

Revisitando as zonas de processamento de exportação como mecanismo para o desenvolvimento econômico: revisão conceitual, panorama mundial atual e possibilidades para o Brasil

Special economic zones as economic development mechanisms: conceptual review, world scenario and possibilities for Brazil.

Julia Santana Carvalho¹

Gustavo Casseb Pessoti²

Resumo: As discussões sobre desenvolvimento econômico no Brasil historicamente envolvem considerações sobre a industrialização e o comércio internacional. Após o esgotamento do modelo de substituição de importações, na década de 1970, e a falência das medidas liberalizantes dos anos 80, concepções mais recentes têm apontado para o fomento das exportações e o aumento da competitividade da indústria nacional como caminhos para melhorar a posição do Brasil no cenário internacional e na trilha do desenvolvimento. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo determinar se as zonas de processamento de exportação (ZPEs) podem ser ferramentas eficazes de promoção de desenvolvimento, a partir da geração e agregação de valor às exportações brasileiras. Para tanto, se fez necessário: revisar aspectos teóricos e conceituais, buscando situar as ZPEs nas teorias sobre desenvolvimento econômico e comércio internacional; analisar experiências de outros países que implementaram zonas econômicas especiais (ZEEs) em seus territórios, buscando sintetizar lições que podem ser extraídas de seus sucessos e fracassos; e, por fim, apresentar um histórico do Programa Brasileiro de ZPEs, sua atual situação e contexto, buscando analisar seus gargalos e potencialidades. O estudo apontou que as ZPEs podem ser mecanismos capazes de fortalecer o balanço de pagamentos e promover o desenvolvimento, atraindo investimentos e gerando empregos, tanto à luz da teoria

¹Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Salvador - UNIFACS e Economista da STONE Pagamentos. Autor(a) correspondente, *Email:* juliastcarvalho@gmail.com.

²Mestre em Análise Regional pelo Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano (PP-DRU/UNIFACS) da Universidade Salvador. Professor dos cursos de Ciências Econômicas e Relações Internacionais - Universidade Salvador (UNIFACS). Diretor de Indicadores e Estatísticas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

econômica quanto das experiências de outros países. Por outro lado, as informações levantadas demonstraram que o Programa Brasileiro de ZPEs ainda tem grandes desafios, que hoje tornam as ZPEs pouco competitivas na atração de empresas e capital, e também condicionam seu potencial futuro: sua estrutura legal, em termos de regras e incentivos, e o estoque de infraestrutura disponível, especialmente no setor de transportes.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Comércio internacional. Zonas de Processamento de Exportação. Zonas Econômicas Especiais. Economia brasileira.

Abstract: Discussions about economic development in Brazil historically involve considerations about industrialization and international trade. Following the exhaustion of the import substitution model in the 1970s and the failure of the liberalizing measures of the 1980s, more recent conceptions have pointed to fostering exports and increasing the competitiveness of domestic industry as ways to improve the position of the country. Brazil in the international scenario and in the development path. In this context, the present article aims to determine if export processing zones (SPAs) can be effective development promotion tools, based on the generation and aggregation of value to Brazilian exports. Therefore, it was necessary to: review theoretical and conceptual aspects, seeking to situate SPAs in theories of economic development and international trade; analyze experiences from other countries that have implemented special economic zones (EEZs) in their territories, seeking synthesized lessons that can be drawn from their successes and failures; and, finally, present a history of the Brazilian EPZ Program, its current situation and context, seeking to analyze its bottlenecks and potentialities. The study pointed out that SPAs can be mechanisms capable of strengthening the balance of payments and promoting development, attracting investment and generating jobs, both in light of economic theory and the experiences of other countries. On the other hand, the information gathered showed that the Brazilian EPZ Program still has great challenges, which today make the EPZs uncompetitive in attracting companies and capital, and also condition their future potential: their legal structure, in terms of rules and incentives, and the inventory of infrastructure available, especially in the transportation sector.

Keywords: Economic Development. International trade. Export Processing Zones. Special Economic Zones. Brazilian economy.

JEL codes:

I Introdução

Por legado da colonização, o Brasil se inseriu no mercado internacional como exportador de commodities agrícolas. Séculos depois, cerca

de dois terços das exportações do país ainda são compostos por produtos básicos ou semimanufaturados, de baixo valor agregado (BRASIL.Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços., 2019). Iniciativas industrializantes falhas ou restritas a poucos territórios contribuíram para atrasar o processo de desenvolvimento e perpetuar a vulnerabilidade externa do país, refletida em seu balanço de pagamentos. As considerações teóricas sobre o papel do comércio internacional na industrialização e no desenvolvimento econômico permearam toda a construção das políticas macroeconômicas brasileiras no último século. Após o esgotamento do modelo de substituição de importações, na década de 1970, e a falência das medidas liberalizantes dos anos 80, concepções mais recentes têm apontado para o fomento das exportações e o aumento da competitividade da indústria nacional, elevando a produtividade e incorporando novas técnicas e tecnologias à produção (CORAZZA, 2006; UDERMAN, 2008). Na busca por alternativas para potencializar as exportações como mecanismo de geração e agregação de valor ao processo de geração de riquezas internas (PIB), é importante considerar as experiências de outros países, como a China, cujo crescimento explosivo das últimas décadas foi fortemente apoiado nas exportações de bens produzidos e processados em Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) de diferentes tipos. Indo ao encontro das teorias de desenvolvimento mais aceitas nas últimas décadas, vale apontar que a instalação e manutenção de empresas internacionalmente competitivas, sejam de capital estrangeiro ou nacional, além de, diretamente, elevar o nível de emprego e renda da região, indiretamente, mudam as regras do mercado interno, tendendo a elevar o nível de competitividade das empresas locais. O modelo de ZEEs, que toma diferentes nomes e arranjos ao redor do mundo, seja em países desenvolvidos, como EUA e Alemanha, ou em desenvolvimento, como a própria China, o México e o Vietnã, foi inaugurado no Brasil na forma de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), em finais da década de 1980.

As Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) brasileiras são parte de uma política federal para promoção de desenvolvimento econômico, fortalecimento do balanço de pagamentos e redução de desequilíbrios regionais. As ZPEs brasileiras são caracterizadas como “áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados com o exterior” (BRASIL, 1988). Considerando esta definição, é possível afirmar que as ZPEs são aglomerações industriais, focadas no comércio exterior e criados como parte de uma política de desenvolvimento regional.

O presente artigo é parte integrante de uma pesquisa maior que

está estudando as ZPEs da região Nordeste do Brasil, como mecanismo de promoção do desenvolvimento econômico. Particularmente esse recorte tem como objetivo apresentar o que há de novo nas discussões sobre o assunto, inclusive no plano internacional, com especial destaque para a economia chinesa, seja pela sua importância na geopolítica econômica atual, seja por ser um país com grandes exemplos de zonas de processamento de exportações, em modelos técnicos semelhantes ao projeto do Brasil, que servem de suporte para aperfeiçoamento do programa brasileiro de promoção de suas exportações.

Além desta introdução e das considerações finais, este trabalho apresentará quatro seções de desenvolvimento. A seção 1 aborda aspectos teóricos e. A segunda seção traz uma abordagem conceitual das Zonas Econômicas Especiais (ZEE) e Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), como arranjo especialmente criado para estimular o desenvolvimento econômico de um país, a partir de suas vocações endógenas, do arranjo industrial e de infraestrutura que promovam as exportações de mais alto valor agregado. Na seção seguinte, são apresentadas análises das experiências de outros países que implementaram Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em seus territórios, tais como a China e o México, buscando sintetizar as numerosas lições que podem ser extraídas de seus sucessos e fracassos. A última das seções temáticas apresenta um breve histórico do Programa Brasileiro de ZPEs, sua atual situação e contexto, buscando compreender de que forma as lições aprendidas a partir da experiência internacional podem ser aplicadas ao caso brasileiro e analisar seus gargalos e potencialidades.

II Desenvolvimento econômico e comércio internacional no Brasil

A construção das políticas industriais brasileiras no último século foi profundamente influenciada pelas considerações teóricas sobre o papel do comércio internacional na industrialização e no desenvolvimento econômico. Desde a colonização, o grande desafio do Brasil neste contexto tem sido superar a condição de economia primário-exportadora e reduzir sua vulnerabilidade externa, buscando a melhor forma de utilizar o comércio internacional como alavanca para o desenvolvimento. Nesse sentido, vale resgatar brevemente o histórico das estratégias utilizadas, começando com o modelo de substituição de importações³, aplicado no Brasil após as crises mundiais que abala-

³Ver Prebisch (2000a), Prebisch (2000b).

ram o comércio exterior entre 1914 e 45. Maria da Conceição [Tavares \(2000\)](#) descreve de forma muito sintética como a teoria cepalina foi aplicada ao caso brasileiro:

Tendo-se mantido em maior ou menor grau o nível de demanda preexistente e reduzido violentamente a capacidade para importar, estava desfeita a possibilidade de um ajuste ex ante entre as estruturas de produção e de demanda interna, através do comércio exterior. O reajuste ex post se produziu mediante um acréscimo substancial dos preços relativos das importações, do que resultou um estímulo considerável à produção interna substitutiva. Inicialmente utilizando e mesmo sobreutilizando a capacidade existente foi possível substituir uma parte dos bens que antes se importavam. Posteriormente, mediante uma redistribuição de fatores e, particularmente, do recurso escasso, as divisas, utilizou-se a capacidade para importar disponível com o fim de obter do exterior os bens de capital e as matérias-primas indispensáveis à instalação de novas unidades destinadas a continuar o processo de substituição ([TAVARES, 2000](#)).

Fica claro que foram utilizadas no Brasil medidas de “protecionismo educador” ([SOUZA et al., 2013](#)), políticas que visavam a tornar os produtos nacionais artificialmente competitivos perante os importados até que a produtividade da indústria local se igualasse à da indústria estrangeira. Passadas décadas de sua aplicação, esta é uma das principais fontes de críticas à estratégia de industrialização por substituição de importações, por, apesar de ter sido capaz de sustentar os processos de industrialização tardios, ter “criado, na maioria dos segmentos industriais, estruturas não-competitivas, resguardadas da concorrência externa por um forte aparato de proteção” ([UDERMAN, 2008](#), p. 73).

A partir do fim da década de 1970, crise fiscal, endividamento, processos inflacionários crônicos e estagnação econômica evidenciaram o esgotamento do padrão de desenvolvimento anterior ([UDERMAN, 2008](#), p. 67), fazendo ganhar força as ideias neoliberais durante a década de 1980, muito por influência externa de órgãos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos EUA. [Chang \(2013\)](#) propõe uma crítica a este movimento, afirmando que, em verdade, as políticas de livre mercado, recomendadas pelas nações desenvolvidas às em desenvolvimento, “tornaram

poucos países ricos até agora e poucos ficarão ricos por causa [delas] no futuro”.

Chang afirma que, para os países em desenvolvimento, o protecionismo foi mais vantajoso que o neoliberalismo. Pode-se argumentar que a recessão da fase neoliberal decorreu do anacronismo das estruturas deixadas pelo protecionismo, assim como pode-se argumentar que o fato de as indústrias nacionais não estarem maduras o suficiente para a sustentar a abertura econômica decorreu da interrupção do processo de maturação imposta pela interferência externa. Fato é que, nos países em desenvolvimento, o “crescimento econômico [nos anos 1960 e 1970] foi bem superior ao que eles alcançaram a partir de 1980 na presença de uma maior abertura e desregulamentação”, com redução de 64,5% na média anual de crescimento na América Latina, e 87,5%, na da África subsaariana. Além disso, no período neoliberal, houve ampliação da desigualdade e encolhimento em 43,3% do rendimento per capita do mundo em desenvolvimento como um todo, em relação ao período anterior (CHANG, 2013, p. 67).

Este desempenho socioeconômico catastrófico da “década perdida” e o fechamento massivo de empresas nacionais após a abertura comercial apontaram para a falência do modelo de estado não-intervencionista para os países em desenvolvimento. O novo contexto local e mundial também tirava o sentido de se propor uma retomada do modelo de substituição de importações. Assim, começou a ganhar força o discurso favorável a uma transformação produtiva, uma “nova fase da industrialização”, direcionada ao aumento da competitividade internacional das economias latino-americanas (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2000).

O pensamento da CEPAL passou, portanto, por uma importante mudança no que concerne ao papel do comércio internacional no desenvolvimento da América Latina. Contrapondo-se à crítica de Prebisch ao crescimento hacia afuera, em que o economista propunha uma industrialização orientada para o mercado interno, a CEPAL passa a propor a inserção dos países periféricos no comércio internacional: “não se trata mais de promover a industrialização pela substituição de importações, mas de fomentar as exportações e conquistar acesso amplo a mercados altamente dinâmicos e competitivos.” (CORAZZA, 2006, p. 146). De acordo com Uderman (2008), o ganho de competitividade das exportações estaria apoiado, não mais na depreciação salarial, mas no aumento da produtividade e na incorporação de novas técnicas e tecnologias:

Começa a se disseminar o discurso de que a manutenção do equilíbrio macroeconômico, apesar de atributo necessário, não é condição suficiente para o crescimento, e que a transformação produtiva orientada por critérios de competitividade – respaldada pela incorporação de progresso técnico e pela elevação dos índices de produtividade – constitui-se em tarefa central a ser desempenhada pelos setores público e privado.

Assim, o Estado vê-se, novamente, obrigado a modificar sua estratégia de atuação na busca pelo desenvolvimento, tendo em conta tendências que apontam para a reemergência das questões regionais e a emergência dos fatores relacionados à construção, difusão e incorporação do progresso técnico no processo de reestruturação produtiva e de reinserção internacional (UDERMAN, 2008). Nesse contexto, as aglomerações industriais, capazes de aliar a atuação estatal, a sociedade local e o capital privado, se mostram como importantes ferramentas, com capacidade de criar mecanismos de cooperação e compartilhamento de informação e conhecimento, promover redução de custos de transação, otimizar processos logísticos, gerar, absorver e difundir inovações tecnológicas, técnicas e organizacionais e, em consonância com as teorias de desenvolvimento regional, promover o crescimento de regiões deprimidas.

III Aspectos teóricos e conceituais

Zona econômica especial (ZEE) é qualquer área geográfica demarcada e circunscrita no território de um país, com administração própria, onde as regras de negócios são diferentes daquelas praticadas pelas empresas fora dela. Ou seja, a ZEE é um território escolhido pelo governo “para acomodar atividades econômicas sujeitas a tratamentos especiais administrativo, operacional e tributário” (PAPASTAWRIDIS, 2013, p. 26), onde as empresas podem receber desde descontos em impostos até liberdade cambial, em diferentes escalas e regimes.

A instalação de uma zona econômica especial pode ter diversos objetivos, nos campos econômico, social e político, a depender do contexto e dos interesses do governo local. Dentre eles, a UNIDO. *United Nations Industrial Development Organization* (2015) destacou: (i) promoção de exportações; (ii) geração de divisas; (iii) criação de emprego; (iv) atração de investimento estrangeiro direto (IED); (v) exploração de recursos naturais; (vi) promoção de industrialização; (vii) desenvolvi-

mento regional; (viii) desregulamentação de indústrias exportadoras; (iv) experimentação de políticas de abertura de mercado; (x) objetivos políticos; (xi) inovação tecnológica; (xii) elevação de receitas fiscais; (xiii) diversificação setorial; e (xiv) especialização.

Por ter definição e aplicabilidade tão amplas, a classificação de zona econômica especial acomoda uma gama de diferentes estruturas e subclassificações, definidas de acordo com o segmento em que estão inseridas as empresas que atuam na zona, o mercado a que seus produtos se destinam, o tipo de condição especial que lhes é oferecida, entre outras características.

O termo “ZEE” abrange um grande espectro de zonas, tais como zonas de livre comércio, zonas de processamento de exportação, parques industriais, zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico, zonas de alta tecnologia, parques de ciência e inovação, portos livres, zonas empresariais, entre outras⁴ (ZENG, 2015, p. 4).

Os modelos existentes não são fechados e novos tipos de organização podem surgir da mescla de dois ou mais destes arranjos ou a partir da aplicação de novas regras ou incentivos sobre os que já existem. Ainda assim, vale destacar os tipos de zona econômica especial mais claramente definidos (AKINCI; CRITTLE, 2008; UNIDO. *United Nations Industrial Development Organization*, 2015; ZENG, 2015).

1. **zonas de livre comércio (ZLCs) ou zona franca (ZF):** pequenas áreas livres de impostos – tanto para importação quanto para exportação –, que oferecem armazéns, depósitos e facilidades para distribuição, operações de comércio, transporte e re-exportação; este tipo de regime existe na maioria dos portos de entrada ao redor do mundo.
2. **zonas de processamento de exportação (ZPEs):** aglomerações de indústrias que devem ter a maior parte ou total da produção destinado à exportação (geralmente, 80% ou mais) e costumam ser localizadas perto de infraestruturas que facilitem o escoamento da produção para o exterior (portos, aeroportos, ferrovias, etc.).

⁴“The term ‘SEZ’ here covers a broad range of zones, such as free trade zones, export-processing zones, industrial parks, economic and technology development zones, high-tech zones, science and innovation parks, free ports, enterprise zones, and others”.

3. **zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico (ZDETs):** compostas exclusivamente por indústrias intensivas em tecnologia, com produtos manufaturados de alto valor agregado; geralmente têm área reduzida e se situam em regiões urbanas ou suburbanas de grandes cidades, onde a mão-de-obra tende a ser melhor qualificada.
4. **zonas de desenvolvimento industrial de alta tecnologia (ZDI-ATs):** utilizam recursos e capacidades tecnológicas de institutos de pesquisa, universidades e grandes e médios empreendimentos para desenvolver produtos novos de alta tecnologia, além de facilitar a comercialização de pesquisa e desenvolvimento (P&D).
5. **portos livres:** geralmente englobam grandes áreas e acomodam uma variada gama de atividades, incluindo turismo e vendas de varejo, oferecendo vários tipos de incentivos e benefícios; além disso, algumas zonas deste tipo permitem que pessoas residam no local.
6. **zonas empresariais (ZEs):** mais comuns em países desenvolvidos, têm o propósito de revitalizar áreas urbanas ou rurais em decadência, a partir da concessão de incentivos fiscais e financeiros.

A zona de processamento de exportação (ZPE) é um dos modelos mais tradicionais e mais utilizados de ZEE. Como dito, a característica básica deste tipo de zona é que sua produção deve ser inteira ou majoritariamente direcionada à exportação. A partir disso, cada governo determina as demais regras sob as quais as empresas instaladas numa ZPE em seu território devem operar, por exemplo: se uma parte da sua produção pode ser vendida no mercado interno, se há especialização ou diversificação produtiva, se as atividades precisam ter conexões com a economia local, que tipo de regime aduaneiro é praticado ou que incentivos são concedidos.

Na legislação brasileira, as ZPEs são descritas como “áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro” (BRASIL, 2007).

Além do mesmo tratamento aduaneiro dado a portos e aeroportos, as ZPEs brasileiras oferecem isenção de diversos impostos federais nas importações e aquisições no mercado interno, desconto no Imposto de

Renda – para zonas implementadas nas regiões Norte e Nordeste –, e, possivelmente, incentivos dados pelos governos estaduais para atrair as empresas para os seus domínios. As indústrias instaladas em áreas deste tipo também são autorizadas a comercializar uma parte dos seus produtos no mercado interno, tratados fiscalmente como importações.

IV Experiência internacional: histórias de sucesso e fracasso

O conceito básico de zona econômica especial é muito antigo, presente no comércio internacional há cerca de 2.500 anos. Contudo, entende-se que a primeira zona econômica especial moderna foi inaugurada em 1959, na Islândia, e logo começou a ser replicada por outros países, como Porto Rico e Espanha. Em 1965, Taiwan introduziu o formato de zona de processamento de exportação, implementado em outros países do Leste Asiático e da América Latina durante as décadas subsequentes, representando uma mudança na estratégia de industrialização e uma contradição às políticas de substituição de importações. As zonas econômicas especiais logo se provaram importantes instrumentos no processo de industrialização e aumento da competitividade de países em desenvolvimento, principalmente, por terem demonstrado alta capacidade de atrair investimento estrangeiro direto e de proporcionar a incorporação de novas tecnologias (PAPASTAWRIDIS, 2013; UNIDO. *United Nations Industrial Development Organization*, 2015; ZENG, 2015).

Durante a década de 1990, o conceito se popularizou e passou a ser replicado e adaptado no mundo todo, a ponto de um membro do Banco Mundial declarar que “qualquer país que não tivesse [uma ZEE] dez anos atrás, hoje já tem ou está planejando ter” (The Economist, 2015). Em 2015, as zonas econômicas especiais já estavam presentes em 3 de cada 4 países, com aproximadamente 4.300 unidades estabelecidas, segundo levantamento do The Economist (2015). Por ser um conceito tão popular, não é difícil encontrar exemplos de aplicações em diversos contextos, com histórias de sucesso e fracasso, de onde podem ser extraídas lições relevantes ao planejamento e à execução de novas iniciativas.

A China é um dos maiores e mais conhecidos exemplos de crescimento econômico acelerado com uso de zonas econômicas especiais, de diversos tipos. A implantação de ZEEs pelo governo chinês começou em 1980, com o propósito de experimentar reformas econômicas em ambientes controlados, antes de aplicar em larga escala as mudanças regulatórias, fiscais, fundiárias, trabalhistas, alfandegárias, etc., que

mudariam radicalmente o perfil da economia nacional. As quatro primeiras zonas, que abrangiam cidades inteiras, atingiram crescimento médio de 28% ao ano⁵, em seus primeiros quatro anos, enquanto a economia do país crescia em torno de 10%. Em razão dos bons resultados obtidos na primeira fase do processo de abertura econômica, o governo chinês decidiu expandi-lo, implementando novas grandes ZEEs, replicando modelos já existentes, como ZPEs e ZLCs, e introduzindo novos modelos: as zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico (ZDETs) e as zonas de desenvolvimento industrial de alta tecnologia (ZDIATs) (ZENG, 2015).

Em razão da dimensão do seu programa de ZEEs, o caso da China foi utilizado por muitos estudiosos que buscaram determinar a influência da implantação destes distritos industriais sobre variáveis econômicas, como o emprego, o crescimento do produto, a atração de capital internacional, o aprimoramento tecnológico e as disparidades regionais. Tomando como base dados de 2004 a 2008, Zeng (2010) estimou a contribuição das ZEEs chinesas para: produto interno bruto (PIB), exportações, IED, emprego e alta tecnologia. Ao passo em que Crane et al. (2018) estudaram o impacto passado e potencial das ZEEs sobre as desigualdades regionais.

De acordo com Zeng (2010), as zonas econômicas especiais foram cruciais para o sucesso da transição econômica da China para o modelo conhecido como “socialismo de mercado”. Além de ter apresentado o ambiente ideal para a experimentação da abertura econômica, a participação das ZEEs nos números da economia chinesa tem sido muito significativa ao longo das últimas décadas. Em 2006, as ZPEs, ZDETs, ZDIATs e ZLCs, além das cinco ZEEs originais, respondiam por cerca de 18,5% do PIB nacional total e cerca de 60% do valor das exportações do país. No ano seguinte, a participação das ZEEs no produto chinês subiu para aproximadamente 21,8%, segundo as estimativas do autor.

A experiência chinesa também atestou que as ZEEs podem constituir importantes plataformas de atração de capital internacional. Em 2007, o investimento estrangeiro direto aplicado às ZEEs de nível nacional (fora as ZDIATs) respondeu por cerca de 46% do total investido no país. Apesar de estarem fora desta conta, pode-se supor que as ZDIATs também absorvem um volume significativo do IED direcionado à China, especialmente quando se considera que, nos primeiros 15 anos de operação, estes distritos foram responsáveis por metade da produ-

⁵“...from 1980 to 1984, Shenzhen grew at a phenomenal 58 percent annual rate, followed by Zhuhai (32 percent), Xiamen (13 percent), and Shantou (9 percent)” (ZENG, 2015, p. 6).

ção bruta de bens de alta tecnologia do país e, somadas às ZDETs, deram conta de dois terços das exportações destes produtos. Em 2007, as ZDIATs abrigavam metade das empresas de alta tecnologia e incubadoras do país, responsáveis por cerca de 50.000 patentes – 70% registradas por empresas domésticas (ZENG, 2010).

Com relação ao mercado de trabalho, Zeng (2010) apontou que as ZEEs de nível nacional empregavam cerca de 770 milhões de pessoas, número que, em 2007, correspondia a cerca de 4% da força de trabalho do país. Neste ponto, é importante destacar que metade dos trabalhadores chineses se concentrava na zona rural e que as ZEEs chinesas tendiam a absorver a mão-de-obra melhor qualificada e a oferecer salários maiores. Além disso, o autor estimou que, se fossem considerados os números das ZEEs de nível estadual – classificação onde se encaixavam as ZPEs –, a participação das zonas especiais no emprego poderia chegar a 10%.

De um ponto de vista geral, Zeng (2010, 2015), elencou alguns fatores que julgou serem determinantes do sucesso das zonas econômicas especiais da China:

1. **comprometimento com reformas e pragmatismo por parte do alto escalão do governo:** empenho na criação e manutenção de um macroambiente estável e propício e de um pacote de medidas de abertura econômica que pudessem conviver com o planejamento centralizado, pensado para o contexto e objetivos do país, à parte das batalhas ideológicas travadas no mundo da Guerra Fria.
2. **políticas de incentivo e autonomia institucional:** oferta de incentivos às empresas e de benefícios para atrair trabalhadores qualificados de outros países e regiões, além de concessão de autonomia às administrações zonais para criação de leis e regulamentos próprios, dentro das diretrizes básicas das leis nacionais.
3. **apoio e participação proativa dos governos locais:** manutenção de um ambiente de negócios saudável, construção de sólidas infraestruturas de transporte, abastecimento, comunicação, etc., além de fornecimento de alguns serviços e estruturas de apoio às empresas instaladas nas ZEEs.
4. **investimento estrangeiro direto e a diáspora chinesa⁶:** medidas estatais objetivas para atração de capital, combinadas ao

⁶“Diáspora chinesa”, neste caso, designa os processos de modernização das estruturas industriais de

deslocamento de indústrias intensivas em trabalho originárias de outras regiões, resultaram em um forte influxo de investimentos produtivos, inovações tecnológicas e organizacionais, que comprovadamente contribuíram para a expansão de exportações, emprego e produtividade do trabalho, principalmente, nas primeiras ZEEs.

5. **aprimoramento tecnológico, inovação, modernização e conexões com a economia local:** ambiente propício para concentração de pessoal qualificado, incluindo equipes de P&D, especialmente nas ZDETs e ZDIATs, combinado a boas relações com empresas e *clusters*⁷ domésticos, via cadeias de suprimento e valor, contribuiu para economias de escala, eficiência empresarial, aprendizado coletivo e elevação da competitividade das indústrias.
6. **culturas inovadoras:** composição populacional de imigrantes de diversas regiões do país e do mundo em busca de trabalho qualificado contribuiu para a criação de uma cultura empreendedora e inovadora, traduzindo-se num ambiente dinâmico na ZEE.
7. **objetivos claros, benchmarks e competição intensa:** metas de crescimento, investimento, exportações, etc., e obrigações de se destacar junto às outras ZEEs contribuiu para a eficiência e competitividade das zonas.
8. **vantagens locais:** a maioria das ZEEs chinesas estão localizadas no litoral ou perto de grandes cidades, tradicionalmente ligadas ao comércio internacional, que possuem melhor acesso a infraestruturas como portos, aeroportos e ferrovias.

Vale ressaltar que, apesar do sucesso geral das ZEEs chinesas, os resultados não foram homogêneos. De acordo com Zeng (2010), a superioridade de uma ZEE em relação a outra decorre de muitos fatores,

Hong Kong, RAE, China; Macao, RAE, China; e Taiwan, China que acarretaram na exportação de indústrias intensivas em trabalho, em boa medida direcionada às ZEEs chinesas, especialmente, em razão do baixo custo da mão-de-obra e da qualidade da infraestrutura ofertadas, além das proximidades cultural, linguística e geográfica (ZENG, 2010).

⁷“...*cluster* é uma aglomeração de empresas concentradas geograficamente, ancorada por redes e alianças estratégicas com instituições de ensino e pesquisa, setores correlatos, fornecedores, clientes, entidades reguladoras e órgãos de classe, resultando em especialização produtiva dos players envolvidos” (PAPASTAWRIDIS, 2013, p. 25).

dentre os quais, ele destacou: a capacidade de identificar suas vantagens comparativas e gargalos e construir as estratégias adequadas para lidar com problemas e aproveitar privilégios. O autor ainda apontou circunstâncias da experiência chinesa que podem ter prejudicado a eficiência e os resultados de alguns distritos e, em alguns aspectos, do programa como um todo: (i) replicação de modelos sem planejamento e adequação; (ii) sobreposição e competição direta entre ZEEs; (iii) degradação ambiental; e (iv) desequilíbrio entre o desenvolvimento industrial e a dimensão social.

Concentrando-se neste último aspecto, [Crane et al. \(2018\)](#) demonstraram que as ZEEs também impactaram as disparidades regionais no território chinês. O propósito da implementação das ZEEs, além de iniciar a transição para a economia socialista de mercado, era ter um efeito de transbordamento que incentivasse o crescimento das regiões oeste e central a partir da capacidade indutora⁸ do investimento aplicado no litoral. Esta intenção, no entanto, não se materializou, uma vez que o crescimento econômico e as mudanças estruturais ficaram concentrados quase exclusivamente nas áreas onde as ZEEs foram instaladas, fazendo com que o Índice de Gini⁹ do país saltasse de 0,3 para 0,49 entre a década de 1980 e 2012 e a desigualdade entre as regiões central e litoral aumentasse cerca de 300% entre 1983 e 1995.

De acordo com os autores, algumas abordagens seriam necessárias para reduzir as disparidades regionais na China, incluindo: investimentos em infraestrutura, ampliação da rede de programas de proteção social para os mais pobres e reformas nos governos locais para redistribuir e melhor gerenciar recursos. Tendo em vista este cenário, os efeitos positivos das ZEEs sobre a região litorânea e o insucesso de diversas políticas de redução de desigualdades aplicadas pelo governo chinês, os autores sugerem que a ampliação do programa de ZEEs para regiões até então não contempladas seria um caminho para proporcionar seu crescimento e, portanto, reduzir as disparidades entre o interior e a costa ([CRANE et al., 2018](#)).

Outrossim, existem muitas histórias de fracasso de zonas econômicas especiais; países onde as iniciativas tiveram eficácia somente momentânea ou nem isso alcançaram, tornando-se elefantes brancos. Este é o caso de muitos empreendimentos na África Subsaariana e na

⁸Ver [Perroux \(1977\)](#) e [Hirschman \(1961\)](#).

⁹O Índice de Gini afere o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e os dos mais ricos. Ele varia de zero a um, onde zero representa a situação de igualdade, e um, a situação em que uma só pessoa detém toda a riqueza. O Banco Mundial considera o índice acima de 0,4 como indicativo de extrema desigualdade de renda [Crane et al. \(2018\)](#).

América Latina. Segundo análise de Zeng (2015), os maiores desafios enfrentados por estes países estão associados a problemas nas estruturas institucional e regulatória, falta de planejamento e governança, falhas na capacidade de implementação e inadequação da infraestrutura, além de outros fatores.

The Economist (2015) apontou que o sucesso obtido pela China fez com que muitos governos vissem nas ZEEs soluções fáceis e de rápido resultado. Porém, são muitas as razões que podem levar à falência de uma destas iniciativas, como a insustentabilidade da dependência exclusiva em incentivos fiscais, não associados a investimentos em infraestrutura, e o desequilíbrio entre monitoramento governamental e desregulamentação e redução da burocracia.

As primeiras ZEEs da África surgiram na década de 1970; em 90, o modelo começou a se expandir rapidamente, num movimento que continua até os dias atuais. Dentre as escassas experiências positivas no continente, vale ressaltar o caso de Gana, que, antes das ZEEs, tinha sua economia baseada na exportação de produtos primários (cacau e ouro). O governo ganês criou, em 1995, a Agência de Zonas Livres, responsável por criar ZEEs, com o objetivo de incrementar e diversificar as exportações do país. Apenas uma destas zonas, a de Tema, foi responsável pela criação de 29.000 empregos – somente 1.040 ocupados por estrangeiros –, até 2011, e por uma receita que alcançou US\$1 bilhão, em 2008 (PAPP, 2013).

A Zona Livre de Tema, a apenas uma hora da capital, tem sido a mais exitosa: um parque industrial de uns 480 hectares, onde, atualmente, umas 220 companhias – entre elas gigantes do cenário econômico mundial como Nestlé e L’Oreal – desenvolvem atividades produtivas junto a grandes empresas do continente africano como a West African Mills e outras. Ainda que, a princípio, a atividade principal da zona tenha sido o processamento do cacau, atualmente, setores como a construção de casas pré-fabricadas, artigos domésticos de plástico, processamento de pescado e de frutas, assim como empresas madeireiras, se somaram aos projetos anteriores¹⁰ (PAPP, 2013, p.

¹⁰“La Zona Libre de Tema, apenas a una hora de la capital, ha sido la mas exitosa: un parque industrial de unas 480 hectareas donde en la actualidad unas 220 companias –entre ellas gigantes del escenario economico mundial como Nestle o L’Oreal– desarrollan actividades productivas junto con grandes empresas del continente como West African Mills y otros. Aunque al principio la actividad principal de la zona fue el procesamiento del cacao, actualmente sectores como la construccion de casas prefabricadas, articulos domesticos de plastico, el procesamiento de pescado, de frutas, asi como empresas madereras se han sumado a los

No balanço de todos os empreendimentos do continente, porém, a África entra no rol das experiências malsucedidas com zonas econômicas especiais, quando se analisa fatores como incremento ao crescimento econômico, atração de investimento estrangeiro direto ou aumento da oferta e qualidade do emprego (PAPP, 2013; ZENG, 2015). Segundo Zeng (2012), os maiores desafios enfrentados por estes países se resumem a:

1. estrutura legal, regulatória e institucional ultrapassada ou inexistente;
2. ambiente de negócios desfavorável, com burocracia e altos custos de operação ligados a registros, licenças, tributos, logística, câmbio, aduana, etc.;
3. falta de planejamento estratégico e de uma abordagem focada em demandas preexistentes;
4. infraestrutura inadequada, por falta de investimento ou falhas em parcerias público-privadas;
5. inabilidade no gerenciamento das zonas e falta de conhecimento operacional;
6. ausência de consistência política e comprometimento governamental;
7. problemas relacionados a reassentamentos e compensações na aquisição de terrenos.

Já na América Latina, a primeira ZEE foi instalada na Colômbia, em 1964, mas os casos de maior destaque são os de México, Costa Rica e República Dominicana. De acordo com Cobarrubias, Hernández e Más (2005), o balanço das experiências nestes países também apontam lições valiosas. No México e na Costa Rica, as ZEEs incitaram algum progresso em setores intensivos em tecnologia, porém, os segmentos que mais se desenvolveram foram os intensivos em mão-de-obra; enquanto na República Dominicana se manteve a especialização no setor têxtil. Apesar disso, as ZEEs foram apontadas como um dos principais

proyectos anteriores”.

incentivos para a atração de investimento estrangeiro direto, cujo volume mais que dobrou na década de 1990, nos três países.

A análise destas ZEEs latino-americanas também aponta sua contribuição para o aumento do ingresso de divisas e a modificação da pauta de exportação dos países, ao introduzir produtos de maior valor agregado. No entanto, elas também foram responsáveis por um alto volume de importações de insumos, evidenciando frágeis encaamentos das empresas zonais com as economias locais (COBAR-RUBIAS; HERNÁNDEZ; MÁZ, 2005). Aqui, cabe ressaltar que alguns críticos do modelo apontam que isso ocorre em razão das distorções criadas pela concessão de incentivos, que podem fazer com que o país desenvolva atividades em que tenha pouca ou nenhuma vantagem comparativa “natural”. Atraindo setores que normalmente não seriam atraídos ao país, as ZEEs tenderiam a não ter conexão com o resto da economia nacional, não aproveitando insumos de produção local, tampouco servindo de consumo intermediário para reduzir importações de indústrias de transformação já existentes. Assim, seus efeitos de encadeamento, tanto retrospectivos, quanto prospectivos¹¹, ficam restritos a poucas indústrias correlatas, que eventualmente surjam por conta da instalação das empresas zonais (CIRERA; LAKSHMAN, 2017).

Também, nos três casos, as zonas contribuíram significativamente para a geração de empregos; ainda que, inicialmente, precários, com flexibilização laboral e ausência de sindicatos, as autoras verificaram uma tendência recente de aumento da demanda por trabalho mais bem qualificado, principalmente no México e na Costa Rica (COBAR-RUBIAS; HERNÁNDEZ; MÁZ, 2005). No que tange às transferências tecnológicas e à difusão de conhecimento, o potencial das ZEEs, enquanto reduto de firmas multinacionais e entreposto entre o exterior e o território nacional, não foi tão aproveitado quanto poderia ter sido:

Nas zonas, se desenvolvem atividades muito segmentadas e simples (montagem de componentes) – mínima aquisição de habilidades. O desenvolvimento das capacidades produtivas nacionais se limita à ampliação de conhecimentos e habilidades do pessoal, já que as empresas estrangeiras utilizam a transferência de “tecnologia turnkey”. Muitas vezes, não existe uma indústria local que absorva a tecnologia transferida ao pessoal que trabalha nas zonas. As atividades relacionadas ao núcleo tecnológico (diga-se, P&D) se mantêm fora

¹¹Ver Hirschman (1961, p. 25–38) deste trabalho.

das plantas localizadas nestes países. As escassas relações das indústrias montadoras com o resto das indústrias nacionais também limitam a difusão de tecnologia¹² (COBARRUBIAS; HERNÁNDEZ; MÁZ, 2005).

Vale ressaltar que a tendência das multinacionais de países desenvolvidos a transferir as necessidades de trabalho menos qualificado aos países menos desenvolvidos foi teoricamente explicada por Grossman e Helpman (1994)¹³. Isto não quer dizer que o cenário não possa ser corrigido, como foi feito na China, com incentivo nacional a P&D e à aproximação das empresas com as universidades e centros tecnológicos (PAPASTAWRIDIS, 2013). Como afirmam Grossman e Helpman (1994), a estrutura econômica e legal do país, modificada através de políticas específicas, é uma das principais condicionantes do investimento em adquirir ou transferir conhecimento e tecnologia.

Cobarrubias, Hernández e Más (2005) apontam, por fim, que, ainda que passar da especialização em indústria têxtil para a indústria eletrônica represente uma mudança positiva, não é suficiente para dizer que as ZEEs tenham contribuído efetivamente para o desenvolvimento econômico de longo prazo dos países latino-americanos abrangidos por sua análise, especialmente por continuarem envolvendo tarefas simples, com tecnologia importada e fracas ligações com a economia local. Concordando com Zeng (2010, 2015), as autoras apontam que a modificação da matriz industrial precisa estar acompanhada de “uma estratégia nacional de desenvolvimento produtivo que contemple, entre outros aspectos, a definição das prioridades do país, a criação de instituições adequadas, políticas setoriais, de melhora da infraestrutura e formação de recursos humanos¹⁴”.

Analisar experiências de sucesso e fracasso é essencial para estabelecer o que se deve ou não fazer durante o planejamento, a implementação e a operacionalização de grandes empreendimentos, como zonas econômicas especiais. É importante entender, antes de mais nada, que

¹²“En las zonas se desarrollan actividades muy segmentadas y sencillas (ensamble de componentes) – mínima adquisición de habilidades. El desarrollo de las capacidades productivas nacionales se limita a la ampliación de conocimientos y habilidades del personal ya que las empresas extranjeras utilizan la transferencia de “tecnología llave en mano”. Muchas veces no existe una industria local que absorba la tecnología transferida al personal que trabaja en las zonas. Las actividades relacionadas con el núcleo tecnológico (diseño, I + D) se mantienen fuera de las plantas ubicadas en estos países. Los escasos enlaces de las industrias ensambladoras con el resto de las industrias nacionales también limitan la difusión de tecnología.”

¹³Ver subseção 2.2.2 deste trabalho (p. 34-39).

¹⁴“[...] una estrategia nacional de desarrollo productivo que contemple, entre otras, la definición de prioridades del país, la creación de instituciones adecuadas, políticas sectoriales, de mejora de la infraestructura y de formación de los recursos humanos”.

elas não constituem um instrumento adequado para qualquer país e contexto, apesar de poder ser aplicado em diversos modelos. No caso do Brasil, em que o programa de ZEEs já existe, mas não está em plena operação, levar estas lições em consideração pode evitar o desperdício dos recursos já empregados e maximizar os ganhos futuros, a partir da correção de distorções no planejamento e da cuidadosa adaptação do instrumento aos contextos em que ele foi aplicado.

V As Zonas de Processamento de Exportações brasileiras

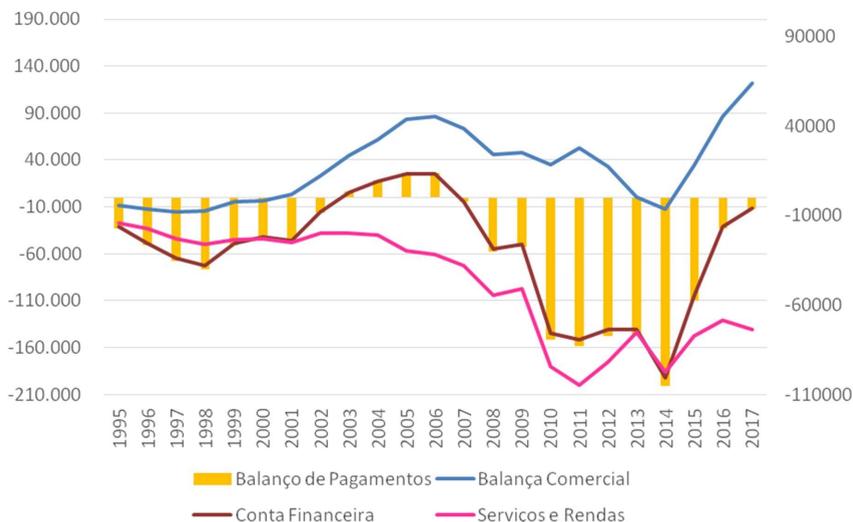
As zonas de processamento de exportação foram instituídas no Brasil em 1988, através do Decreto-Lei nº 2.452, que as criou com o propósito de “reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País”. O Decreto definiu o regime aduaneiro especial aplicável aos empreendimentos e autorizou o Poder Executivo a criar ZPEs nas áreas abrangidas pela SUDENE¹⁵ (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e pela SUDAM¹⁶ (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia). O instrumento também foi responsável pela criação do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), com as atribuições de orientar a política, estabelecer requisitos e analisar propostas de criação de ZPEs (BRASIL, 1988). Apesar dos 30 anos passados, os objetivos originais do Programa Brasileiro de ZPEs (PBZPE) ainda fazem sentido.

A Figura 1 mostra a variação do balanço de pagamentos, da balança comercial, da conta financeira e da conta de serviços e rendas do Brasil, entre 1995 e 2017. Explicando em linhas gerais, o balanço de pagamentos é definido pelo saldo em conta corrente, que considera a soma dos saldos da balança comercial, da balança de serviços e rendas e das transferências unilaterais, e o saldo das contas financeira e de capitais, que considera o saldo dos investimentos de curto e longo prazo. Países como o Brasil, que tem PNB inferior ao PIB, ou seja, cujo valor produzido pelas empresas e cidadãos nacionais, dentro e fora do país, é inferior ao valor produzido dentro do país, pelas empresas e cidadãos nacionais e internacionais, tendem a ter uma conta de serviços e rendas estruturalmente deficitária, principalmente por conta da remessa

¹⁵ Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, além da área de Minas Gerais compreendida no Polígono das Secas (BRASIL, 1959).

¹⁶ Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44° (BRASIL, 1966).

Figura 1: Balanço de pagamentos, balança comercial, conta financeira e balança de serviços e rendas – Brasil – 1995-2017

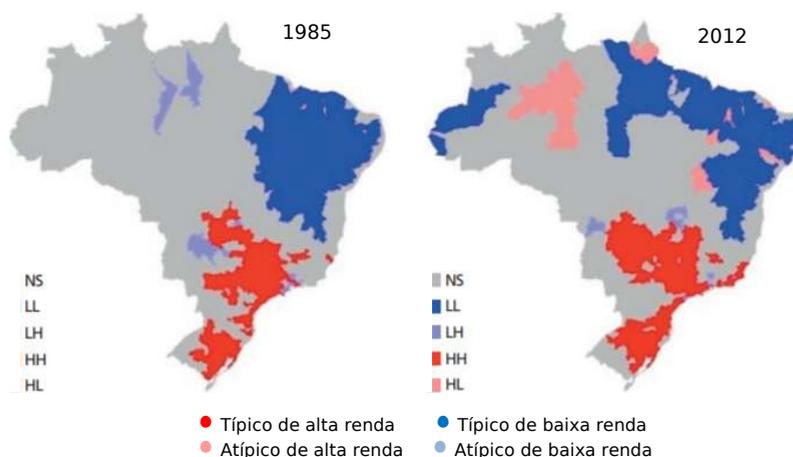


Fonte: Autor(es), elaboração própria a partir de BRASIL. Banco Central (2018).

líquida de lucros às matrizes destas empresas internacionais. Para não depender tanto do movimento de capitais de curto prazo, estes países precisam ter balanças comerciais superavitárias e atrair investimentos estrangeiros para aplicações produtivas.

Na série histórica, a conta de serviços e rendas mantém-se invariavelmente deficitária, condição apresentada também pela conta financeira e pelo balanço de pagamentos em quase todo o período, à exceção dos anos entre 2003 e 2006. A direção do movimento da conta financeira é quase sempre a mesma da balança comercial, o que pode ser explicado pelo fato de que ambas são muito vulneráveis às oscilações da conjuntura econômica internacional. As zonas de processamento de exportação visam a aumentar o volume e o valor agregado dos produtos nacionais de exportação, melhorando a posição do país no comércio internacional. Ademais, a ZPE tem por objetivo atrair investimentos estrangeiros diretos, o que melhora a qualidade da conta financeira, e, apesar de exercer um peso na balança de serviços a partir do envio de rendas, o investimento produtivo provoca uma série de efeitos positivos sobre a economia. Assim, constituem-se duas vias de

Figura 2: Aglomerações por PIB per capita no Brasil – 1985/2012



Fonte: Reproduzido de citetLima2016. Nota: A metodologia utilizada na construção dos mapas para diferenciar clusters típicos e atípicos leva em consideração a autocorrelação espacial entre as rendas das localidades englobadas pelos clusters¹⁷.

influência da ZPE sobre o balanço de pagamentos.

Quanto à necessidade de reduzir os desequilíbrios regionais, a Figura 1 apresenta dois mapas, onde são destacadas as áreas de concentração de alta e de baixa renda no território brasileiro, nos anos de 1985 e 2012. O primeiro mapa mostra, muito claramente, a existência de uma concentração espacial das aglomerações de alta renda, no eixo Sul-Sudeste, e de baixa renda, no Nordeste. Entre os dois mapas, as diferenças são pouco expressivas, uma vez que se mantém a tendência espacial da desigualdade. Além disso, se percebe no segundo mapa o alastramento das aglomerações pobres em direção às regiões Norte e Centro-Oeste, com aparecimento de alguns focos dispersos de renda mais elevada.

A legislação que versa sobre o PBZPE sofreu a primeira alteração em 2007, quando o primeiro Decreto-Lei foi revogado pela Lei nº 11.508, que retirou a restrição locacional antes imposta, porém, manteve as disposições sobre o CZPE e os propósitos a que serviriam as ZPEs implementadas. A Lei nº 11.508/2007, alterada pelas Leis 11.732/2008 e 12.767/2012 e regulamentada pelo Decreto nº 6.814/2009, definiu o regime tributário, cambial e administrativo das ZPEs, com uma série de determinações, dentre as quais aqui se destacam (BRA-

SIL, 2007; BRASIL, 2009; ABRAZPE. Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação, 2018):

1. as ZPEs serão consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro.
2. empresas instaladas numa ZPE serão isentas dos seguintes impostos e contribuições para importações ou aquisições no mercado interno de bens e serviços:
 - (a) Imposto de Importação;
 - (b) Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI;
 - (c) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins;
 - (d) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior – Cofins-Importação;
 - (e) Contribuição para o PIS/Pasep;
 - (f) Contribuição para o PIS/Pasep-Importação; e
 - (g) Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM.
3. empresas instaladas nas ZPEs deverão se comprometer a manter, por ano-calendário, a proporção entre receita bruta decorrente de exportação e receita bruta total de venda de bens e serviços em, no mínimo, 80%.
4. empresas instaladas em ZPE nas áreas da SUDAM, SUDENE ou SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste) têm direito a diversos incentivos administrados pelas autarquias, com destaque para o desconto de 75% no Imposto de Renda – Pessoa Jurídica, pelo prazo de 10 anos.
5. “liberdade cambial” para as empresas, que poderão manter no exterior 100% das divisas obtidas nas exportações.
6. produtos industrializados em ZPEs, quando vendidos no mercado interno, estarão sujeitos ao pagamento de:
 - (a) - todos os impostos e contribuições normalmente incidentes na operação; e

(b) - Imposto de Importação e AFRMM relativos a matérias-primas, bens intermediários e demais insumos de procedência estrangeira neles empregados.

7. benefícios para atuação em pesquisa e desenvolvimento e inovação tecnológica – também disponíveis para empresas fora de zonas especiais.

Pode-se dizer que as mercadorias que circulam nas ZPEs são tratadas oficialmente como se não tivessem adentrado o território nacional e, quando vendidas no mercado nacional, são destituídas de todos os incentivos que poderiam constituir uma concorrência desleal com os bens produzidos fora das zonas especiais. Os Governos Estaduais também são autorizados a oferecer benefícios às empresas instaladas em ZPEs em seus territórios, no que concerne a isenção ou descontos de ICMS, bem como o são os municípios, podendo isentar as empresas do IPTU (ABRAZPE. Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação, 2018).

Neste contexto, é importante ressaltar que as isenções e descontos tributários praticados nas ZPEs não devem ser compreendidos como uma releitura dos artifícios utilizados nas “guerras fiscais” travadas historicamente entre as unidades federativas brasileiras para atrair investimentos empresariais, cuja constitucionalidade, hoje, é questionada. As ZPEs são redutos de liberdade comercial, com administração própria e independente, com limites territoriais dentro dos quais o Estado aceita reduzir seu peso sobre o comércio internacional, com o objetivo de incentivar as exportações, em especial, de produtos com maior valor agregado, a partir do incentivo à incorporação de tecnologia.

Sua configuração como uma política federal para a redução de desequilíbrios regionais presume que as ZPEs instaladas em regiões menos desenvolvidas – sob administração das Superintendências de Desenvolvimento – obtenham privilégios, uma vez que os grandes centros sejam, naturalmente, mais atrativos para os investidores. Em consonância com a teoria de Myrdal, a ideia da política é quebrar o “círculo vicioso” e atuar no sentido de reverter os processos acumulativos que aprofundam as desigualdades. Nesse sentido, existirão dois grupos de ZPEs, que tenderão a ter campos distintos de competição: as ZPEs instaladas nos estados mais desenvolvidos, do Sul e do Sudeste, e as instaladas nos estados menos desenvolvidos, do Nordeste, do Norte e do Centro-oeste, que terão vantagens artificiais – idealmente, momentâneas – sobre os estados do primeiro grupo. Como quase todos

os benefícios possíveis são concedidos pelo PBZPE de forma isonômica a cada grupo, os fatores de competitividade internos tendem a sofrer pouco efeito de eventuais manobras fiscais unilaterais, dependendo, portanto, de outros atrativos locais.

Em 2018, o Programa Brasileiro de ZPEs conta com 26 zonas, em 22 estados, autorizadas entre 1988 e 2017: Açú (RJ), Aracruz (ES), Araguaína (TO), Barcarena (PA), Barra dos Coqueiros (SE), Bataguassu (MS), Boa Vista (RR), Cáceres (MT), Corumbá (MS), Fernandópolis (SP), Ilhéus (BA), Imituba (SC), Itaguaí (RJ), João Pessoa (PB), Macaíba (RN), Parnaíba (PI), Pecém (CE), Porto Velho (RO), Rio Grande (RS), São Luís (MA), Senador Guiomard (AC), Sertão (RN), Suape (PE), Teófilo Otoni (MG), Uberaba (MG) e Vila Velha (ES). O estado do programa, de acordo com a Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE), é, basicamente, o seguinte:

Das 26 ZPEs autorizadas (que têm decreto de criação em vigor), apenas duas chegaram à fase de alfandeamento pela Receita Federal (espécie de “habite-se” para permitir o início do seu funcionamento): as de Pecém (CE) e de Senador Guiomard (AC). Porém, somente a primeira encontra-se em funcionamento, no sentido de estar alfandeada e ter empresa operando com os incentivos do regime. As duas ZPEs contam com projetos industriais aprovados, mas só a de Pecém tem empresas em operação. A ZPE de Parnaíba (PI) também tem dois projetos aprovados, mas ainda não foi alfandeada (e, por isso, suas empresas não se beneficiam dos incentivos) (ABRAZPE. Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação, 2018).

Autorizada a iniciar as atividades em 2013 e ganhadora de prêmios internacionais em 2016 e 2017, a ZPE de Pecém pode ser considerada um caso de sucesso do PBZPE. Entre 2016 e 2017, o volume de cargas movimentado na zona cresceu 97,4%, com as saídas crescendo cerca de 200%. Em 2017, a zona empregava 16.860 pessoas em empresas dos segmentos siderúrgico e de gases industriais, com perspectivas de geração de mais 11.160 vagas até 2027, a partir da instalação de empresas dos segmentos mineral, metalomecânico, eletroeletrônico, petroquímico e agroindustrial. Um importante fator de competitividade da ZPE é a distância de apenas 6 km do Porto de Pecém, segundo melhor em desempenho entre os portos brasileiros. O movimento de

cargas no porto cresceu 41% entre 2016 e 2017 e cerca de 30% da circulação é desvinculada da ZPE. A maior empresa do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, a Companhia Siderúrgica do Pecém, responde por um incremento de 12% ao PIB cearense. (CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Econômico, 2018).

A ZPE do Ceará, no entanto, é uma exceção. A característica geral do Programa, hoje, é inocuidade. As razões desse insucesso não são consenso entre os especialistas e perpassam desde o excesso de regras até a precariedade da infraestrutura disponível. É quase unânime, porém, que as ZPEs brasileiras são pouco competitivas na atração de empresas e investimentos. Com isso em consideração, foi formulado o Projeto de Lei (PL) 5.957/2013, que altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. O PL propõe uma série de mudanças no modelo e, no que tange à competitividade, foca em aumentar o espectro de empresas elegíveis para instalação nas ZPEs – permitindo, por exemplo, a inclusão de serviços exportáveis entre as atividades beneficiadas pelo regime – e flexibilizar as regras impostas às suas operações – inclusive, aumentando a parcela da receita de vendas que poderá ser obtida no mercado interno (ABRAZPE. Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação, 2018).

O PL ainda está em tramitação no Legislativo: foi aprovado no Senado e enviado para pauta na Plenária da Câmara dos Deputados. No entanto, mesmo que aprovado, ele não dará conta do problema da infraestrutura, que é um obstáculo secular para o aumento da produtividade e competitividade brasileiras. Souza et al. (2013) argumentam que a infraestrutura logística, quando bem planejada, construída e operada é capaz de “conferir ao departamento geográfico vantagens competitivas, ou seja, externalidades positivas factíveis às firmas ali instaladas para atuar no ambiente de grande concorrência atual do comércio internacional”. Os autores acrescentam, ainda, que, quando bem distribuídas no espaço e amplamente acessíveis, as instalações de infraestrutura são importantes instrumentos de redução dos desequilíbrios regionais.

Os problemas da infraestrutura do Brasil devem ser levados em consideração neste trabalho, ainda que não se apliquem diretamente ao PBZPE. Sendo um importante condicionante do nível de atratividade do país para investimentos e um instrumento de integração regional, as questões acerca da infraestrutura são importantes para compreender a situação do PBZPE e determinar suas possibilidades dentro de seus objetivos. Por essa razão, vale traçar um breve panorama da infraestrutura brasileira.

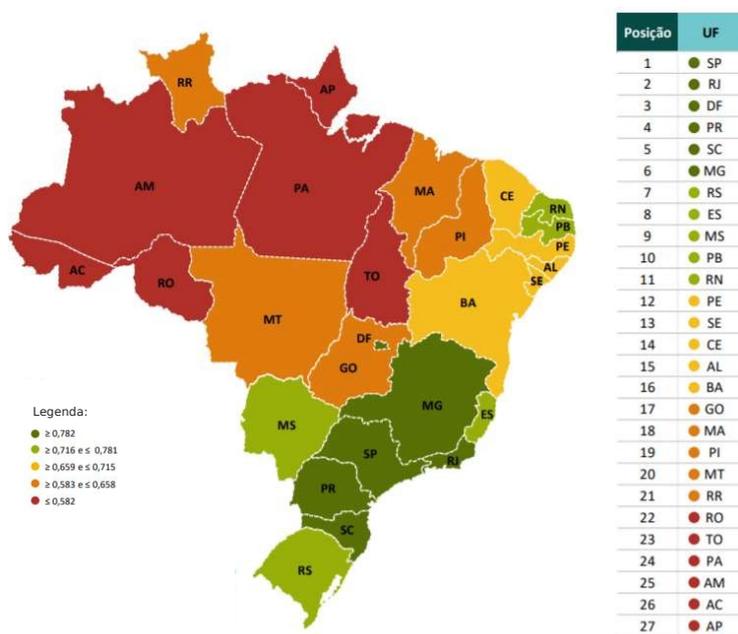
Ferraresi et al. (2018) apontam que, no ranking do Índice de performance em logística (LPI) do transporte de cargas, em 2016, o Brasil ocupou a 55ª posição, entre 160 países, com 62% da nota máxima em desempenho. Os autores atribuíram esta relativa ineficiência do sistema de transportes brasileiros, principalmente, ao uso excessivo de rodovias em detrimento de modais mais baratos e eficientes, como ferrovias e hidrovias. Nas telecomunicações, com foco em transmissão de dados, o país ocupou uma posição ainda pior: 58º, com velocidade média de banda larga de 6,8 Mbps, contra 18,7, dos EUA (10º) e 11,8 da Rússia (37º), em 2017. O custo da energia elétrica não é dos mais altos; ainda assim, não condiz com o potencial energético do país, especialmente quando levado em conta o uso da cara e poluente energia térmica em períodos de déficit hídrico, em detrimento das diversas outras fontes renováveis de que o Brasil dispõe.

A precariedade da infraestrutura no país está diretamente ligada ao baixo investimento no setor. [...]. O investimento do Brasil em infraestrutura está aquém do de seus pares. Investimos apenas cerca de 2% do PIB, enquanto a China investe mais de três vezes esse valor (quase 7% do PIB) e a Índia investe cerca de 5,5%. [...]. A falta de investimento levou a um déficit na oferta de infraestrutura no país. Hoje, o Brasil possui um estoque total de infraestrutura nos setores de saneamento, transportes, energia e telecomunicações de 36% do PIB, enquanto estima-se que a universalização requer um estoque de 60% .

Dentre saneamento, abastecimento, energia e comunicações, o setor de transportes é o que apresenta maior déficit. Segundo Ferraresi et al. (2018, p. 9), o sistema “requer uma taxa de investimento 131% maior que a observada entre 2011 e 2016 para atingir o investimento alvo de 2% do PIB e cobrir um déficit equivalente a 14% do PIB em 25 anos”. Além de precária, a infraestrutura brasileira tem uma distribuição espacial seletiva, com as melhores instalações concentradas no eixo Sul-Sudeste – como mostra a Figura 3 –, o que acaba por contribuir para a manutenção dos desequilíbrios regionais no país.

Fica claro que elevar o estoque de infraestrutura, em especial, no setor de transportes, e trabalhar para a sua desconcentração espacial são tarefas necessárias e urgentes para o Brasil. Para realizá-las, Ferraresi et al. (2018, p. 25) apontam que:

Figura 3: Ranking de qualidade da infraestrutura – Unidades Federativas do Brasil – 2015



Fonte: Reproduzido de Macroplan (2017).

Um processo de priorização estruturado com ordenação centralizada é fundamental para otimizar o processo de decisão dos projetos que serão levados a cabo. A primeira etapa envolve a definição do conjunto de projetos a serem desenvolvidos. Como regra geral, projetos que destroem valor não devem ser considerados. Dentre o conjunto de projetos viáveis, a priorização deve considerar dimensões complementares como custo, impacto, duração, bem como uma articulação das sinergias e dependências entre os projetos. A existência de um processo estruturado de priorização garante continuidade e minimiza o desperdício de recursos.

Reservadas as devidas críticas, tanto à estrutura do Programa Brasileiro de ZPEs quanto ao contexto em que ele se insere, em especial, no que tange às condições da infraestrutura do país, o fato de a maior parte das zonas autorizadas estarem em estágio embrionário pode ser tomado como algo positivo. Nesse sentido, é importante considerar que, com base nas estratégias de desenvolvimento propostas por [Hirschman \(1961\)](#), o incentivo à atividade produtiva é capaz de ensejar o aumento da oferta de infraestrutura e utilidades públicas, e não somente o contrário, como geralmente se espera. É muito claro, ainda assim, que o sucesso do PBZPE requer uma série de esforços conjuntos do poder público. As lições aprendidas com as experiências dos outros países são muito concretas e dão um robusto arcabouço para a construção de um planejamento, que vise a mitigar as possibilidades de o Brasil incorrer em falhas já conhecidas e a reproduzir o que deu certo, com as devidas adaptações ao contexto local.

VI Considerações Finais

Este artigo foi produzido com o objetivo de determinar se as zonas de processamento de exportação (ZPEs) podem ser ferramentas eficazes de promoção de desenvolvimento, a partir da geração e agregação de valor às exportações brasileiras. Nesse sentido, seus objetivos específicos envolveram: revisar teorias econômicas para situar as zonas de processamento de exportação nas discussões sobre desenvolvimento regional e comércio internacional; levantar lições aprendidas a partir de experiências internacionais com zonas econômicas especiais; e, por fim, apresentar um histórico do Programa Brasileiro de ZPEs, sua atual situação e contexto, buscando analisar seus gargalos

e potencialidades.

Conforme descrito na Seção II, as ZPEs constituem uma política federal para promoção de desenvolvimento econômico, equilíbrio externo e redução de desigualdades regionais. Nesse sentido, as revisões teóricas aqui apresentadas foram bem sucedidas em demonstrar que as ZPEs constituem um instrumento capaz de atingir os objetivos colocados sobre elas pelo Governo brasileiro: as novas visões sobre o comércio internacional e o desenvolvimento orientado para a exportação, com mudança da matriz produtiva e incorporação de tecnologias, defendem o potencial de iniciativas que visam à atração de empresas multinacionais e investimento estrangeiro direto, como um caminho viável para o desenvolvimento das regiões periféricas.

As experiências internacionais evidenciam que as zonas econômicas especiais (ZEEs) são capazes de promover o desenvolvimento econômico, a partir da atração de investimentos, da difusão tecnológica e do aumento, não somente do volume de exportações, mas do valor agregado aos produtos exportados, movimento que teria alto impacto na economia brasileira, uma vez que cerca de 63% do valor das exportações nacionais estão concentrados em produtos primários e semimanufaturados. Além disso, as ZEEs, mesmo na América Latina, onde as experiências, de modo geral, não são consideradas bem sucedidas, também lograram importantes impactos sobre o emprego, algo que tem se mostrado urgente no Brasil, especialmente nas regiões periféricas, mais impactadas pela crise econômica dos últimos anos.

Contudo, em sua atual estrutura, o Programa Brasileiro de ZPEs tem uma série de limitações que comprometem a atratividade das zonas brasileiras, a maior parte delas ligada a questões regulatórias ou ao estoque de infraestrutura. Boa parte dos problemas regulatórios já está sendo tratada pelo PL 5.957/2013, que visa a flexibilizar regras, a fim de elevar a quantidade de potenciais interessados em investir nas zonas. Os impasses relacionados ao estoque de infraestrutura podem ser resolvidos a partir de uma abordagem local, direcionada à conjugação da agenda da ZPE às de investimentos não originalmente ligados à zona, mas que podem estabelecer com ela relação de benefício mútuo.

Referências

ABRAZPE. Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação. *FAQs*. Rio de Janeiro: ABRAZPE, 2018. Disponível em: <<http://www.abrazpe.org.br/index.php/uFAQs/>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

AKINCI, G.; CRITTLE, J. *Special economic zones: performance, lessons learned, and implication for zone development*. Washington DC: World Bank, 2008. v. 1. (Foreign Investment Advisory Service (FIAS) occasional paper, 45869).

BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. institui a superintendência do desenvolvimento do nordeste e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 dez. 1959. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. dispõe sobre o plano de valorização econômica da amazônia; extingue a superintendência do plano de valorização econômica da amazônia (spvea), cria a superintendência do desenvolvimento da amazônia (sudam), e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5173.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988. dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das zonas de processamento de exportações e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 jul. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2452.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Lei n. 11.508, de 20 de jul. de 2007. dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das zonas de processamento de exportação, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, jul. 2007.

BRASIL. Decreto n. 6.814, de 6 de abr. de 2009. regulamenta a lei no 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das zonas de processamento de exportação - zpe. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. BANCO CENTRAL. Série histórica do balanço de pagamentos. 6ª edição do *Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM6)*, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist_bpm6.asp>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex vis. brasil (geral). Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-brasil>>.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Econômico. *ZPE Ceará*. Fortaleza: SDE, 2018. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/czpe/Publica%20C3%A7%20B5es/ZPE_do_Cear%C3%A1/Apresentac%C3%A3o_ZPE_2018.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018.

CHANG, H. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. São Paulo: Cultrix, 2013.

CIRERA, X.; LAKSHMAN, R. W. D. The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries: systematic review. *Journal of Development Effectiveness*, v. 9, n. 3, p. 344–360, 2017.

COBARRUBIAS, K.; HERNÁNDEZ, G. C.; MÁZ, S. *Zonas económicas especiales: potencialidades y limitaciones*. CIEM, 2005. Disponível em: <<http://www.ciem.cu/ev-entos/nacionales/Sesiones%20cientificas/Zonas%20economicas%20especiales.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2018.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, C. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. In: _____. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2, cap. Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990, p. 887–910.

CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaíos FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135–152, maio 2006.

CRANE, B. et al. China’s special economic zones: an analysis of policy to reduce regional disparities. *Regional Studies, Regional Science*, v. 5, n. 1, p. 98–107, 2018.

FERRARESI, C. et al. *Infraestrutura: regras e incentivos*. Rio de Janeiro: Oliver Wyman, 2018. (Panorama Brasil).

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Endogenous innovation in the theory of growth. *Journal of Economic Perspectives*, v. 8, n. 1, p. 23–44, 1994.

HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

MACROPLAN. *Desafios da gestão estadual 2017*. Rio de Janeiro: Macroplan, 2017. Disponível em: <<https://www.macroplan.com.br/wp-content/uploads/2018/05/dge-2017.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

PAPASTAWRIDIS, P. H. M. *Zonas econômicas especiais e sua contribuição à competitividade nacional*. 73 f. Dissertação (Monografia (Pós-Graduação em Gestão Estratégica e Qualidade)) — Universidade Cândido Mendes, Nova Iguaçu, 2013.

PAPP, E. *China-África: zonas económicas especiales – un experimento difícil de replicar*. [S.l.]: Baiona, 2013. (Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China).

PERROUX, F. Economia regional e urbana: textos escolhidos. In: _____. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1977. cap. O conceito de polo de crescimento, p. 145–156.

PREBISCH, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. In: _____. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, cap. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais, p. 70–136.

PREBISCH, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. In: _____. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, cap. Problemas teóricos e práticos do desenvolvimento econômico, p. 179–216.

SOUZA, J. G. et al. A FIOLE e a logística territorial baiana: fragmentação e limitações. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 15, n. 28, p. 73–85, dez. 2013.

TAVARES, M. C. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. In: _____. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, cap. Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil, p. 589–608.

The Economist. Special economic zones: not so special. *The Economist*, 2015. Disponível em: <<https://www.economist.com/leaders/2015/04/04/not-so-special>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

UDERMAN, S. *Indústria e desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia*. Salvador: FIEB, 2008.

UNIDO. United Nations Industrial Development Organization. *Economic zones in the asean: industrial parks, special economic zones, eco industrial parks, innovation districts as strategies for industrial competitiveness*. Unido Country Office in Viet Nam, 2015. Disponível em: <https://www.unido.org/sites/default/files/2015-08/UCO_Viet_Nam_Study_FINAL_0.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.

ZENG, D. Z. *Building engines for growth and competitiveness in China: experience with special economic zones and industrial clusters*. Washington DC: World Bank, 2010.

ZENG, D. Z. *China's special economic zones: an analysis of policy to reduce regional disparities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

ZENG, D. Z. *Global experiences with special economic zones: focus on China and Africa*. Washington DC: World Bank, 2015.