedicadas com regimes especiais e constata-se a demora e entraves legais que têm impedido sua efetivação e, assim, a contribuição para o desenvolvimento da economia regional e do país.

Palavras-chave: Logística Internacional e Portuária; Cadeias Globais de Suprimentos; Regimes Aduaneiros Especiais.

Abstract

Customs regulation and regimes are fundamental tools to International Commerce agents and they present many ways in order to allow exports and imports business with fiscal benefits and logistics optimization options. Among recent Brazilian initiatives for dedicated areas location, are remarkable those referred to Processing Exportation Zones – ZPEs, Dry Ports and the Customs Industries and Logistics Centers – CLIAS. They have their basic regulation recently modified and they are analyzed in this exploratory study, based upon bibliographic

research and interviews with firms' executives, in order to identify the actual potential to implement areas with Special Customs Regimes at Santos Metropolitan Region – RMBS. Its International Commerce vocation, mainly by Santos Port location, the most Brazilian port, RMBS presents effective actions from their municipalities and private entities to enhance enterprising towards to everlasting and specialized jobs creation. However, the lasting in legislation effectiveness is one obstacle to impact that kind of implementation in the region, delaying the potential identified both to the RMBS as for Brazil.

Keywords: Port and International Logistics; Global Supply Chains; Special Customs Regimes.

1. Introdução

As atividades associadas ao Comércio Exterior sempre tiveram grande importância na economia da Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS, onde se localiza o Porto de Santos, o mais importante da América Latina¹ e bastante significativo para a economia brasileira, dado o volume e valor de carga do Comércio Exterior. A movimentação de contêineres no Porto de Santos, no período de 2001 a 2007, cresceu cerca de 250%: em 2001 foram movimentados 1.027.685 TEUs (Twenty-foot equivalent unit) e, em 2007 foram 2.532.900 TEUs (GONÇALVES e NUNES, 2008). A partir da desregulamentação da atividade portuária, pela Lei n.º. 8.630 de 25 de Fevereiro de 1993, denominada Lei de Modernização dos Portos, a tecnologia de movimentação de cargas transformou-se radicalmente - com a utilização de contêineres (facilitando a mecanização do manuseio de mercadorias) e o uso intensivo da tecnologia de informação e telecomunicação acelerou o fluxo de documentação na liberação aduaneira de cargas, facilitando também a gestão logística portuária e internacional. Estas mudanças foram resultados de investimentos nas atividades portuárias em áreas concedidas para exploração por entidades privadas.

Estas inovações resultaram na diminuição no número de pessoas empregadas, que agora, devem ter maior qualificação para operação dos equipamentos de movimentação e dos sistemas de informação para despacho aduaneiro e controle logístico no escoamento do fluxo de materiais importados e exportados. Uma das alternativas para atender a agilidade necessária no preparo da carga para exportação e / ou desembarço da carga importada e retomar o nível de emprego local e regional, é o desenvolvimento de atividades acessórias ao Comércio Exterior.

Este trabalho analisa a implantação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) e de Centros de Logística e Indústrias Alfandegadas (CLIAs), em função de benefícios que trazem às empresas por estarem submetidos ao terceiro tipo de regime aduaneiro. Iniciativas de implantação destes locais já ocorrem em muitos países de economias diversificadas, como forma de apoio ao setor de Comércio Exterior e à Logística Internacional.

A hipótese básica é a de que a RMBS, além das atividades dos setores de comércio, serviço público, turismo sazonal, prestação de serviços bancários e alimentícios, terá maior capacidade de empregabilidade, investindo também na melhoria dos serviços de logística retroportuária para o comércio internacional.

Os mecanismos analisados para verificação de localização em áreas potenciais da RMBS foram: Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs); Estações Aduaneiras de Interior (EADIs) / Portos Secos (*Dry Ports*) ou Centros de Logística e Indústrias Alfandegadas (CLIAs). Estas áreas facilitam as operações comerciais internacionais ao armazenar, beneficiar, industrializar, comercializar produtos com benefícios fiscais, conforme legislação específica.

Este trabalho apresenta os conceitos dos mecanismos analisados e, na sequência os locais potenciais para sua implantação em municípios da RMBS: Peruíbe, Itanhaém, Praia Grande, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Santos. Estas áreas potenciais foram indicadas por representantes das municipalidades locais, como iniciativas propostas em parceria com entidades privadas para abrigar estes recintos para facilitar as operações de carga para o mercado externo.

2. Problema de Pesquisa, Objetivo e Metodologia

Este trabalho analisa o potencial da RMBS em abrigar áreas para implantação de recintos alfandegados para manuseio e preparação de mercadorias e produtos, assim como para prestação de serviços logísticos associados à importação e exportação. Assim, a questão

norteadora da pesquisa é: quais as potencialidades para implantação de locais com regimes aduaneiros especiais na Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS?

Os resultados apresentados são frutos de metodologia referenciada a pesquisa exploratória em fontes secundárias e análise de dados primários coletados pela aplicação de questionário semi-estruturado em entrevistas a pessoas intervenientes em processos aduaneiros, responsáveis pela gestão dos municípios envolvidos e participantes de entidades privadas. A pesquisa foi desenvolvida com o apoio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) na Universidade Católica de Santos – UniSantos, associado a um dos seus eixos de pesquisa relacionado ao desenvolvimento do porto.

3. Regimes Aduaneiros Especiais

A legislação aduaneira regula a entrada e saída de mercadorias do território nacional, e, conforme Werneck (2008), é constituída pelo Regulamento Aduaneiro Nacional e instruções normativas, definidas pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex), ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que estabelecem diferentes regimes aduaneiros.

Um regime aduaneiro define o tratamento tributário a ser aplicado a uma operação do comércio exterior, seja ela uma importação ou exportação, definindo a cobrança dos direitos aduaneiros, incidentes sobre o valor das mercadorias (FARO e FARO, 2007). Os trâmites aduaneiros, específicos a determinados regimes aduaneiros, podem prejudicar o andamento do fluxo físico da carga, podendo constituir verdadeiras barreiras operacionais, conforme o seu sistema de gerenciamento e sua legislação aduaneira e respectiva estrutura alfandegária. Despacho aduaneiro é o procedimento fiscal para desembaraço aduaneiro das mercadorias - conforme o regime a que estejam submetidas, sejam elas destinadas à exportação ou de carga importada (quando então são encaminhadas a qualquer ponto do país).

Os Regimes Aduaneiros brasileiros se dividem em categorias: os comuns, os especiais e os especiais aplicados em áreas físicas especiais ou locais dedicados. Nos primeiros, observa-se o pagamento dos tributos, sem qualquer procedimento excepcional. Os demais permitem ingresso e saída de mercadorias do país, com isenção ou suspensão dos tributos aplicáveis, sendo que a última categoria permite que o despacho aduaneiro seja deslocado para áreas geográficas do território aduaneiro, em zonas secundárias (FARO e FARO, 2007).

Os Regimes Aduaneiros Especiais são mecanismos de incentivo ao Comércio Exterior, segundo Bizelli (2006), por permitirem a suspensão de tributos Federais, Estaduais, Municipais, conforme respectivas legislações. Destacam-se, alguns destes instrumentos: *Drawback*; Admissão Temporária; Regime especial de entreposto aduaneiro de importação e exportação; Trânsito aduaneiro; Entreposto Industrial sob controle aduaneiro informatizado (Recof); Regime Tributário para incentivo à modernização e ampliação da estrutura portuária (Reporto); Recinto Especial para despacho aduaneiro de exportação (Redex).

Regimes Aduaneiros aplicados em áreas especiais ou locais dedicados

A criação dos regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais veio imprimir maior dinamismo às atividades do comércio exterior, contribuindo para a redução de custos logísticos e operacionais para as empresas brasileiras que recebem concessão para sua exploração (FARO e FARO, 2007). Os recintos alfandegados, sob este regime aduaneiro são chamados: Estações Aduaneiras de Interior (EADIs), Portos Secos ou Centro de Logística e Indústrias Alfandegadas (CLIAs) e Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs). A criação de EADIs e ZPEs tem contribuído para acelerar os processos logísticos no despacho aduaneiro de carga.

Estação Aduaneira de Interior (EADI) ou Porto Seco (Dry Port)

Este tipo de regime aduaneiro, existente desde a década de 1970, foi criado, segundo Ricupero e Oliveira. (2007), para dar maior velocidade ao desembarço aduaneiro e diminuir congestionamentos nos portos brasileiros, podendo ser instalado em: Terminais retroportuários alfandegados e em zonas secundárias - Estações Aduaneiras Interiores. Recentemente surge um novo conceito: Centro Logístico Integrado Alfandegado. De 1971 a 1995, a exploração destes serviços por empresas privadas, conforme Lourenço (2008) era realizada sob autorização da Receita Federal do Brasil. De 1995 a 2003, as instalações sob estes regimes passaram a terem concessão pelo Estado.

Desde 2003, o setor busca junto ao governo a alteração do regime jurídico, retornando a operação da Eadi, o que avançou enormemente através da edição da medida provisória 320/2006 que propunha a reestruturação do setor de logística portuária e aduaneira e o modelo jurídico das Eadi's, criando o Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA). (LOURENÇO, 2008, p.1)

Presentes em diversos pontos do território nacional, estes regimes tem caráter público e permitem a agregação de valor às mercadorias por meio de pequenas transformações e montagens, com custo reduzido, além de realizar atividades de movimentação, armazenagem, processamento de produtos e despacho nas operações internacionais, conforme o Quadro 1.

Genericamente, têm sido denominados “portos secos”, por se situarem em zonas secundárias, ainda que, na maior parte das vezes, precisem utilizar-se dos portos molhados para o início ou finalização do negócio, em atividades de importação e exportação (RICUPERO e OLIVEIRA, 2007, p. 336).

Quadro 1. Operações e características de Centro Logístico Industrial Aduaneiro e Porto Seco

Requisitos	CLIAS	Portos Secos
Natureza da Prestação de serviço	Privado	Público (permissão e/ ou concessão-licitação)
Localização (Cidade/região)	Definido pela iniciativa Privada	Definido pelo governo no edital de licitação
Estrutura mínima (pátio, armazém, etc.)	Definido pela iniciativa Privada	Definido pelo governo no edital de licitação
Prazo de Alfandegamento	Permanente	Limitado ao contrato de permissão, em geral 10 anos
Fluxos atendidos	Importação/Exportação	Importação/Exportação
Segurança Logística (requisitos obrigatórios)	Sistema de Vigilância e Monitoramento do áudio e vídeo do recinto integrado ao Sistema de Gestão Logística; Scanners para contêineres e paletes; plano de continuidade do negócio; laboratório para coleta de amostras e análises	Sistema de vigilância Eletrônica
Serviços agregados	Todos os regimes previstos na legislação aduaneira e Indústria Alfandegada	Todos os regimes previstos na legislação aduaneira

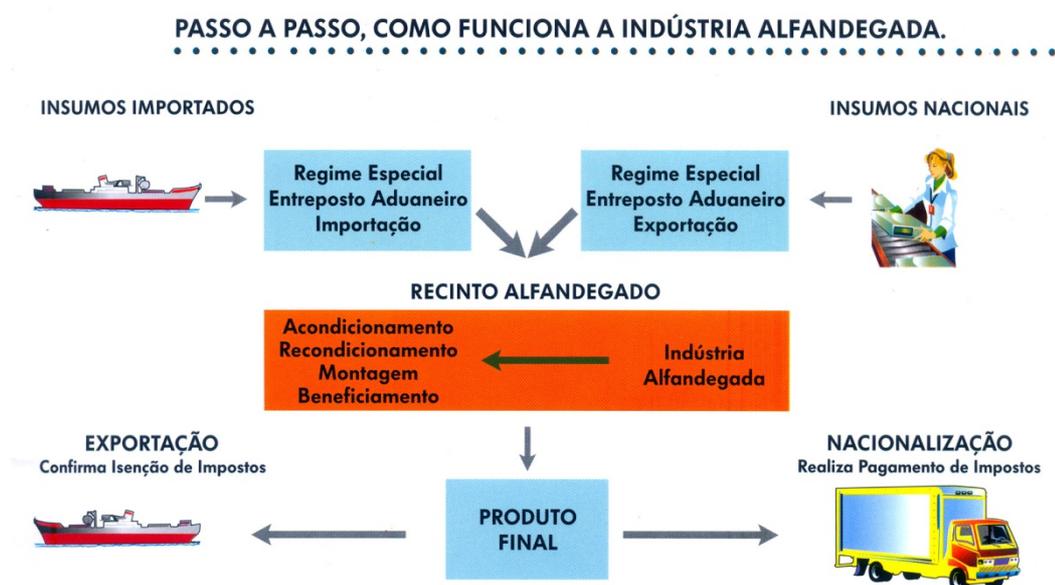
Fonte: Adaptado da Revista Tecnológica, 2007

Centro de Logística e Indústrias Alfandegadas (CLIAS)

São 63 unidades retroportuárias no Brasil, 27 unidades no Estado de São Paulo e 4 na RMBS. Tradicionalmente, as importações somam 70% do movimento dos Portos Secos e 30% exportações, geram cerca de 20 mil empregos diretos no Brasil e movimentam cerca de 4 milhões de contêineres (TEUs) com mercadorias no valor de pouco mais de \$ 70 bilhões/ano. (CARDOSO, 2007, p.74.).

Este regime aduaneiro especial possibilita também operações de indústrias alfandegadas. Conceituada como a instalação de uma linha de produção industrial, em área delimitada dentro de um Recinto Alfandegado é autorizada a operar sob regime de Entrepósito Aduaneiro com permissão para receber insumos importados ou nacionais agregando valor com suspensão de impostos Estaduais e Federais. Seu produto final poderá ser exportado, isento de impostos, ou nacionalizado com o pagamento de impostos. A Figura 1 ilustra o fluxo de operação de uma indústria alfandegada, em que se apresenta o princípio de se agregar valor a produtos importados ou nacionais voltados principalmente à exportação, instrumento que é para o incentivo ao comércio exterior. Eventuais nacionalizações deverão ter a incidência dos impostos cabíveis.

Figura 1 Fluxo da Indústria Alfandegada



Fonte: Ciesa S/A, Outubro. 2007

A necessidade de modernizar mecanismos de fomento às exportações, bem como redução de custos no Brasil levou autoridades aduaneiras, empresários do setor de logística e comércio exterior a idealizar a indústria alfandegada brasileira a partir da experiência consagrada em vários países, sobretudo aqueles em que o Comércio Internacional tem participação expressiva em suas economias.

Na Espanha, por exemplo, devido à diretiva da União Européia (UE), não é permitida atividade industrial com tratamento fiscal privilegiado. As Zonas Francas perderam seu significado, dado que mercado comum permite passagem de pessoas e mercadorias entre os países da UE. Francisco Lopéz Peña durante Videoconferência “*La evolución de las Zonas Francas en España: de La Autarquía a la Comunidad Europea*”, durante o V Simpósio Internacional de Gestão de Negócios em Ambiente Portuário (SINAP)³, informou que mais de 85% do Comércio Internacional da Espanha se dá na comunidade da União Européia.

As Zonas de Atividades Logísticas espanholas, então, passaram a se dedicar à agregação de valor logístico, buscando economias de escala para operadores logísticos e embarcadores em operações de montagens de Kits, consolidação e desconsolidação de cargas, embalagem, etc. “No caso da União Européia, a tendência é o desaparecimento das zonas francas, pois isso cria condições não uniformes de concorrência entre os países membros”.

(MINERVINI, 2008). Na América do Sul existe no Uruguai, denominada Regime de Porto Livre, em Montevideu.

Na Instrução Normativa 241/02 estabelecida pela Receita Federal do Brasil, os Recintos Alfandegados credenciados para receberem estas linhas de produção destinadas, prioritariamente, ao mercado externo terão as seguintes denominações: Aeroporto Industrial; Plataforma Portuária Industrial e Porto Seco Industrial.

Keedi (2007) argumenta:

“O atual CLIA não é apenas uma área de despacho, nacionalização e desnacionalização de mercadorias, mas uma forma mais abrangente de área alfandegada, criando melhores condições para a logística”. (KEEDI, 2007)

Os Centros de Logística e Indústrias Alfandegadas no Brasil são condicionados a questões econômicas, político - legislativo, tributário-fiscal entre outros aspectos. Um dos pontos principais é o Projeto de Lei do Senado nº 327 de 13 de Dezembro de 2006, que substituiu a Medida Provisória² nº 320 de 24 de Agosto de 2006. Porém houve rejeição, conforme o relator Senador João Alberto Souza (PMDB-MA) que considerou a matéria não objeto de MP, argumentando que, além de não ter sido suficientemente discutida, não possuía pressupostos constitucionais. Portanto a criação definitiva dos CLIAS ficou adiada.

Porém, durante a vigência da MP 320 quatro empresas (TABELA 1), que operavam Portos Secos por medida judicial, foram beneficiadas ao obter o credenciamento como CLIAS. Seu prazo de permissão ou concessão obtido por contratos por licitação pela Receita Federal do Brasil (RFB) havia expirado e o Governo suspendido o processo licitatório necessário para abertura de unidades de portos secos. A MP 320 foi elaborada a partir do Projeto de Lei 6.370/05 que já previa o fim do processo licitatório para abertura destes recintos e não obteve aprovação no Congresso.

Tabela 1. Empresas cadastradas como CLIAS durante período de validade da MP 320/06.

Empresa	Tempo (anos)	Certificação	Nº de funcionários	Localização das unidades	Serviços Agregados
Armazéns Gerais Columbia	19	ISO 9001/2000	154	Santos (SP)	Posto bancário, ambiente com temperatura controlada, serviços de embalagem, reembalagem, industrialização e outros.
Cragea	33	Não possui	180	Suzano (SP)	Estufagem, desova, paletização, marcação e remarcação de volumes, movimentação de contêineres e centro de distribuição.
Deicmar	1	ISO 9001/2000 14000/18000	150	Santos (SP)	Todos os regimes especiais previstos na legislação aduaneira.
Mesquita Transportes e Serviços	20	Não possui	260	Guarujá e Santos (SP)	Industrialização, montagem, beneficiamento, armazenagem climatizada, desova e outros.

Fonte: Adaptado Revista Tecnológica. Maio, 2007

A nova legislação objetivava, conforme informações da pesquisa de campo realizada dia 14/10/2008 com a Ex-Deputada Federal Mariângela Duarte: melhorar a logística do comércio exterior brasileiro; simplificar procedimentos para acelerar os fluxos; proporcionar mais segurança e qualidade ao controle aduaneiro; regularizar a situação das Empresas que funcionavam sob medida judicial. Instituições e autoridades criticam essa nova legislação, conforme apontam Sales e Sousa (2006), destacando-se:

- Frente Nacional dos Permissionados dos Recintos Alfandegados que consideram as atividades de Portos Secos como sendo serviço público que deve ser licitado e não licenciado por ato administrativo da Receita Federal do Brasil como estabelece a nova legislação;
- Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco), segundo a entidade as novas regras representam sérios riscos para o Estado e para a Sociedade Brasileira, não dando garantia de controle das mercadorias que entram e saem do país dificultando a fiscalização;
- Associação Nacional dos Portos Secos (ANPS), que considera inviáveis recintos alfandegados, destinados a armazenar cargas importadas e para exportação, operando sem fiscalização de agentes públicos;
- Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de uso público (ABRATEC), que aponta a falta de diálogo com o setor para a definição da legislação.

Em janeiro de 2009, o Projeto de Lei do Senado 327/06 se encontrava em discussão no Senado Federal, conforme portal da instituição. Em abril deste mesmo ano, este Projeto de Lei se encontrava em tramitação na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, conforme portal da instituição.

Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs)

As Zonas de Processamento de Exportação, conforme Oliveira (2006), tradicionalmente são utilizadas em vários países para fomentar as vendas para o mercado externo. Os produtos fabricados ou montados nessas zonas de extensas áreas gozam de isenções tributárias, incluindo os materiais importados ali manipulados e incorporados aos produtos a serem exportados. Nos Estados Unidos são conhecidas como *Foreign Trade Zones* (FTZ) e estão presentes nos estados do Texas, Nova York e Washington.

Há muitas zonas francas espalhadas pelo mundo. Por exemplo, Ilha da Madeira, em Portugal; Iquique, no Chile; San Andres, na Colômbia; Manaus no Brasil; Koushieng, em Taiwan; Shenzhen, na China e Malta, no Uruguai. Somente nos Estados Unidos, há 200 zonas francas, como Porto Rico, Kansas City, Honolulu, Seattle etc. (MINERVINI, 2008, p.183).

A República Popular da China, principalmente a partir da década de 80, criou estas áreas como suporte básico para o progresso do país ao captar investimentos e incentivar as vendas para o exterior. Naquele país, são conhecidas como Zonas Econômicas Especiais – ZEE. A vantagem estratégica das ZEE é oferecer integração com os terminais portuários, uma vez que permite a formação de verdadeiras plataformas de processamento logístico (OLIVEIRA, 2006). Em 1979, Shenzhen era uma vila de pescadores de 20 mil habitantes. Transformada em ZEE, a cidade é hoje um centro moderno com mais de 10 milhões de habitantes (BRAGA, 2008).

O uso extensivo de ZPEs pode ser ligado aos processos bem sucedidos de desenvolvimento voltados para as exportações, adotados pelos famosos “tigres asiáticos” (Cingapura, Coréia do Sul e Taiwan) e, mais recentemente, pela China e pela Índia. (BRAGA, 2008).

As ZPEs representam, para Minervini (2008), zonas de livre-comércio ou zonas francas autorizadas pelo Estado, condicionadas por legislação especial, possibilitando infraestrutura, serviços, ambiente propício para atração de investimentos estrangeiros voltados ao setor e competitividade empresarial, promovendo empregos de alto valor agregado, bem como geração de conhecimentos.

Dentre as alternativas de formas de ingresso em outros países pelas empresas exportadoras estão: internet e *e-commerce*; filial de vendas; vendas por correio; consórcio de

promoção de exportação; vendas ao consumidor final; redes de distribuição; empresas de gestão da exportação; agentes de compras; *broker*; *trading company*; *joint venture*; *franchising* e Zonas de Processamento de Exportação – ZPEs.

Esta última modalidade permite, sobretudo, a redução de custos na logística internacional a qual, segundo Robles (2001), é entendida como a movimentação de mercadorias entre dois ou mais países, envolvendo a gestão de componentes interdependentes (transporte, armazenagem, embalagem, gestão de inventário, manuseio de materiais, questões fiscais e ambientais e sistemas de informações). Em zonas livres, geralmente, estabelecidas em locais privilegiados e com vocação de comércio exterior, possibilitam: industrialização e modificação de produtos com suspensão de impostos de setores eletrônico, farmacêutico, têxtil, confecção de calçados e brinquedos, automobilístico, máquinas e equipamentos, entre outros; maior segurança para mercadorias armazenadas, o que reduz valor do seguro; maior dinamismo nos negócios devido à possibilidade de parcerias entre empresas estabelecidas nestes regimes (MINERVINI, 2008).

No Brasil, há as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), que são distritos industriais incentivados, em que as empresas ali sediadas operam com isenção de impostos, liberdade cambial e procedimentos administrativos simplificados, com a condição de destinarem a maior parte de sua produção ao mercado externo. (MINERVINI, 2008, p. 183)

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), criadas no Brasil em 1988 no Governo José Sarney, permaneceram sem regulamentação definitiva e em discussão no Congresso durante quase duas décadas. Objeto de modificações e modernização para acompanhar a realidade econômica do país, em 04 de Junho de 2008, o Senado aprovou o texto do Projeto de Lei de Conversão – PLV 15/08, cuja proposta foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A aprovação da Lei 11508/2007, complementada pela Lei 11732/2008, se deu por negociações entre o Executivo e Senadores de oposição sobre alguns pontos, entre os quais o que prevê pagamento integral dos impostos incidentes sobre a porcentagem da produção de empresas instaladas nas ZPEs para venda no mercado nacional. Este novo regime aduaneiro especial insere o Brasil no rol dos quase 116 países que utilizam mecanismos semelhantes.

A implantação de ZPEs brasileiras segue as seguintes etapas básicas até sua efetiva operacionalização (conforme legislação aprovada):

- Propostas de criação dos regimes serão analisadas e aprovadas pelo Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação – CZPE, composto por colegiado de ministros. Estados, juntos ou não com Municípios, podem estabelecer ZPEs, contando com investimentos privados e desde que suas regiões possuam áreas para tal, acesso a portos e aeroportos internacionais, bem como disponibilidade mínima de infra-estrutura e serviços que atendam necessidades destas áreas de processamento para exportação;
- ZPEs destinarão, no mínimo, obrigatoriamente, 80% da produção de bens e serviços ao mercado externo. Uma vez que atendam a essa condição, importações ou compra de insumos domésticos terão suspensão de impostos e contribuições como Imposto de Importação, Imposto sobre Produtos Industrializados, Contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS e COFINS-importação), Contribuição para o PIS/PASEP (incluindo o PIS/PASEP – importação), Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante. 20 % ou menos, conforme política adotada pelo Governo para o setor, da produção de bens e serviços poderá ser comercializada internamente ao país, entretanto, incidindo todos os impostos e contribuições de uma operação normal.

- Entidades que usufruírem do regime aduaneiro especial de ZPEs exercerão suas atividades pelo prazo de 20 anos, prorrogáveis, por igual período e de acordo com critérios do CZPE.
- Estes mecanismos incentivados destinados à instalação de empresas vocacionadas ao comércio exterior serão formalizados por decreto pelo Poder Executivo que contabilizará, após o ato de criação da ZPE, 12 meses para efetivo início das obras necessárias e igual período, se não houver justificação, para sua conclusão. Se a empresa administradora não atentar a esta questão o instrumento de criação da área de livre comércio perderá validade. Este mesmo procedimento vale para as 17 ZPEs autorizadas até 1994 que, a partir da publicação da Lei 11732/08 no Diário Oficial da União em 01/07/2008 devem iniciar obras de implantação de seus respectivos projetos no período de um ano.

As Zonas já autorizadas no Brasil localizam-se nos seguintes estados: Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Paraíba, Pará, Sergipe, Tocantins, Bahia, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

4. Perspectivas e Potencialidades para a RMBS

A Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS³ é uma realidade desde sua criação pela Lei Complementar Estadual nº. 815 de 30 de julho de 1996, a qual, segundo Gonçalves e Nunes (2008), “É formada por nove municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente que, juntos, segundo estimativa do IBGE em 2006, possuíam 1.666.453 habitantes, distribuídos numa área de 2 373 km²”.

A formação da RMBS promove a integração econômica, política, social e migrações pendulares entre os moradores. Tendo em vista seu fortalecimento, as municipalidades locais desenvolvem projetos de caráter regional, a exemplo da experiência pioneira da Região Metropolitana de Porto Alegre, nos anos 60.

Neste particular, há iniciativas relacionadas, especialmente, às atividades portuárias que constituem uma das vocações da RMBS, devido ao Porto de Santos. As atividades associadas a este porto abrangem os municípios de Santos, Guarujá e Cubatão, representando, segundo dados da Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) em 2006, cerca de 30% do valor do fluxo de exportações e importações brasileiras. A hinterland deste porto abrange os estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Goiás, Paraná e países do Mercosul e de outros continentes.

A área de negócio do Porto de Santos concentra a maior parte da produção agrícola de exportação e os mais importantes pólos industriais brasileiros suprindo quase metade dos consumidores do país. Ainda, o aspecto logístico do complexo santista potencializa implantação de Zonas de Processamento de Exportação na região, pois tem acesso servido por diversos modos de transportes como os Aeroportos Internacionais de Guarulhos e Viracopos, as rodovias do Sistema Anchieta - Imigrantes, Rio-Santos e outros, além das concessionárias ferroviárias MRS Logística S/A e América Latina Logística (ALL).

A RMBS possui projetos que objetivam abrigar os regimes aduaneiros especiais citados com a finalidade de estimular as atividades de comércio exterior. Estes projetos são apresentados a seguir, identificando-se iniciativas nas cidades com capacidade de investimento.

Estância Balneária de Peruíbe

Situada no Litoral Sul do Estado de São Paulo, a cidade de Peruíbe viveu a expectativa de abrigar megaprojeto Portuário e Industrial. Denominado Porto Brasil, de acordo com Sales

(2008), o complexo portuário é projeto da empresa LLX Açú Operações Portuárias S/A. Com previsão de investimentos de R\$ 6 bilhões e terreno de 19,5 milhões de metros quadrados, localizado às margens da Rodovia Padre Manoel da Nóbrega em Peruíbe e estrada para vizinha cidade de Itanhaém no bairro Taniguá, o projeto prevê três áreas:

- Instalação em Ilha *off-shore*, com 11 berços de atracação e profundidade de 18,5 metros, a qual permitirá atracação de navios Pós-panamax.
- Retro área para movimentação de 3,2 milhões de TEUs (contêineres de 20 pés) anuais, 20 milhões de t de minério de ferro, 29 milhões de t de granéis agrícolas, 10 milhões de t de fertilizantes, bem como movimentação de granéis líquidos.
- Zona Industrial Taniguá, destinada à instalação de empresas não-poluentes, como automobilística, eletrônica, centros de distribuição, pátio para contêineres vazios, centros de pesquisa, fabricação de pré-moldados de concreto, metal-mecânica e de processamento de carnes e de alimentos. (SALES, 2008)

A empresa LLX suspendeu temporariamente este projeto, em função dos reflexos da crise financeira internacional, concentrando-se em outros projetos portuários, um deles, o Porto de Açú no Estado do Rio de Janeiro.

Estância Balneária de Itanhaém

O município conta com Aeroporto Estadual Dr. Antonio Ribeiro Nogueira Junior; com pista de 1.350 m de comprimento e 30 m de largura, porém, para transporte de passageiros; Opera aviões de porte médio (*Boeing 737-400* e *Focker 100*); com infraestrutura para *Check-in*; Locadora de veículos; estacionamento; hangares e pátio para aeronaves com 7.000 m². Está localizado a 3 km do centro de Itanhaém. O projeto prevê a realização de obras de infraestrutura e aprovação pela Infraero e demais órgãos intervenientes para abrigar um parque industrial operando sob regime de CLIA's ou outro mecanismo.

Estância Balneária de Praia Grande

A cidade enfatiza o aeroporto como principal facilitador de transporte, sobretudo visando transportar cargas para países do Mercosul. Desenvolve projeto de implantação de Aeroporto Internacional de Cargas, conforme entrevista de 30/05/08 com o Secretário de Relações Empresariais, Sr André Luiz dos Santos Ursini, daquele município.

O empreendimento, conforme explanação do Secretário, já conta com estudos aprovados de viabilidade técnica e grupos economicamente interessados como as empresas Ciesa S.A e Issipar, em instalar o complexo o qual será composto de: Aeroporto de cargas; Terminais Alfandegados; Área para instalação de 212 empresas; Pista de 1.600 m aprovada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), podendo chegar a 2.600 m; Pista auxiliar; Pátio de aeronaves; Estacionamento para 1.100 automóveis; Heliponto; Lotes para construção de galpões para utilização de empresas exportadoras e importadoras; Áreas para construção de prédios de escritórios; Refeitórios e Restaurantes; 15 mil pessoas será a quantidade de trabalhadores do complexo; Área verde com 80 m de largura para isolar as residências e minimizar impactos e barulhos.

Estância Balneária de Guarujá

A Prefeitura municipal tem iniciativa, de acordo com Thadeu (2008), para implantar em conjunto com o setor privado projeto de instalação de terminais de cargas e Indústrias Alfandegadas na Cidade. A área em potencial tem 4,1 milhões de m², localizada às margens da Rodovia Cônego Domênico Rangoni. Compõem o projeto: pátio para armazenamento de contêineres, estacionamento para caminhões, galpões industriais e terminais para granéis

líquidos e cargas congeladas. O empreendimento terá os moldes do CLIA, caso haja aprovação da legislação. (THADEU, 2008)

Estância Balneária de Santos

A Prefeitura de Santos, em consonância com Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), entidades privadas, Governo Estadual e Federal, apresenta projeto para expansão do Porto de Santos, o qual contempla os regimes aduaneiros especiais e retro porto. O Prefeito de Santos, Sr. João Paulo Tavares Papa, em pronunciamento em Fórum que tratou do tema Comércio Exterior, destacou estes instrumentos que são fundamentais para: competitividade do porto, geração de emprego e renda, recuperação econômica da região, melhoria nos sistemas metropolitanos de Logística Portuária, incluindo os incentivos fiscais que contemplem o conceito de complexo portuário e defende a implantação de ZPEs e CLIAS metropolitanos.

Dentre as necessidades apontadas, conforme entrevista da Ex-Deputada Mariângela Duarte em pesquisa de campo, para implantação de locais destinados à produção para o mercado externo, destaca-se, na cidade de Santos: o Distrito Tecnológico (S-Tec).

Este empreendimento consiste, de acordo com Ozores (2008), na criação de um Centro para Pesquisas em Ciência e Tecnologia para investigação, formação, transferência de novas tecnologias e desenvolvimento de pesquisas continuadas.

Este projeto é justificado, conforme Ozores (2008), pelo potencial de desenvolvimento tecnológico de Santos e cidades vizinhas. Além disso, esta iniciativa é necessária pela sua relação com os grandes empreendimentos instalados na RMBS, bem como para o atendimento da modernização do Sistema Logístico Brasileiro, contemplado no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)⁴. São previstos:

- Expansão do Pólo Industrial de Cubatão;
- Efetivação de empreendimentos privados para expansão do Porto de Santos, como o projeto Barnabé-Bagres, em Santos ou Porto Brasil, em Peruíbe.

Estância Balneária de São Vicente

Iniciativa como o Projeto Indústria objetiva tornar o município atraente a investimentos industriais. São previstas a destinação de áreas com potencial para abrigar regimes aduaneiros especiais, porém, ainda em fase de estudos.

Prefeitura Municipal de Cubatão

A municipalidade prevê projetos de expansão das atividades portuárias, oferecendo incentivos fiscais, como isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano, Imposto Sobre Serviço, assim como outros impostos para empresas que queiram instalar retroporto na Cidade (LOURENÇO, 2008).

Pelos projetos expostos acima, pôde-se constatar que a RMBS e suas prefeituras municipais movimentam-se para a implantação de áreas com Regimes Aduaneiros Especiais. No entanto, não se apresenta um horizonte para tal, devido à dependência da Legislação Federal. Como já exposto, esta legislação encontra-se em trâmite no Congresso Nacional.

5. Conclusões

As atividades associadas ao comércio exterior e à logística internacional representam uma das vocações econômicas da Região Metropolitana da Baixada Santista, onde está localizado o Porto de Santos, o mais importante porto da América Latina. Estas atividades também são importantes para inserção competitiva do Brasil no comércio mundial.

A Região tem potencial para abrigar regimes aduaneiros especiais que são instrumentos de produção para o mercado externo, sobretudo pela influência de seu porto em suprir mercados cada vez mais globalizados e competitivos. As potencialidades locais são baseadas em aspectos logísticos, características da mão-de-obra, da disponibilidade de áreas, da cadeia produtiva de petróleo e gás, da vontade dos administradores públicos em gerar emprego de maior renda, assim como empresários interessados em reduzir custos logísticos de suas organizações e gerar novos negócios a partir das atividades portuárias inseridas no contexto regional.

O estudo evidencia a demora para aprovação destes projetos, devido a conflitos de interesse, que explicam a lentidão na aprovação de legislação específica para implantação destes mecanismos. Citam-se os casos: Lei das ZPEs, com espera de mais de 20 anos para sua aprovação e Projeto de Lei do Senado 327/2006, que está para ser apreciado no Congresso Nacional.

Destaca-se, contudo, a importância da liberação para a implantação de locais com Regimes Aduaneiros Especiais Dedicados, pela possibilidade de geração de riqueza para regiões carentes. O trabalho chamou atenção para os casos em que isso já ocorreu: nações com economias diversificadas em que houve incentivo para aumento das exportações com a possibilidade de imprimir valor agregado aos seus produtos finais.

Referências Bibliográficas

- ABRAZPE. Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação. **Apresentação**, 2007. Disponível em < <http://www.abrazpe.org.br> . Acesso em 05 jun. 2008.
- BIZELLI, João dos Santos. **Importação: Sistemática administrativa, Cambial e Fiscal**. São Paulo: Aduaneiras, 2006.
- CARDOSO, Fátima. Muitas dúvidas e poucas certezas. Portos secos: Mudanças na legislação confundem o mercado. **Revista Tecnológica**, São Paulo, ano 12, nº 138, p. 74-85, maio. 2007.
- CIESA S/A, **Divulgação das Indústrias Alfandegadas**, 2007. Disponível em <http://www.industriasalfandegadas.com.br/noticia.asp?sec=5> . Acesso em: 03 out. 2007.
- CODESP. Companhia Docas do Estado de São Paulo. Disponível em < <http://www.portodesantos.com/>> Acesso em 28 de ago. 2008.
- FARO, RICARDO; FARO, FATIMA. **Curso De Comercio Exterior** . São Paulo : ATLAS, 2007
- GONÇALVES, Alcindo; NUNES, Luiz de Paula. **O Grande Porto: A Modernização no Porto de Santos**. 1ª edição. Santos: Realejo, 2008.
- KEEDI, Samir. **Logística de Transporte Internacional: Veículo prático de competitividade**. 3ª edição. São Paulo: Aduaneiras, 2007.
- LOURENÇO, Milton. **Portos Secos: Vantagens**. Artigo, 2008. Disponível em: < <http://www.netcomex.com.br> . Acesso em 02 set. 2008.
- MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em < <http://www.mdic.gov.br/sitio/> . Acesso em 18 ago. 2006.
- MINERVINI, Nicola. **O Exportador: Ferramentas para atuar com sucesso no mercado internacional**. 5ª edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.
- OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Modernização dos Portos**. 4ª edição. São Paulo: Aduaneiras, 2006.
- OZORES, Felipe. **Reflexões ao Planejamento Integrado para a Cidade de Santos em Apoio à Candidatura à Prefeitura de Santos de Mariângela Duarte**, parte 1: Planejamento e Desenvolvimento Urbano, [s.n.], Santos, 2008.

RICUPERO, Rubens; OLIVEIRA, Luís Valente de. (Organizadores). **A Abertura dos Portos**. 1ª edição. São Paulo: Senac, 2007.

ROBLES, Léo Tadeu. A Prestação de Logística Integrada na indústria automotiva do Brasil: em busca de alianças estratégicas logísticas. **Tese** (Doutorado em Administração), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, FEA-USP: SP, 2001

ROCHA, Paulo Cesar Alves. **Logística & Aduana**. 3ª edição. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

SANTOS EXPORT. **Fórum Nacional para Expansão do Porto de Santos**. Disponível em: < <http://www.forumsantosexport.com.br/2008>. Acesso em 29 ago. 2008.

SALES, André; SOUSA, Vitor de. Comércio Exterior: Novas regras geram polêmica nos portos secos. **Revista Tecnológica**, São Paulo, ano 11, nº 132, p.44-53, Nov., 2006.

_____.;Entrevista: Ricardo Antunes; Vamos Turbinar a Logística do Brasil. **Revista Tecnológica**, São Paulo, ano13, nº 150, p. 64-74, maio, 2008.

SENADO FEDERAL, **Acompanhamento de Matérias Legislativas**, 2007. Disponível em < http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=85165 . Acesso em: 05 ago. 2008.

SINAP. Simpósio Internacional de Gestão de Negócios em Ambiente Portuário, 5ª edição, Santos - SP, 2008. **ANAIS**. Disponível em < www.unisantos.br/mestrado/gestao/sinap . Acesso em 22 out. 2008.

TADEU, Sandro. **Expansão: Guarujá se prepara para o futuro**. **Revista Porto S.A**, Bertioga, ano 2, nº 4, 10ª edição, p.32-34, mar., 2008

WERNECK, Paulo. **Regimes Aduaneiros. Sem Fronteiras**, São Paulo, ano 10, nº 423, p. 4-5, maio, 2008.

¹ O Porto de Santos se apresenta como principal porto brasileiro pelo valor das mercadorias movimentadas e principal porto da América Latina pela movimentação de contêineres medida em TEUs (*Twenty Equivalent Unity*)

² Prevista na Constituição Federal de 1988, conforme artigos 62 e 246, a Medida Provisória (MP) é criada pelo Poder Executivo sob argumento de assunto relevante, urgente e de interesse do povo. Entra no ordenamento jurídico brasileiro com força de Lei, devendo, a Presidência, submetê-la de imediato ao Congresso Nacional.

³ A Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 153, parágrafo 1º, estabelece: “Considera-se Região Metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes”.

⁴ PNLT - Plano Nacional de Logística e Transportes, elaborado pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes – CENTRAN para o Ministério dos Transportes e Ministério da Defesa. Com planejamento de médio e longo prazo, com horizonte até 2023, tem o objetivo de orientar as iniciativas nacionais públicas e/ou privadas em infra-estrutura de Transportes e Logística.