

ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO: UM MECANISMO DE PROMOÇÃO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

Professora Ana Carolina A. Negrete

RESUMO

O objetivo desse artigo é apresentar um resumo da experiência acumulada de alguns países com suas Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs). A evidência disponível sugere que a ZPE pode influenciar positivamente o crescimento econômico de um país, além de afetar outros indicadores importantes.

INTRODUÇÃO

Os últimos sessenta anos testemunharam uma expansão sem precedentes dos níveis mundiais de renda e produção, acompanhados de um crescimento ainda mais rápido do comércio internacional. Vários instrumentos foram utilizados pelos governos dos países para expandir os fluxos de comércio, incluindo a sua liberalização. Uma medida específica para promover as exportações usada em anos mais recentes tem sido o uso de *Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs)*. A questão fundamental colocada nesse estudo enfoca a experiência internacional no uso do instrumento ZPE. As ZPEs trazem ou não benefícios líquidos aos países que as aplicam, ou seja, contribuem ou não para o crescimento econômico?

O que são Zonas de Processamento de Exportação? São áreas delimitadas pelo governo destinadas à instalação de empresas com fins específicos de exportação. As ZPEs usufruem de benefícios tributários, razão pela qual, muitas vezes, não podem comercializar produtos no país de origem. Por outro lado, as Zonas Francas são áreas delimitadas num país, beneficiadas com incentivos fiscais e tarifas alfandegárias reduzidas ou ausentes, com objetivo de estimular o comércio e acelerar o desenvolvimento de uma região. A exportação pode ser secundária.

Os principais *objetivos* de uma ZPE incluem: (i) a promoção de ganhos de divisas internacionais através da promoção das exportações; (ii) criação de emprego e

geração de renda; (iii) atração de investimento direto estrangeiro; (iv) estimular a produção local de produtos intermediários usados pelas empresas da ZPE; e (v) catalisar empreendedores domésticos visando a produção para exportação.

Quanto às *características* comuns de uma ZPE, podemos identificar como principais benefícios: (i) isenção de taxas de importação relacionadas a insumos intermediários e bens de capital necessários para produção de insumos destinados à exportação; (ii) isenção de taxas indiretas de exportações; (iii) simplificação das regulações governamentais; (iv) as ZPEs podem ser diferenciadas por sua habilidade de vender sua produção no mercado da economia anfitriã. Essa característica não é permitida na classificação tradicional de uma ZPE, mas muitos países adotaram uma flexibilidade nessa postura tal que uma parcela das vendas é comercializada no mercado doméstico depois de apropriada tarifa de importação; e (v) as ZPEs podem ser públicas ou privadas.

O restante deste artigo é organizado da seguinte forma: Seção II discute os recentes avanços da teoria de crescimento econômico, chamada Teoria “Nova” de crescimento ou Teoria *endógena* de crescimento econômico. Um argumento importante é que a existência de uma ZPE funcional pode transferir tecnologia e acelerar a taxa de progresso tecnológico de um país. Seção III analisa a experiência internacional com o uso de ZPEs através de estudos de casos de países que vêm utilizando esse instrumento nas últimas décadas. Seção IV discute a situação atual das ZPEs no Brasil. Seção V discute possíveis implicações para o Brasil.

II. CONTEXTO TEÓRICO

Depois de meados dos anos oitenta, estudos de crescimento econômico sofreram um boom iniciado por Romer (1986) e Lucas (1988), que observaram a importância dos determinantes de crescimento

econômico de longo prazo. As recentes contribuições determinam a taxa de crescimento econômico de longo prazo, junto com o modelo, sendo designados modelos de crescimento endógeno enfatizando a mudança tecnológica endógena, sendo assim chamados de “nova” teoria de crescimento econômico. O avanço tecnológico endógeno pode ser incorporado na economia através de várias fontes, como acumulação de capital humano, P&D (Pesquisa e Desenvolvimento), etc.

A teoria de crescimento econômico endógeno inclui também possíveis efeitos das ZPEs que afetam o avanço tecnológico ou a eficiência econômica. Em termos gerais, podemos introduzir três elementos consistentes com essa teoria. São eles: (i) os ganhos potenciais de divisas internacionais; (ii) efeitos tecnológicos realizados através dos investimentos diretos estrangeiros; e (iii) efeitos no emprego da economia local.

Duas recentes análises empíricas cross-section [Barro e Sala-i-Martin (2004) (denotado em seguida por BSM) e Loayza, Fajnzylber e Calderon (2005) (denotado em seguida por LFC)] investigam as diferenças de crescimento econômico entre os países. No arcabouço empírico utilizado por esses autores que relaciona a taxa de crescimento per capita, existem dois tipos de variáveis: 1) nível inicial de variáveis de estado, tais como, estoque de capital físico e humano na forma de indicadores de educação e saúde; e 2) variáveis de controle, tais como participação do consumo do governo/PIB, participação do investimento doméstico/PIB, indicadores de estabilidade macroeconômica, medidas de manutenção da democracia, abertura internacional, a taxa de fertilidade, a taxa de inflação, etc. Os resultados econométricos obtidos por BSM e LFC mostraram coeficientes significativos e consistentes com a Teoria de Crescimento Econômico Endógeno. Em outras palavras, a taxa de crescimento de longo prazo foi observada como dependente de políticas estruturais e institucionais apresentadas e das condições externas e a convergência irá ocorrer em parte pelos retornos decrescentes e em parte pela difusão tecnológica.

Seguindo na linha empírica de BSM e LFC, um artigo recente de Tyler e Negrete (2006) utiliza também o arcabouço empírico derivado do modelo neoclássico de crescimento, complementado pelos recentes modelos de crescimento endógeno. A inovação do trabalho foi a incorporação de uma variável independente medindo a existência de ZPEs em 87 países para o período 1961-1999. A presença – ou não – de uma ZPE é incluída

como uma política estrutural. A análise econométrica mostra um coeficiente positivo e estatisticamente significativo para a existência de ZPE, indicando que as ZPEs impactam positivamente o crescimento econômico.¹ A implicação quantitativa das estimativas é que a presença de ZPE funcional *ceteris paribus* acrescenta mais 0,9% à taxa anual de crescimento do PIB per capita. Em termos gerais, os outros coeficientes estimados da análise foram significativos e muito parecidos com os encontrados nos trabalhos de Loayza *et al.* e de Barro e Sala-i-Martin. Além disso, a análise da introdução de zonas de processamento de exportações está de acordo com a teoria de crescimento econômico endógeno. A implicação, sugerida pela análise econométrica, é que a existência de ZPE num país contribui positivamente para o crescimento econômico.

III. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM AS ZPES

Nos últimos trinta anos observa-se uma grande proliferação de ZPEs no mundo todo. Hoje em dia o uso de ZPEs como instrumento de política industrial para estimular exportações é praticado mundialmente. De acordo com as estimativas do ILO, no ano 2003 existiam aproximadamente mil e duzentas ZPEs espalhadas por todo o mundo, operando em todos os continentes². De acordo com Braga (2000), em 1976 existiam 79 zonas livres que cresceram até as 1200 relatadas acima. Em 1976, 25 países possuíam 79 ZPEs funcionais, passando em 1997 para um número de 93 países com 845 ZPEs. No início de 2003 o total de países era de 116, demonstrando a aplicação desse instrumento de política industrial. Esta Seção examinará a experiência com ZPEs através do estudo de casos de países como Costa Rica e China, numa tentativa de tirar algumas lições.

A) Costa Rica

No início dos anos 1980, o governo da Costa Rica promoveu mudanças de desenvolvimento econômico no país, alterando a estratégia baseada na substituição de importações para orientação da promoção de exportações. Assim, no final de 1981, foi criado formalmente o regime de ZPE como um dos principais instrumentos para estimular as exportações. A Tabela* “A legislação” permite o estabelecimento de firmas ZPEs em qualquer lugar do território da Costa Rica. Empreendimentos que desejem status de ZPEs podem se candidatar mesmo que fora dos parques desenvolvidos especialmente para firmas ZPEs. Entretanto, firmas necessitam de um investimento

*1 resume os principais incentivos oferecidos pela atual legislação de ZPEs na Costa Rica, sendo bem ilustrativo para outros países também.

TABELA 1 - LEGISLAÇÃO SOBRE ZPES DA COSTA RICA

ITEM	ESPECIFICAÇÃO
Impostos de Importação em Maquinarias, Equipamentos e Matérias Primas.	Isenção de 100%
Imposto de Renda	
Firmas Manufatureiras	Isenção de 100% até 2008
Outros Tipos de Firmas	a) Regiões Desenvolvidas 100% de isenção para os primeiros 8 anos 50% de isenção para os 4 anos subsequentes
	b) Regiões Atrasadas 100% de isenção para os primeiros 12 anos 50% de isenção para os 6 anos subsequentes
Impostos de Venda	Isenção de 100%
Outros Impostos Municipais	100% de isenção para os primeiros 10 anos
Procedimentos de Importação	Procedimentos menos restritivos p/localização de ZPEs
Vendas Locais	25% da produção para companhias manufatureiras, 50% para firmas de serviços e 0% para empreendimentos comerciais Deve pagar os impostos de importação correspondentes
Operações Cambiais	Ausência de Controles. Cambio Livre
Repatriação de Lucros e Capitais	Liberdade, ausência de controles e isenção de qualquer taxa

Fonte: Procomer

mínimo de \$150.000 se operam dentro do parque industrial e \$2.000.000 se operam fora do parque industrial.

Algumas lições podem ser tiradas da experiência com ZPEs na Costa Rica: (i) as ZPEs podem ser um instrumento efetivo de política para ajudar na diversificação da composição industrial das nações anfitriãs; (ii) as ZPEs são importantes instrumentos de atração de investimento estrangeiro, já que durante os anos 1990, a maior parte de IDE recebido pela economia ingressou sobre o regime de ZPEs; (iii) a maioria das firmas ZPEs concentram-se na região central da economia, perto da capital São José, onde possuem acesso maior a infra estrutura. Em relação ao crescimento econômico do país, após a implantação de ZPEs, observa-se que no período de 1980-1990 a economia crescia a uma taxa anual de 3,0%, enquanto que entre 1990-2002 o crescimento foi de 4,9%,

impactado pelo aumento da produção industrial de 2,8% para 5,5% nos mesmos períodos e um aumento significativo das exportações de 4,7% no período de 1980-1990 para 14,8% de 1990-2001 (World Bank 2003).

B) China

Desde a introdução das reformas econômicas (incluindo as Zonas Econômicas Especiais), a economia chinesa vem crescendo rapidamente em comparação ao período pré-reforma (1960-1978). As estatísticas chinesas mostram que o PIB real de 1960-1978 cresceu a uma taxa média anual de 5,3%, enquanto que de 1979-2004 o PIB real cresceu a uma taxa média anual de 9,3%, tornando a China uma das economias que mais crescem no mundo.

O investimento de capital em larga escala e o rápido crescimento da produtividade, explicam o rápido crescimento econômico chinês, de acordo com os

economistas. Desde 1980, a China vem estabelecendo Zonas Econômicas Especiais em várias províncias (que mesmo com outro nome formal, essas zonas são, na prática, ZPEs), para promover exportações, atrair IDE, gerar empregos e transferir tecnologia, abrindo o país ao mercado mundial. Desde então as ZPEs chinesas passaram a se constituir no principal destino dos investidores estrangeiros que procuram se instalar naquele país (mais de US\$ 600 bilhões) e de onde se originou a maior parte dos US\$ 762 bilhões exportados pelo país em 2005³.

Atualmente, estima-se que existam cento e vinte quatro zonas econômicas especiais no país empregando cerca de trinta milhões de pessoas, com o que podemos dizer que esse instrumento de política comercial é eficaz desde que o país introduza as reformas estruturais necessárias como foi o caso da China.

C) Resumo das Lições Internacionais

A Tabela 2 apresenta dados gerais sobre o crescimento da produção e das exportações para países que vêm utilizando as ZPEs, além dos examinados nessa Seção. Podemos observar que a China, que tem baseado sua estratégia de crescimento em volta das ZPEs e equivalentes tem experimentado crescimento do PIB e das exportações em magnitudes excepcionalmente altas. Alguns países (p.e., Costa Rica, Índia e Malásia) têm crescido mais rapidamente no período 1990-2003, quando as exportações se beneficiaram mais das políticas de abertura econômica, inclusive com as ZPEs.

Após o estudo de caso de alguns países no que se refere às suas experiências com ZPEs, algumas lições podem ser retiradas da análise. Uma notável característica das ZPEs é que elas geralmente são especializadas em indústrias têxteis/roupas e eletroeletrônicas, dependendo do grau de desenvolvimento da indústria da nação anfitriã.

IV. A EXPERIÊNCIA DAS ZPES NO BRASIL

Desde 1988, o Brasil tem uma legislação (Decreto-Lei nº 2.452/1988) sobre ZPEs. O principal incentivo trata da isenção da tributação indireta sobre a importação de insumos para a produção destinada à exportação. Depois da aprovação dessa lei foram criadas dezessete ZPEs, em diversas regiões do país. Até o momento, nenhuma dessas ZPEs é funcional. Elas só existem no papel, mas não na prática. Está faltando a autorização operacional final do governo brasileiro.

Nos últimos três governos, o programa não recebeu devida importância. Vários argumentos vêm sendo utilizados contra as ZPEs: (i) promovem a concorrência desigual contra empresas localizadas fora das ZPEs reduzindo as chances de contribuição para criação, desenvolvimento e difusão tecnológica doméstica; (ii) As ZPEs representariam um boom exportador e não uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo; (iii) As ZPEs favorecem o contrabando; (iv) As ZPEs são “anacrônicas” e (v) As ZPEs só

TABELA 2 - CRESCIMENTO DO PIB, DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E DAS EXPORTAÇÕES, PAÍSES SELECIONADOS, 1980-2003 (TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL EM %)

País	PIB		Produção Industrial		Exportações (valor)	
	1980-90	1990-2003	1980-90	1990-2003	1980-90	1990-2002
México	1.1	3.0	1.1	3.2	5.7	14.4
Costa Rica	3.0	4.8	2.8	5.4	4.7	13.1
Brasil	2.7	2.6	2.0	2.1	5.0	5.6
China	10.3	9.6	11.1	12.3	12.9	14.1
Índia	5.7	5.9	6.9	6.0	7.2	9.1
Coréia	9.0	5.5	11.5	5.9	15.1	8.4
Indonésia	6.1	3.5	7.3	4.2	-0.9	6.9
Malásia	5.3	5.9	6.8	7.5	8.8	10.0
Filipinas	1.0	3.5	-0.9	3.5	4.3	15.9
Mauritius	6.0	5.2	9.2	5.3	14.3	3.2
Senegal	3.1	4.0	4.3	5.4	3.5	3.6
Média de Países em Desenvolvimento	2.8	3.5	2.6	4.2	10.4	18
Média Mundial	3.3	2.8	3.0	2.3	14	13

Fonte: World Bank, *World Development Indicators*, 2005, pp. 198-212.

funcionam bem em “países pequenos”⁴

A maior parte dos governos estaduais detentores de autorização para implantar ZPEs mostrou-se interessada na manutenção do programa, mas decidiu que só retomaria os investimentos em suas ZPEs quando o assunto fosse inteiramente definido no âmbito federal, enfatizando que o desinteresse não veio dos investidores privados. A legislação das ZPEs é ainda bastante restritiva e pouco competitiva, existindo sinais de resistências em certas áreas do Governo Federal responsável pela sua implementação. No entanto, após uma tramitação de quase dez anos, o Congresso Nacional está em vias de aprovar uma atualização da legislação (Projeto de Lei 5.456/2001), tornando-a internacionalmente competitiva (o projeto de lei já foi aprovado pelo Senado e por quatro comissões da Câmara).

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS: IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

O mundo vem testemunhando uma proliferação de zonas de processamento de exportações (ZPEs) nos últimos trinta anos; elas agora existem em todos os continentes e vêm sendo implantadas em mais de 115 países. Os países em desenvolvimento mais bem sucedidos no emprego de ZPEs têm sido os do Sudeste Asiático e da América Central e Caribe.

O contexto econômico brasileiro no período do pós-guerra ao início da década de noventa caracterizou-se por políticas comerciais restritivas como principal componente de política econômica, sendo o mais freqüente instrumento de política a restrição às importações. No início de 1990, com o Governo Collor, iniciou-se uma importante política de liberalização, em que inicialmente barreiras não tarifárias foram drasticamente cortadas. No entanto, esse programa de liberalização não foi contínuo nem gradual, sendo a estratégia do governo atual ainda indefinida. As ZPEs podem ser utilizadas para complementar a liberalização, já que produzem imediata e completa abertura necessária para determinadas atividades e atraem certos investimentos que não poderão esperar a conclusão de uma liberalização que não tem prazo para se completar.

O Brasil não deveria abrir mão de um instrumento comprovadamente eficaz de promoção de crescimento econômico. Certamente, as ZPEs não resolverão todos os nossos problemas de crescimento, entretanto, poderão desempenhar um papel fundamental para acelerá-lo.

Referências Bibliográficas

BARRO, Robert. e SALA-I-MARTIN, Xavier. “Economic Growth”, (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, Second Edition, 2004).

BRAGA, Hélon. “As Zonas de Processamento de Exportação – Teoria, Experiência Internacional e Importância para o Desenvolvimento Econômico do Brasil”, (ABRAZPE, janeiro/2000).

“Alguns Argumentos (Falsos) Contrários às ZPEs”, (ABRAZPE, junho/2001).

ILO. “Export Processing Zones Growing Steadily,” ILO Discussion Paper (Geneva: ILO, setembro/1998).

ILO. “ILO Database on Export Processing Zones”, (2003).

LOAYZA, Norman.; FAJNZYLBER, Pablo. e CALDERÓN, Cesar. “Economic Growth in Latin América and the Caribbean – Stylized Facts, Explanations, and Forecasts”, (World Bank, Washington D.C, 2005).

LUCAS, Robert E. Jr. “On the Mechanics of Economic Development”, (Journal of Monetary Economics, 22:3-42, julho/1988).

NEGRETE, Ana Carolina. “Zonas de Processamento de Exportações Como Política Industrial: A Experiência Internacional”, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro: Dezembro/2005).

NETTO, Delfim A. “ZPEs: Um Instrumento do Crescimento”, (Jornal Valor Econômico, 07/novembro/2006).

ROMER, Paul M. “Increasing Returns and Long-Run Growth”, (Journal of Political Economy, 94: 1002-1037, outubro/1986).

TYLER, William. e NEGRETE, Ana Carolina. “Economic Growth and Export Processing Zones: An Empirical Analysis”, (UERJ, março/2006).

WORLD BANK. “World Development Indicators”, (Washington: World Bank, 2003).

WORLD BANK. “World Development Indicators”, (Washington: World Bank, 2004).

WORLD BANK. “World Development Indicators”, (Washington: World Bank, 2005).

Nota:

¹ Para uma análise mais detalhada da metodologia de estimativa e resultados ver Tyler e Negrete. “Economic Growth and Export Processing Zones: An Empirical Analysis”. (fevereiro/2006).

² ILO Database on export processing zones (2003). Na base de dados da ILO, as zonas adquirem diversas formas como zonas livres, maquiladoras, zonas econômicas especiais, etc.

³ Ver Delfim Netto (2006)

⁴ Ver Braga (2001). Braga argumenta que essas posições são exageradas ou até mesmo erradas. Para uma avaliação positiva ver também Delfim Netto (2006).