

# TEXTO PARA DISCUSSÃO

**N° 114**

**Zonas de  
Processamento  
de Exportação:  
avaliação e  
perspectivas**

**Helson C. Braga**

**Outubro de 1995**

# **Zonas de Processamento de Exportação: avaliação e perspectivas**

**Helson C. Braga<sup>(\*)</sup>**

**Outubro de 1995**

**Apoio:  
Associação Comercial do Rio de Janeiro**

---

<sup>(\*)</sup> Professor da Faculdade de Economia e Administração da UFRJ e Secretário-Executivo da Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação-ABRAZPE.

---

## SUMÁRIO EXECUTIVO

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) foram criadas pelo Decreto-lei nº 2452, de 29 de julho de 1988, durante o Governo Sarney, como um instrumento destinado a contribuir para a correção de desequilíbrios regionais, a geração de empregos, o fortalecimento do balanço de pagamentos e a difusão de novas tecnologias e métodos gerenciais mais modernos.

Depois de um período inicial bastante tumultuado, em que não faltou nem mesmo uma tentativa de extinção do Programa - por parte da equipe econômica que iniciou o Governo Collor - ele finalmente se consolidou, já havendo algumas ZPE com as obras de infra-estrutura em andamento.

Apesar disso, e das expectativas crescentemente favoráveis que se criaram nas regiões onde as ZPE estão sendo implantadas, persistem resistências importantes, inclusive em áreas do Governo Federal encarregadas de sua implementação. Já é tempo, pois, de se fazer uma análise mais consistente deste mecanismo, especialmente no momento em que o Governo Federal se propõe a desenvolver uma série de ações com vistas a promover as exportações.

As ZPE constituem uma modalidade mais recente do conceito genérico de zona franca, que vem sendo empregado, sob diversas formas, pelos mais diferentes países, com a finalidade básica de facilitar e apoiar as atividades de comércio exterior, ao proporcionar um ambiente livre de impostos e de regulamentações burocráticas.

A especificidade da ZPE está em agregar a esta configuração básica, de natureza essencialmente aduaneira, outros tipos de incentivos (fiscais e cambiais, principalmente) e colocá-la a serviço de outros objetivos mais amplos da política econômica global. Como tal, poderá obter mais ou menos sucesso, dependendo da qualidade técnica do modelo legal adotado, bem como de outras precondições objetivas, como a infra-estrutura da área escolhida e o grau de comprometimento dos agentes envolvidos (governo e setor privado).

Estes são os fatos, revelados diretamente pela experiência internacional e a boa teoria econômica. Portanto, qualquer avaliação que se pretenda objetiva e imparcial do programa brasileiro de ZPE deve partir dessa base factual, sem dar margem a interpretações tecnicamente inconsistentes e preconceitos ultrapassados.

As ZPE brasileiras não deverão, em geral, reproduzir o "padrão asiático", caracterizado pela predominância de indústrias leves, como podem ser consideradas as de vestuário e de produtos eletrônicos. Dada a maior dotação relativa de recursos naturais, a previsão é de uma presença significativa de grandes unidades voltadas para a verticalização do beneficiamento e industrialização das matérias-primas abundantes no País.

---

Em razão do estágio já alcançado na implantação do Programa, da maior conscientização alcançada quanto à verdadeira natureza e potencial das ZPE, não se coloca mais em discussão a questão de se as ZPE são desejáveis ou não, se devem ou não ser mantidas. Simplesmente, elas são hoje uma realidade no universo da política econômica do País.

Seria altamente desejável, porém, que o Governo se posicionasse claramente a favor do programa - ou, pelo menos, evitasse manifestações em contrário -, até porque as ZPE contribuem para a consecução de vários dos (supostamente) objetivos da política econômica e não implicam em ônus para o Tesouro Nacional.

A rigor, tal posicionamento seria dispensável, uma vez que se trata de lei votada pelo Congresso Nacional e já devidamente regulamentada. A sugestão decorre apenas da necessidade de eliminar possíveis fatores de incerteza por parte de um empresariado culturalmente condicionado a buscar permanentemente sinalizações emitidas pela área federal.

A análise da legislação brasileira sobre ZPE mostrou, por outro lado, que há alguns dispositivos que exigem aperfeiçoamento, caso se queira utilizar mais adequadamente o mecanismo. Tais mudanças se referem principalmente à possibilidade de venda de uma parcela da produção no mercado doméstico (pagando-se integralmente os impostos correspondentes) e alguma flexibilização relativamente ao imposto de renda.

Com relação à primeira questão, o bom senso e a melhor experiência internacional sugerem que se deva admitir a internação de um percentual (digamos, 20% ou 30%), mediante a cobrança integral do imposto de importação sobre o conteúdo importado, mais o IPI e o ICMS sobre o preço total do produto. Percentuais maiores poderiam ser considerados, desde que vinculados a maior compromisso de realização de gastos mínimos no mercado doméstico e/ou maior participação de capitais nacionais na estrutura societária. Tal flexibilidade objetivaria aumentar os "linkages" (e, pois, os ganhos derivados do mecanismo) com a economia doméstica.

Quanto à legislação do imposto de renda, recomenda-se o mesmo tratamento da grande maioria das ZPE no mundo, que concedem uma carência de cinco anos e permitem a depreciação de máquinas e equipamentos, tanto os nacionais como os importados.

---

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>2. CONCEITO DE ZPE</b>	<b>6</b>
<b>3. AS ZPE E A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR</b>	<b>7</b>
<b>4. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL</b>	<b>8</b>
4.1. As <i>Foreign Trade Zones</i> dos Estados Unidos	9
4.2. As Zonas Francas da União Européia	10
4.3. As "Maquiladoras" do México	11
4.4. As Zonas de Processamento de Exportação da Coreia do Sul e de Taiwan	12
4.5. As Zonas Francas do MERCOSUL	13
<b>5. AS ZONAS FRANCAS NO MERCOSUL: PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES</b>	<b>15</b>
<b>6. SITUAÇÃO ATUAL DAS ZPE BRASILEIRAS</b>	<b>17</b>
6.1. Estágios de implantação	17
6.2. A demora na implantação das ZPE	20
<b>7. APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO DAS ZPE</b>	<b>21</b>
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>22</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) foram criadas pelo Decreto-lei nº 2452, de 29 de julho de 1988, durante o Governo Sarney, como um instrumento destinado a contribuir para a correção de desequilíbrios regionais, a geração de empregos, o fortalecimento do balanço de pagamentos e a difusão de novas tecnologias e métodos gerenciais mais modernos.

Depois de um período inicial bastante tumultuado, em que não faltou nem mesmo uma tentativa de extinção do Programa – por parte da equipe econômica que iniciou o Governo Collor – ele finalmente se consolidou, já havendo algumas ZPE com as obras de infra-estrutura em andamento.

Apesar disso, e das expectativas crescentemente favoráveis que se criaram nas regiões onde as ZPE estão sendo implantadas, persistem resistências importantes, inclusive em áreas do Governo Federal encarregadas de sua implementação. Já é tempo, pois, de se fazer uma análise mais consistente deste mecanismo, especialmente no momento em que o Governo Federal se propõe a desenvolver uma série de ações com vistas a promover as exportações.

Com a finalidade de delimitar mais precisamente o campo do estudo, a Seção 2 procura caracterizar as ZPE dentro da categoria mais ampla das zonas francas. Em seguida, discute-se a questão da coerência das ZPE com a política industrial e de comércio exterior, cuja compreensão tem escapado a analistas menos familiarizados com estratégias alternativas de liberalização de economias fortemente protegidas.

A Seção 4 revê, sucintamente, um conjunto selecionado de experiências internacionais de utilização de zonas francas, com o objetivo de identificar parâmetros de avaliação do programa brasileiro. Em razão da importância e da urgência de se encontrar fórmulas mais sensatas de harmonização das zonas francas no MERCOSUL, a Seção 5 introduz uma primeira análise das implicações do emprego desse mecanismo no contexto da integração econômica.

Na seqüência, a Seção 6 traz um relato bastante resumido da situação em que se encontra, hoje, a implantação das ZPE já autorizadas, bem como uma interpretação das razões que têm retardado esse processo. Um dos motivos apontados – as restrições contidas na legislação das ZPE – é aprofundado na Seção 7.

Por último, a Seção 8 resume os principais aspectos elaborados no estudo e formula algumas sugestões com vistas ao aperfeiçoamento do mecanismo, correntes com as premissas de convicção quanto à importância do seu papel dentro da política industrial e de comércio exterior, bem como de respeito a um dispositivo legal votado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República.

## 2. CONCEITO DE ZPE

A ZPE constitui um tipo particular de **zona franca**, que é uma categoria genérica na qual podem ser incluídas quase duas dezenas de denominações distintas, utilizadas por diferentes países, para designar áreas especiais onde não se aplicam as regulamentações e os gravames aduaneiros normais da economia. As mercadorias que nelas transitam (ou nelas são produzidas) são consideradas como não tendo ingressado (ou não tendo sido produzidas) no território aduaneiro do país.

As zonas francas que contam apenas com este benefício de natureza aduaneira, mais algumas facilidades de infra-estrutura e de serviços de apoio, são chamadas de **zonas francas comerciais**. Quando outros incentivos adicionais são incluídos, tais como isenções tributárias, liberdade cambial, legislação trabalhista mais flexível etc., com o objetivo básico de atrair investimentos produtivos, têm-se a **zona franca industrial**.

As zonas francas podem ainda ser classificadas em **públicas** ou **privadas** e em **fechadas** (isoladas por cerca, quando próximas a centros urbanos servidos com múltiplas vias de acesso), ou **abertas** (normalmente em áreas remotas e atrasadas, onde as distâncias e a precariedade da infra-estrutura tornam dispensável, para efeito do controle aduaneiro, o cercamento da área). Pelas suas próprias características, as zonas francas abertas estão mais fortemente associadas a políticas de desenvolvimento regional e, por isso, costumam oferecer incentivos mais amplos, de modo a compensar maiores desvantagens locais.

Não são computadas como zonas francas as "**duty-free shops**" existentes em aeroportos internacionais nem os "**paraísos fiscais**", onde são realizadas operações com valores mobiliários, em condições de anonimato bancário e isenções fiscais. Também não pertencem à categoria os **depósitos francos**, existentes nos países da União Européia, que são edifícios isolados e sob controle aduaneiro, onde são permitidas operações comerciais bastante similares às realizadas nas zonas francas.

Podemos, então, caracterizar as ZPE brasileiras como **zonas francas industriais fechadas**. Em alguns Estados elas são **públicas** (totalmente pertencentes ao governo estadual); em outros, **privadas** (foram licitadas e passadas a grupos privados); e, na maioria dos casos, **mistas** (pertencentes aos governos estadual e municipal, associados a grupos privados).

A família das zonas francas conta ainda, no Brasil, com a Zona Franca de Manaus (ZFM) e as sete Áreas de Livre Comércio (ALC), localizadas nas áreas de fronteira da Amazônia: Tabatinga (AM), Brasília-Epitaciolândia (AC), Cruzeiro do Sul (AC), Guajará-Mirim (RO), Pacaraima (RR), Bonfim (RR) e Macapá-Santana (AP).

Todas elas são **zonas francas abertas**, sendo que as ALC são **comerciais** e a ZFM tem a particularidade de ter uma parte **comercial** (o centro comercial urbano) e uma parte **industrial** (o Distrito Industrial de Manaus). Apesar de pertencerem à mesma família, existem diferenças essenciais entre as ZPE e as demais zonas francas brasileiras.



### 3. AS ZPE E A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR

As políticas industrial e de comércio exterior dos três últimos governos tiveram como característica mais marcante a abertura gradual e controlada da economia à concorrência internacional. A ocorrência de alguns "acidentes de percurso", que impuseram a necessidade de eventuais recuos, não chegaram a descaracterizar e comprometer a orientação básica dessa política.

Do ponto de vista da operacionalização da abertura, foram seguidas as boas lições da teoria e da experiência internacional: eliminaram-se, em um primeiro momento, as barreiras não-tarifárias, deixando-se unicamente com a tarifa aduaneira a responsabilidade pela proteção à indústria; em seguida, foi adotado um sistema de redução gradual das alíquotas, segundo um esquema previamente acordado com os diversos setores industriais, ao longo de um determinado período de tempo, também objeto de negociações.

O objetivo, ao final desse processo de abertura não era, obviamente, a redução a zero das tarifas, mas deixá-las num nível médio capaz de proporcionar uma proteção residual adequada à indústria nacional, porém baixa o suficiente para expô-la à concorrência internacional, obrigando-a a buscar padrões de eficiência e competitividade que, antes, não se incluíam entre suas prioridades estratégicas.

Vale a pena reter as seguintes características dessa estratégia de abertura:

- a) Ela não se processou imediatamente, mas de forma **gradual**, estendendo-se ao longo de quatro anos;
- b) A redução das tarifas foi **genérica e uniforme**, ou seja, o "phasing-out" acordado valeu para todo o território nacional e para todos os setores, não estabelecendo distinções regionais/locais ou de natureza setorial; e
- c) Concluído o processo de redução, as alíquotas permanecem num nível capaz de proporcionar uma **proteção ainda necessária à indústria nacional**. A partir daí, não se pode pensar em prosseguimento da abertura sem uma prévia remoção das ineficiências estruturais da economia (precariedade do sistema de transportes e das instalações portuárias, incidência tributária em cascata etc.) e de uma cuidadosa avaliação desse primeiro "round" de redução da estrutura de proteção.

As ZPE são parte integrante desta política de abertura econômica. Na verdade, **complementar e inteiramente compatível** com a estratégia esboçada acima. Como instrumento de abertura econômica, as ZPE se caracterizam por promoverem uma liberalização **especialmente localizada**, válida para uma área perfeitamente delimitada (em contraposição à estratégia de abertura genérica, estendida a todo o território nacional), **imediate** (e não operada ao longo de um determinado período de tempo) e **completa** (as tarifas nas ZPE são reduzidas a zero).

Uma vez que todos os produtos fabricados nas ZPE são destinados à exportação, não há nenhum risco de concorrência desleal com a indústria nacional localizada fora das ZPE. Isso vale mesmo na hipótese de vier a ser permitida a venda de alguma parcela da produção no mercado doméstico, visto que essa operação será tratada como uma importação normal.

A complementaridade das duas abordagens está em que **as ZPE produzem imediatamente e completamente a abertura necessária para viabilizar determinadas atividades e atrair certos investimentos que não poderão esperar (sob o risco de perdê-los) a conclusão de uma liberalização que, como vimos, não tem prazo para se completar.**

Viabilizam-se, portanto, tais investimentos, ao mesmo tempo em nos dedicamos, sem pressa, a remover as ineficiências estruturais da economia e avaliamos, com cuidado, a conveniência de prosseguir (ou não) na estratégia de redução das tarifas aduaneiras.

Carece, portanto, de qualquer fundamento, a idéia de que as ZPE são incompatíveis com a atual política industrial e de comércio exterior, e desnecessárias, uma vez que o Brasil está abrindo a sua economia.

Convém lembrar, a propósito, que países (como os Estados Unidos, por exemplo) de economia muito mais aberta do que se pode imaginar que o Brasil venha a ter, um dia, conservam mecanismos similares - e estão muito satisfeitos com eles.

As ZPE foram examinadas nesta Seção exclusivamente enquanto instrumento de liberalização comercial. Deve-se acrescentar que este mecanismo - que, conforme demonstrado, é perfeitamente compatível com a política industrial e de comércio exterior - não custa nada ao Governo Federal (que está legalmente proibido de assumir ônus financeiro na sua implementação) e contribui ainda para a consecução de outros objetivos da política econômica, tais como a criação de empregos, o fortalecimento do balanço de pagamentos, a difusão de novas tecnologias e de métodos mais modernos de gestão, além de poder ser utilizado como instrumento para reduzir desequilíbrios regionais.

#### **4. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

Segundo um estudo da UNCTAD, havia, em 1993, somente nos países em desenvolvimento, 195 zonas francas industriais, que davam emprego a quase 2,5 milhões de pessoas. Daquele total, 94 estavam localizadas na Ásia (1.282.300 empregos), 79 na América Latina e no Caribe (988.000) e 22 na África (168.300).

Nesta Seção, será feita uma rápida revisão das zonas francas industriais mais relevantes para o caso brasileiro – quer do ponto de vista da semelhança com as nossas ZPE, quer do ponto de vista da utilização do mecanismo para efeito de atração de investimentos e de implementação de estratégias de abertura econômica –, muito embora revelem diferenças significativas em relação ao nosso modelo. Não existem zonas francas industriais estritamente comparáveis, cada país utilizando **pacotes de incentivos** mais adequados à sua situação concreta e aos objetivos que se propõe a alcançar.

---

Enfocando apenas os traços mais característicos, a revisão contempla as seguintes experiências:

- a) As **foreign trade zones** dos Estados Unidos;
- b) As **zonas francas** da União Européia;
- c) As "**maquiladoras**" do México;
- d) As **zonas de processamento de exportação** da Coréia do Sul e de Taiwan; e
- e) As **zonas francas** do MERCOSUL.

#### **4.1. As Foreign Trade Zones dos Estados Unidos**

A lei que criou as Foreign Trade Zones (FTZ) dos Estados Unidos é de 1934, e até o começo dos anos 70 só existiam umas dez FTZ, junto aos portos mais importantes. Hoje, esse número já ultrapassa 200, sendo que também existem mais de 200 "**sub-zones**", que são firmas isoladas com "status" de FTZ. Aproximadamente 2.500 empresas estão instaladas nas FTZ, empregando mais de 200 mil trabalhadores.

Nas FTZ, as mercadorias (nacionais ou estrangeiras) podem ser armazenadas, decompostas, reembaladas ou manufaturadas, sem estarem sujeitas ao pagamento de direitos aduaneiros. As operações de industrialização só foram permitidas a partir de 1952, o mesmo ano em que foi introduzida a possibilidade de criação das "sub-zones".

Um aspecto importante da lei americana – que a aproxima da atual legislação harmonizada da União Européia, como se verá no item seguinte – é que este tratamento aduaneiro preferencial não se aplica aos bens de capital importados para serem usados nas atividades de manufatura. Em contrapartida, as firmas estabelecidas nas FTZ têm acesso aos créditos do Eximbank e ao seguro de crédito à exportação da Foreign Credit Insurance Assistance, do mesmo modo que as empresas localizadas fora das FTZ.

As mercadorias provenientes das FTZ podem ser vendidas no mercado doméstico, desde que paguem o imposto de importação e os demais impostos que gravam o consumo. Não podem ser manufaturados nas FTZ bebidas alcoólicas, perfumes, tabaco, armas de fogo e açúcar. Também não é admitido o comércio varejista de produtos importados.

A lei de 1934 criou o Foreign Trade Zones Board, para analisar e aprovar solicitações para a criação de FTZ e "sub-zones". Esse órgão também regula a administração das FTZ e as taxas cobradas aos usuários da zona.

A aduana desempenha um papel extremamente importante no funcionamento das FTZ americanas. É ela que interpreta e aplica o estatuto das FTZ. Além disso, a aduana controla a admissão de mercadorias nas FTZ, a sua industrialização e o seu traslado ao deixar a zona. Não existe uma presença constante de agentes aduaneiros nas FTZ. Eles fazem visitas periódicas de controle, e seus salários, pagos pela aduana, são ressarcidos pelo concessionário da zona.

Conforme mencionado, houve um notável crescimento das FTZ nos últimos 15 ou 20 anos: o fluxo de mercadorias nas FTZ passou de US\$ 3 bilhões em 1981, para mais de US\$ 80 bilhões dez anos depois. Um relatório encomendado pelo Congresso Americano, em 1991, constatou, porém, que 10% das FTZ são responsáveis por quase 90% das transações efetuadas nessas zonas, e que aproximadamente 90% das mercadorias que transitam pelas FTZ são destinadas ao mercado doméstico. Não obstante, as exportações totais das FTZ e das "sub-zonas" excedem US\$ 10 bilhões anuais.

O mesmo relatório concluiu que o impacto das FTZ sobre o emprego não teve a magnitude esperada, mas reconheceu que as empresas melhoraram sua competitividade em outros mercados, ao reduzir os custos de atividades industriais que requerem forte conteúdo de insumos e componentes importados.

#### 4.2. As Zonas Francas da União Européia

Existem atualmente 27 **zonas francas** em funcionamento nos países da União Européia (UE): oito na Alemanha, uma na Dinamarca, três na Grécia, três na Espanha, duas na Irlanda, duas na Itália, seis no Reino Unido e duas em Portugal. Oferecendo facilidades semelhantes às zonas francas, há também 220 **depósitos francos** na Holanda, 22 em Portugal, 16 na Espanha, 8 na Itália e 5 na França. Boa parte das zonas francas em operação na UE são do tipo **porto livre**, especialmente as alemãs e as inglesas. Convém mencionar, ainda – embora, evidentemente, não façam parte da UE – a existência de mais de 50 zonas francas em estudo ou em processo de instalação em 24 países da Europa Oriental, sendo boa parte delas da modalidade **zona franca industrial**.

As zonas francas (portos livres) e os depósitos francos vêm sendo operados na Europa desde a Idade Média, mas só em 1969 foi feita uma primeira tentativa de harmonização de seu funcionamento, já no marco da Comunidade Econômica, através de uma portaria (**directive**). Em janeiro de 1992, entrou em vigor a mais recente legislação comunitária sobre o assunto, mediante um regulamento (**regulation**), que, dentro da estrutura legal da UE, tem aplicação automática em todos os países-membros, ao contrário da portaria, mais flexível, que deixa margem para interpretações de cada governo nacional.

Com esse regulamento, a UE fixou o entendimento de que as zonas francas, dentro da Comunidade, serão de natureza basicamente **comercial**, revertendo uma tendência iniciada nos anos 60, principalmente com as zonas francas irlandesas e espanholas, de emprego de **zonas francas industriais** (mais ou menos no estilo das ZPE brasileiras). Naturalmente, as atividades industriais poderão continuar a ser desenvolvidas dentro das zonas francas, mas isto será feito nas mesmas condições disponíveis para empresas localizadas em qualquer outra parte do território comunitário, ou seja, as empresas das zonas francas também pagam o imposto de renda e o imposto de importação sobre máquinas e equipamentos importados.

Isso significa que o conceito de zona franca na UE é, hoje, essencialmente, o de **mecanismo aduaneiro** destinado a facilitar as operações comerciais, tanto as voltadas para as exportações como às vendas no mercado doméstico. A política de estímulo à atividade industrial é extensiva a todo o território comunitário, tendo desaparecido o interesse em desenvolver um local ou uma região específica - pelo menos, com o

emprego do mecanismo de zona franca. O restante da legislação tributária (não aduaneira) simplesmente não distingue atividades desenvolvidas em zonas francas e fora delas.

O sistema aduaneiro em vigor na Comunidade permite que empresas localizadas em qualquer parte do seu território – e, portanto, não apenas nas zonas francas – possam usar insumos estrangeiros sem pagar imposto de importação. Da mesma forma que em uma zona franca, quando o produto for exportado, nenhum pagamento é exigido. Se, entretanto, o produto for vendido (internado) no mercado comunitário, paga-se o imposto de importação sobre os insumos não-comunitários. O controle, neste caso, é feito contabilmente, em uma base de verificação aleatória.

De qualquer forma, onde existem zonas francas, elas são isoladas por cerca, para facilitar o controle aduaneiro. A vantagem que elas conservam "vis-à-vis" o restante do território comunitário reside basicamente na virtual ausência de formalidades burocráticas, o que beneficia particularmente as atividades comerciais e de distribuição. Elas não proporcionam estímulos diferenciais para a atividade industrial.

#### **4.3. As "Maquiladoras" do México**

Em fins de 1992, havia 2.063 empresas maquiladoras estabelecidas em 29 das 32 unidades federativas do México, sendo que 72% daquelas empresas estão localizadas nas cidades próximas à fronteira com os Estados Unidos. As maquiladoras empregavam mais de 500 mil trabalhadores (cifra equivalente a 17% do emprego total do setor industrial) e exportaram US\$ 4,2 bilhões em 1991 (representando 8% das receitas em conta corrente do balanço de pagamentos), ocupando a posição de segundo setor mais importante como gerador de divisas.

As maquiladoras são, na verdade, um parente mais distante das ZPE dentro da grande família das zonas francas, utilizadas para estimular determinadas atividades e a promover certos objetivos da política econômica. As maquiladoras são um produto das particularíssimas condições de:

- a) Proximidade da fronteira dos EUA;
- b) A legislação aduaneira americana, que permite a importação dos produtos montados no México, com materiais e insumos fabricados nos EUA, pagando o imposto de importação apenas sobre o valor agregado naquele país; e
- c) O grande contingente de mão-de-obra barata de que dispõe o México.

Não são, por conseqüência, experiências reproduzíveis em outros países.

Um aspecto fundamental do funcionamento das maquiladoras é a possibilidade de internação, que o sistema contempla. No início, isso dependia de autorização governamental e não podia exceder 20% da produção. Como se verá a seguir, essas condições foram alteradas com a entrada em vigor do NAFTA.

De qualquer forma, quando das vendas no mercado doméstico, é cobrado o imposto de importação sobre os componentes e insumos estrangeiros.

As negociações entre os governos do NAFTA com respeito às maquiladoras mexicanas previram um ajustamento à nova situação, em duas etapas. Na primeira, durante os sete primeiros anos de vigência do Acordo, o sistema continuará operando da forma usual, ao mesmo tempo em que as empresas passarão a aproveitar a desgravação gradual prevista no Acordo. Fica também eliminada a necessidade de autorização do governo mexicano para a realização de vendas no mercado nacional, que irão sendo liberadas gradualmente. Para começar, já no primeiro ano, qualquer empresa está autorizada a vender até 55% de sua produção no mercado doméstico, percentual este que deve aumentar até a liberação total no oitavo ano.

Na segunda etapa, a partir do oitavo ano, será introduzido um sistema de "duty-drawback", pelo qual as empresas serão reembolsadas pelo menor dos seguintes valores:

- a) O total do imposto de importação pago no México sobre os insumos incorporados ao produto final; ou
- b) O total do imposto pagos nos EUA ou no Canadá na importação do produto exportado pelo México.

Para as empresas que cumprirem os requisitos de origem, as tarifas aplicadas sobre o valor agregado gerado no México serão eliminadas de acordo com os prazos negociados entre os parceiros do NAFTA.

De uma maneira geral, a maior parte dos incentivos de natureza fiscal e financeira, outorgados pelo governo mexicano às maquiladoras não foi objeto de negociação no âmbito do Acordo. Estas se beneficiarão, além disso, de outras disposições previstas no Tratado, tais como a liberação do transporte transfronteiriço, das telecomunicações e da movimentação de homens de negócios.

#### **4.4. As Zonas de Processamento de Exportação da Coréia do Sul e de Taiwan**

A Coréia do Sul tem duas ZPE: a de Masan, fundada em 1970, e a de Iri, criada em 1973. Dados de 1986 apontavam um volume de emprego da ordem de 36 mil trabalhadores, e exportações no valor de US\$ 890 milhões (aproximadamente 3% do total do país).

Nas ZPE coreanas as importações tanto de matérias primas como de bens de capital estão isentas do imposto de importação e demais impostos indiretos domésticos. As firmas nelas localizadas estão isentas do imposto de renda durante os cinco primeiros anos e desfrutam ainda de uma redução de 50% nos três anos seguintes. Os salários dos trabalhadores estrangeiros estão isentos do imposto de renda.

Para uma empresa se estabelecer nas ZPE da Coréia do Sul é exigida uma autorização do Ministério da Indústria e do Comércio. A construção das plantas industriais fica a cargo da administração da zona, que pode vendê-las ou alugá-las. O interessado tem, porém, o direito de construir ele próprio as suas instalações.

Taiwan, por sua vez, implantou quatro ZPE: a de Kaohsiung, em 1966, as de Nantze e Taichung, em 1970, e a de Hsinchu, em 1980. Esta última, foi concebida como um "science-based industrial park", para a fabricação de produtos de alta tecnologia.

As ZPE de Taiwan exportam US\$ 4 bilhões por ano (5% do total do país) e empregam diretamente cerca de 60 mil trabalhadores.

Da mesma forma que na Coréia do Sul, nas ZPE taiwanesas, as importações de máquinas, equipamentos e insumos estão isentas do imposto de importação e de outros impostos domésticos. As empresas usuárias estão isentas do imposto de renda nos cinco primeiros anos. Em algumas circunstâncias, é permitida a venda de produtos fabricados nas ZPE no mercado doméstico, mediante o pagamento de todos os impostos incidentes sobre as importações.

O ingresso nas ZPE taiwanesas depende de autorização dada pelo Ministério de Assuntos Econômicos, que exige atualmente um investimento mínimo de US\$ 250 mil e desestimula projetos intensivos em mão-de-obra, como os têxteis.

#### **4.5. As Zonas Francas do MERCOSUL**

As legislações sobre zonas francas vigentes atualmente nos países do MERCOSUL, contemplam a criação de um total de 64 zonas francas, sendo que a maior parte delas não chegou ainda ser implantada.

No Brasil, está localizada a maior e mais bem sucedida zona franca da região, que é a de Manaus. As 300 maiores empresas instaladas na ZFM empregam quase 50 mil pessoas e faturaram, em 1994, US\$ 8,7 bilhões. A ZFM vende 99% de sua produção no mercado doméstico, com isenção do IPI, redução de 40% do ICMS e redução de 88% do imposto de importação incidente sobre os insumos importados incorporados aos produtos internados. Além disso, as empresas da ZFM têm isenção do imposto de renda por 10 anos.

Das sete Áreas de Livre Comércio autorizadas, cinco já se acham implantadas, mas, com as possíveis exceções de Guajará-Mirim, e Macapá-Santana, todas devem ter um impacto bastante limitado e circunscrito às áreas de influência direta das pequenas cidades onde estão instaladas.

As ZPE serão tratadas com mais detalhe na Seção 6 deste documento.

Na Argentina, a lei básica de zonas francas é de 1907, mas só em 1972, foi criada a **Área Aduaneira Especial (AAE)** da Ilha Grande de Terra do Fogo, com o propósito básico de "dar respuesta a necesidades geopolíticas y de seguridad de la region".

Para estimular a instalação de indústrias e a criação de empregos na ilha, foi concedida isenção de todos os impostos nacionais "que correspondan aplicar por hechos, actos u operaciones que se realicen en Tierra del Fuego o que afecten a los bienes radicados em la isla". A partir de 1993, entretanto,

---

começou a ser cobrado o Imposto sobre o Valor Agregado, inicialmente a uma alíquota de 4,5%, que iria aumentando até alcançar 18% em 1996.

Em 1990, havia 95 estabelecimentos industriais instalados na ilha, com um total de 4.655 pessoas empregadas. O valor bruto da produção, em 1987, foi de US\$ 930 milhões, sendo que, deste total, somente 1% foi exportado.

Tirando a Ilha Grande (onde está a AAE) o restante da Terra do Fogo, a Antártida e as Ilhas do Atlântico Sul constituem uma zona franca, mas só no que se refere às isenções tarifárias das importações.

Com base na lei de 1907, foram criadas também as zonas francas de La Plata (em 1991), Villa Constitución (1992) e, desde 1910, a de Concepción del Uruguay. Por último, uma lei de 1994 autorizou o Governo Federal a criar, adicionalmente, uma zona franca em cada uma das 24 províncias argentinas. Nenhuma dessas zonas francas foi, até agora, implantada.

O Uruguai é, dos quatro países do MERCOSUL, o que se mostrou mais consciente da importância estratégica do mecanismo das zonas francas e, conseqüentemente, o que possui a legislação mais flexível e melhor elaborada (introduzida em 1987).

Em primeiro lugar, são permitidas nas zonas francas uruguaias não apenas as atividades industriais, mas também as comerciais e de serviços. Em segundo lugar, podem ser exploradas pelo estado ou por particulares (proprietários de terrenos podem apresentar um projeto ao governo e obter a licença para desenvolver a zona franca). Terceiro, a lei garante aos usuários a isenção de todo imposto nacional "creado o por crearse". Quarto, é permitida a venda no mercado doméstico, que é tratada como uma importação normal. Quinto, não é exigido um valor adicionado nacional mínimo, apenas o emprego de, pelo menos, 75% de mão-de-obra uruguia. Por último, os trabalhadores estrangeiros não são obrigados a descontar a contribuição para a seguridade social, desde que abram mão dela, expressamente.

Existem atualmente no Uruguai 9 zonas francas: 2 públicas e 7 privadas (das quais 5 em operação). A mais desenvolvida é a Zona Franca de Montevideu, onde foram investidos US\$ 20 milhões para dotar a área de uma infra-estrutura bastante eficiente, e onde já operam várias empresas, comerciais e industriais.

O Paraguai não adotou, até agora, uma legislação específica de zona franca, até porque o regime aduaneiro geral prevê um tratamento bastante simplificado e favorável às importações: os insumos importados são isentos, os bens de capital pagam uma alíquota de 5% e os bens finais, 10%. Já há algum tempo, entretanto, tramita no Congresso Paraguaio uma lei de zonas francas no estilo da existente no Uruguai.

Não obstante, desde 1971, existe a Zona Franca de Ciudad del Este (ex-Puerto Stroessner) por onde se processa a entrada irregular de mercadorias estrangeiras no Brasil, estimada em dois bilhões de dólares por ano.



O marco jurídico das zonas francas no contexto do MERCOSUL foi fixado pela Decisão nº 8, de 1994, do Conselho do Mercado Comum, cujo artigo 2º estabelece que os Estados Partes aplicarão a Tarifa Externa Comum (TEC) sobre as mercadorias delas provenientes, sem prejuízo das disposições legais vigentes em cada um deles, para o ingresso desses produtos no seu próprio mercado doméstico.

Isso significa aplicar às zonas francas do MERCOSUL o tratamento de terceiros países, independentemente do conteúdo de valor adicionado comunitário, o que é um contra-senso, uma vez que coloca tais zonas (que criam empregos na região) em condições de igualdade com outras zonas francas, ou mesmo com outros países, que nada agregam em termos de investimentos e empregos no MERCOSUL.

Menos sentido tem ainda o tratamento dado às ZPE brasileiras, em razão da proibição de venda no mercado doméstico. Como as zonas francas dos outros três países não estão proibidas de vender nos seus próprios mercados internos, elas, na realidade, tem à sua disposição todo o mercado comunitário, incluído o brasileiro (que é, de longe, o que interessa), bastando pagar a TEC. Enquanto isso, as ZPE só tem acesso à parte menos expressiva do mercado comunitário, a relativa aos outros três parceiros.

O erro, entretanto, não está na Decisão nº 8/94, mas no dispositivo da legislação brasileira das ZPE que veda totalmente a internação dos produtos nelas fabricados. Nada impede, contudo, que um produto fabricado numa ZPE brasileira, seja vendido para o Uruguai, por exemplo, aí ser internado (pagando a TEC), adquirindo o "status" de mercadoria comunitária (livre trânsito no mercado ampliado) e voltando ao Brasil. Essa triangulação, entretanto, não faz justiça à inteligência do legislador brasileiro.

Por último o artigo 6º assegurou o funcionamento, "bajo el régimen actual", da ZFM e da AAE de Terra do Fogo até o ano 2013.

## 5. AS ZONAS FRANCAS NO MERCOSUL: PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES

A essência do MERCOSUL é a criação de um **território aduaneiro único**, reunindo os mercados nacionais dos quatro países-membros. Ao se concluir o processo de integração, e a menos da diferença de moeda (que introduz a variável cambial), um produtor gaúcho exportar para o Uruguai não será diferente de vender para Santa Catarina. A seus competidores uruguaios, entretanto, precisarão ser asseguradas "condições adequadas de concorrência", conforme estabelece o Tratado de Assunção. Um eventual sucesso do produtor gaúcho em ganhar parcelas de mercado de seus concorrentes no Uruguai terá que depender de sua maior eficiência produtiva e não de uma vantagem competitiva artificial, não disponível aos competidores uruguaios. Isso vale, evidentemente, para todas as transações no mercado regional ampliado.

É precisamente aí que reside o primeiro problema introduzido pelas zonas francas: com os incentivos de que dispõem, as empresas nelas localizadas tenderão a ser mais eficientes e a produzir a preços mais baixos do que as situadas no restante do território aduaneiro. Há, portanto, necessidade de se adotarem

---

salvaguardas para proteger os produtores domésticos instalados fora das zonas francas, contra a concorrência desleal. Elas não podem ter acesso ao mercado comunitário nas mesmas condições.

O segundo problema tem a ver com a capacidade que os incentivos têm de alterar a rentabilidade relativa dos investimentos e, assim, induzir resultados e comportamentos diversos daqueles que seriam produzidos naturalmente pelo livre funcionamento do mercado. Quando, por exemplo, o governo brasileiro criou os incentivos fiscais para a ZFM, mais do que compensando as desvantagens locacionais da área, o resultado foi um deslocamento de investimentos para Manaus, vindos de outras partes do país e do exterior.

A situação seria bem distinta se, formado o MERCOSUL, o diferencial de rentabilidade devido aos incentivos provocasse o deslocamento de investimentos argentinos, uruguaios e paraguaios para a ZFM. Esses países dificilmente entenderiam esse movimento como um resultado normal da integração. Realocações de investimentos ocorrerão inevitavelmente dentro do mercado unificado, e deverão ser aceitas, com maior ou menor resistência, desde que introduzidas por fatores tais como proximidade de mercados, superior infra-estrutura, maior disponibilidade de mão-de-obra etc. É fácil imaginar, no entanto, o nível de reação a tais deslocamentos caso sejam provocados por diferenciais de incentivos.

Isso significa que a garantia de "condições adequadas de concorrência" no MERCOSUL, no que diz respeito às zonas francas, vai requerer não somente a salvaguarda dos produtores localizados fora dessas áreas, mas também alguma equalização dos incentivos oferecidos pelos diferentes tipos de zona franca, para desestimular deslocamentos indesejáveis de investimentos no espaço comunitário.

A revisão de experiência internacional relevante sugere que a primeira questão se resolve com a garantia do que poderíamos chamar de **neutralidade aduaneira**, conjugada, às vezes, como o emprego de um dispositivo de segurança que limite a parcela da produção que poderá ser vendida no mercado comunitário. Neutralidade aduaneira significa, essencialmente, tratar a importação de mercadorias estrangeiras que transitem pelas zonas francas – seja como produto final, seja sob a forma de insumo ou componente de produto ali manufaturado – como se fora uma importação normal, no que diz respeito à incidência do imposto de importação e à aplicação das demais restrições da política comercial. Assim, quando se tratar de um produto (final) estrangeiro, a sua internação a partir de uma zona franca (qualquer que seja sua modalidade) em nada se diferencia da importação de um país não-membro: sobre ela incidem, integralmente, os impostos de importação e os indiretos internos (no Brasil, o IPI e o ICMS).

No caso de o produto internado ter sido submetido a algum processamento industrial na zona franca, a norma tem sido a cobrança do imposto de importação sobre os insumos e componentes importados. Esta cobrança pode ser integral ou com alguma redução por conta de uma política de desenvolvimento regional (caso da ZFM, por exemplo). Como ocorre com qualquer importação normal, incidem sobre essa internação os impostos indiretos domésticos, considerando-se o valor do produto e não apenas o seu conteúdo importado (que é a base de cálculo do imposto de importação).

Com essas medidas, ficam conciliados os objetivos da atração de investimentos e da geração de empregos com a preservação de níveis adequados de proteção à indústria estabelecida no restante do território comunitário.

Com respeito ao problema dos incentivos para a localização de indústrias, a solução passa necessariamente pela questão mais geral da harmonização das diversas políticas macroeconômicas e setoriais, bem como pela negociação quanto à natureza e níveis dos estímulos concedidos pelas políticas nacionais de correção de desequilíbrios regionais. Não se trata de um problema específico das distintas legislações de zonas francas.

## 6. SITUAÇÃO ATUAL DAS ZPE BRASILEIRAS

### 6.1. Estágios de implantação

Desde 1988, quando foi aprovado o Decreto-lei nº 2452, foram concedidas 18 autorizações para criação de ZPE, nas seguintes localidades: Itacoatiara (AM), Barcarena (PA), São Luiz (MA), Parnaíba (PI), Fortaleza (CE), Natal (RN), João Pessoa (PB), Suape (PE), Aracajú (SE), Ilhéus (BA), Vila Velha (ES), Itaguaí (RJ), Teófilo Otoni (MG), Imbituba (SC), Rio Grande (RS), Araguaína (TO), Cáceres (MT) e Corumbá (MS). Nenhuma delas foi inaugurada até agora.

É possível agrupar as 18 ZPE em cinco blocos, em termos de estágio de implantação ou de perspectivas de implantação:

- a) As que já iniciaram efetivamente as obras de infra-estrutura: Rio Grande, Imbituba, Araguaína e Teófilo Otoni, que têm sua inauguração prevista para o início do ano que vem;
- b) As que têm grande potencial de êxito e cujo começo de obras depende de detalhes cuja conclusão é esperada para breve: São Luiz e Corumbá;
- c) As que dependem de um equacionamento mais complicado, apesar de bastante viáveis: Itaguaí e Vila Velha;
- d) As ZPE nordestinas, que, em geral, reúnem condições locais satisfatórias mas, à exceção de São Luiz, se encontram "em compasso de espera", para "ver quem sai na frente e decidir se vale a pena ir atrás"; e
- e) As ZPE cujas perspectivas de implantação são muito reduzidas: Itacoatiara, Barcarena, Parnaíba, Ilhéus e Cáceres.

No primeiro bloco, a ZPE de Rio Grande está com as obras em andamento, já tendo concluído a drenagem do terreno, a extensão da linha de transmissão de energia elétrica, e contratado a construção da cerca e das instalações da Alfândega. Duas empresas já lançaram pedra fundamental de suas futuras instalações na área, mas não deram início ainda à elaboração dos projetos industriais para submeter ao CZPE. É uma ZPE de propriedade do governo estadual, mas que contém em seu estatuto

dispositivo que prevê sua gradual transferência para o setor privado. Dificuldades de caixa têm determinado um ritmo lento das obras, mas é clara a decisão do governo em tocar o projeto.

A ZPE de Imbituba é basicamente um projeto do governo estadual, mas conta também com a participação acionária da Prefeitura e de alguns sócios privados. O Governo de Santa Catarina tem sido o que mais decididamente tem apoiado a sua ZPE, não apenas explicitando claramente a sua decisão, mas também suprimindo os recursos financeiros para a contratação dos projetos (plano diretor e EIA/RIMA) e a execução das obras de infra-estrutura. Várias empresas já estabeleceram contato com a administradora da ZPE, mas só uma, até agora, iniciou a elaboração de projeto industrial. Também está prevista a transferência do capital em poder do governo estadual para o setor privado. Da mesma forma que a ZPE do Rio Grande, a de Imbituba fica próxima a um porto com boa capacidade de movimentação de carga containerizada e é servida por uma razoável malha de transporte.

A ZPE de Araguaína, contra todos os prognósticos, já iniciou as obras de infra-estrutura e busca ativamente atrair investimentos para a área. A escassa densidade econômica da região, as grandes distâncias e a precária logística de transporte pareciam sugerir reduzidas perspectivas de implantação da ZPE de Araguaína. Porém, a decisão política do governo estadual e o empenho de seus dirigentes estão demonstrando que "o besouro voa". O projeto está sendo implantado pelo Estado, com a parceria de um forte grupo privado da região. É bom lembrar que a questão locacional se reverterá totalmente com a conclusão da Ferrovia Norte-Sul, que ligará diretamente a região ao Porto de Itaqui, no Maranhão. A partir daí, em termos locacionais, a ZPE de Araguaína se transformará numa das mais viáveis.

A ZPE de Teófilo Otoni é a que mais rapidamente poderá ser inaugurada. O Governo Estadual garantiu apoio ao projeto, o custo de instalação é relativamente modesto, há grupos privados engajados na sua viabilização e sua vocação para a industrialização de gemas e pedras preciosas está claramente estabelecida. A ZPE será majoritariamente privada, mas contando com participações expressivas dos governos estadual e municipal. O projeto de alfandegamento foi aprovado pela Secretaria da Receita Federal, da mesma forma que já se encontra equacionado o licenciamento ambiental. Várias empresas já manifestaram interesse em ingressar na ZPE de Teófilo Otoni.

No segundo bloco, estão as ZPE com mais clara vocação para a industrialização de minérios (ferro, principalmente), que são as de São Luiz e Corumbá. A primeira compôs uma estrutura societária de que participam o Governo do Estado do Maranhão e um grupo de empresas privadas, e já dispõe de projeto de alfandegamento aprovado pela SRF, bem como um plano diretor para orientar sua implantação.

A ZPE de São Luiz integra o conjunto de ações estratégicas do Governo Estadual, que financiou a elaboração dos projetos básicos. Encontram-se em fase adiantada de negociação dois projetos industriais para implantação na área, favorecidos pela proximidade do Projeto Carajás e do Porto de Itaqui.

As reservas de ferro de Corumbá (serra do Urucum) são imensas e o minério dos mais ricos do mundo. A distância de 2.500 quilômetros até a foz do Rio da Prata não constitui um problema sério, uma vez que o Rio Paraguai é perfeitamente navegável nesse trecho. O fator crítico para a viabilização da ZPE de

Corumbá é a garantia de suprimento de energia a baixo custo, que estará resolvido com o gás boliviano, trazido pelo gasoduto a ser construído pela Petrobrás, ou com carvão importado, aproveitando-se o retorno das barcaças que escoam a produção de soja da região.

Existem três grandes projetos aguardando essas definições para se transformarem em empreendimentos concretos. A empresa administradora já está constituída, reunindo o Governo Estadual (com participação minoritária) e um grupo privado. O projeto de alfandegamento já foi aprovado pela SRF.

A despeito de estarem entre aquelas que reúnem melhores condições locacionais, as ZPE de Vila Velha e Itaguaí ainda devem transpor alguns obstáculos antes que se possa avaliar com alguma segurança suas perspectivas de viabilização.

A ZPE de Vila Velha encaminhou ao CZPE uma solicitação de mudança de área, face às dificuldades encontradas pelo Governo do Estado em concretizar a liberação da área inicialmente proposta. A nova área pertence ao Governo e fica próxima à anterior. Uma vez concedida a mudança solicitada, não será difícil mobilizar os mesmos grupos privados que já se haviam comprometido com o primeiro projeto e, a partir daí, acelerar o processo de implantação. A ZPE de Vila Velha estará dotada de uma estrutura portuária bastante satisfatória, o mesmo se podendo dizer quanto ao suprimento de água e energia. Além disso, a cidade de Vitória apresenta uma infra-estrutura urbana perfeitamente capaz de atender às necessidades logísticas do projeto.

O caso da ZPE de Itaguaí é um pouco mais complicado, a começar pelo pouco entusiasmo com que o Governo Estadual vem encaminhando a questão, apesar da óbvia sinergia com o projeto de desenvolvimento do sistema portuário de Sepetiba. Em segundo lugar, trata-se de um projeto caro, em razão das condições geológicas pouco favoráveis do solo da região, o que vai exigir uma movimentação de terra de certa magnitude. Dessa forma, é pouco realista pretender que o setor privado assuma integralmente a responsabilidade pela implantação do projeto, apesar do potencial de atratividade representado pela logística da região e pela proximidade da cidade do Rio de Janeiro.

Uma solução para Itaguaí passa, necessariamente, por uma parceria entre o Estado (assumindo a preparação do terreno, por exemplo), a Prefeitura, a PetroRio (que já concordou em integralizar sua participação no projeto com o terreno) e grupos privados com forte presença na economia estadual (e na região de Sepetiba, em particular).

As pouco animadoras perspectivas das ZPE do Nordeste (região para cujo desenvolvimento este mecanismo foi originalmente concebido) estão associadas menos à baixa densidade econômica e insuficiente infra-estrutura da região (relativamente ao Sul-Sudeste) e mais ao reduzido nível de informação e conscientização dos governos e lideranças representativas da região quanto ao potencial desenvolvimentista e as oportunidades criadas pelas ZPE.

Com a exceção do Ceará, não foram constituídas empresas com o fim específico de implantar e administrar a ZPE, conforme determina a lei. Esta tarefa foi atribuída a companhias de desenvolvimento

ou departamentos de alguma Secretaria de Estado, normalmente a de Indústria e Comércio. Algumas chegaram a encaminhar projeto de alfandegamento e a encomendar a elaboração de plano diretor – mas nenhuma deu continuidade às ações tal como as ZPE referidas anteriormente.

Não se deve descartar a possibilidade de que várias das ZPE do bloco nordestino venham a ser ativadas a partir do momento em que o primeiro grupo de ZPE iniciar suas operações, com a instalação de empresas e gerando empregos – e funcionando, dessa forma, como um "efeito demonstração".

Por último, o bloco das ZPE cujos prospectos de êxito ficam comprometidos basicamente pela inadequação das condições locais. São ZPE autorizadas para locais distantes e com precária infraestrutura econômica e social. São, portanto, projetos caros e que não oferecem garantias de uma ocupação significativa, a curto prazo. Essas ZPE dificilmente serão implantadas se os governos estaduais não assumirem uma postura desenvolvimentista mais decidida, voltada para a criação de condições favoráveis à atração de investimentos.

Esta decisão existia em Mato Grosso, no governo anterior, quando foram tomadas todas as providências preliminares para a implantação da ZPE de Cáceres: projeto de alfandegamento, plano diretor e EIA/RIMA. Tais iniciativas não tiveram, todavia, seqüência na administração atual.

## **6.2. A demora na implantação das ZPE**

A experiência internacional mostra ser bastante normal o decurso de um considerável período de tempo desde a introdução legal do mecanismo e a sua efetiva implantação. Por exemplo, a legislação das FTZ americanas é de 1934, mas só na década de 70 elas passaram a ser usadas com mais intensidade; as zonas francas uruguaias e argentinas fazem parte dos códigos aduaneiros desses países desde as primeiras décadas deste século, mas só recentemente passaram a ser implementadas; e as ZPE de Taiwan demoraram quase dez anos para serem instaladas.

Assim, em princípio, não deveria surpreender a demora que está havendo na implantação das ZPE brasileiras. Mas há fatores específicos, perfeitamente identificáveis, responsáveis por esse atraso.

O primeiro e mais importante fator, como se verá na Seção 7, é que a legislação brasileira de ZPE é ainda bastante restritiva e pouco competitiva, quando comparada com as similares existentes em outros países.

Em segundo lugar, não está totalmente dissipada uma certa atmosfera de incerteza quanto à manutenção do programa, em razão da recorrência com que, de tempos em tempos, são emitidos sinais de resistências em certas áreas do Governo Federal responsáveis pela sua implementação.

Este fator, juntamente com o anterior, tem inibido o envolvimento mais decidido de alguns governos estaduais, bem como de setores empresariais bem informados e interessados na implantação das ZPE.

Em terceiro lugar, está bloqueado – sem fundamentação legal – o acesso a fontes de financiamento para a montagem da infra-estrutura das ZPE, por mais óbvia que seja a relevância dessas aplicações do ponto de vista da promoção do desenvolvimento e da criação de condições de estímulo ao investimento privado.

Por último, há o fato de que o instrumento das ZPE permanece desconhecido para largas parcelas do empresariado e da população, que ainda guardam as impressões que restaram do debate do final dos anos 80, bastante comprometido pelo desconhecimento técnico do assunto e por preconceitos de toda ordem.

## **7. APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO DAS ZPE**

Conforme mencionado anteriormente, a legislação brasileira de ZPE contém alguns dispositivos que a tornam pouco competitiva em relação às de outros países.

Antes de tudo, deve ficar claro que qualquer avaliação do modelo brasileiro de ZPE deve partir do reconhecimento da necessidade de certas exigências que assegurem o adequado controle aduaneiro da área e a conformidade do instrumento com a política econômica global do país. O problema está exatamente em se encontrar um equilíbrio entre a dosagem dessas exigências e a preservação dos estímulos típicos desse instrumento, de modo a não descaracterizá-lo, inviabilizando-o na prática. Até porque, a rigor, não existe contradição entre esses objetivos, ou seja, assegurar o eficiente funcionamento das ZPE é uma forma de contribuir para a viabilização de vários objetivos da política econômica.

O aspecto mais restritivo da legislação é a proibição de venda no mercado doméstico. Sem a intenção de aprofundar a questão, cabem, a respeito, os comentários a seguir.

Primeiro, a experiência internacional é majoritariamente favorável a essa operação, desde que sejam pagos, integralmente, todos os impostos incidentes sobre as importações normais. As diferenças observadas entre os diferentes países se referem:

- a) ao estabelecimento ou não de um percentual da produção admitido para a internação; e
- b) se a cobrança do imposto de importação se faz sobre o preço total do produto internado ou apenas sobre o conteúdo de importação nele embutido.

Segundo, para certos tipos de produtos é tecnicamente impossível alcançar, em 100% de produção, o nível de qualidade exigido pelo mercado internacional, sendo inevitável a obtenção de uma determinada parcela da produção invendável naquele mercado, mas perfeitamente aceito no mercado doméstico. Tratar-se-ia de estabelecer, para diferentes classes de produtos, margens de tolerância para acomodar tais situações, cobrando-se, evidentemente, todos os impostos incidentes sobre a parcela internada.

Terceiro, a proibição de venda no mercado doméstico perdeu sentido com a abertura da economia (impensável nos idos de 1988, quando foi aprovada a lei sobre ZPE) e com a entrada em vigor do MERCOSUL, uma vez que as zonas francas localizadas nos demais países têm inteira liberdade de

---

vender no mercado brasileiro, bastando pagar a Tarifa Externa Comum, conforme estabelecido pela Decisão nº 8/94 do Conselho do Mercado Comum.

Há, além disso, dois dispositivos relativos ao imposto de renda totalmente fora de sintonia com as legislações de outros países:

- a) A inexistência de uma carência para o início do pagamento do imposto, que é normalmente de cinco anos; e
- b) A proibição de depreciação de máquinas e equipamentos importados, para efeitos fiscais.

Por último, há um considerável espaço para simplificação do controle aduaneiro, sem risco de perda da capacidade de fiscalização. Por exemplo, não existe na experiência internacional a exigência de um complicado quadro-resumo, em forma de matriz, para o controle da alfândega. Da mesma forma, os padrões de cercamento precisam ser mais flexíveis para se ajustarem às condições particulares de cada ZPE. Uma ZPE vocacionada para a produção de produtos siderúrgicos certamente não requer uma cerca do tipo exigido para acomodar a fabricação de produtos eletrônicos.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As ZPE constituem uma modalidade mais recente do conceito genérico de zona franca, que vem sendo empregado, sob diversas formas, pelos mais diferentes países, com a finalidade básica de facilitar e apoiar as atividades de comércio exterior, ao proporcionar um ambiente livre de impostos e de regulamentações burocráticas.

A especificidade da ZPE está em agregar a esta configuração básica, de natureza essencialmente aduaneira, outros tipos de incentivos (fiscais e cambiais, principalmente) e colocá-la a serviço de outros objetivos mais amplos da política econômica global. Como tal, poderá obter mais ou menos sucesso, dependendo da qualidade técnica do modelo legal adotado, bem como de outras condições objetivas, como a infra-estrutura da área escolhida e o grau de comprometimento dos agentes envolvidos (governo e setor privado).

Estes são os fatos, revelados diretamente pela experiência internacional e a boa teoria econômica. Portanto, qualquer avaliação que se pretenda objetiva e imparcial do programa brasileiro de ZPE deve partir dessa base factual, sem dar margem a interpretações tecnicamente inconsistentes e preconceitos ultrapassados.

No Brasil, as ZPE foram introduzidas em 1988, enfrentaram resistências de toda ordem e hoje se apresentam como um programa consolidado, com algumas unidades tendo sua inauguração prevista para o começo do próximo ano.

As ZPE brasileiras não deverão, em geral, reproduzir o "padrão asiático", caracterizado pela predominância de indústrias leves, como podem ser consideradas as de vestuário e de produtos eletrônicos. Dada a maior dotação relativa de recursos naturais, a previsão é de uma presença



---

significativa de grandes unidades voltadas para a verticalização do beneficiamento e industrialização das matérias primas abundantes no País.

Em razão do estágio já alcançado na implantação do Programa, da maior conscientização alcançada quanto à verdadeira natureza e potencial das ZPE, não se coloca mais em discussão a questão de se as ZPE são desejáveis ou não, se devem ou não ser mantidas. Simplesmente, elas são hoje uma realidade no universo da política econômica do País.

Seria altamente desejável, porém, que o Governo se posicionasse claramente a favor do programa – ou, pelo menos, evitasse manifestações em contrário –, até porque as ZPE contribuem para a consecução de vários dos (supostamente) objetivos da política econômica e não implicam em ônus para o Tesouro Nacional.

A rigor, tal posicionamento seria dispensável, uma vez que se trata de lei votada pelo Congresso Nacional e já devidamente regulamentada. A sugestão decorre apenas da necessidade de eliminar possíveis fatores de incerteza por parte de um empresariado culturalmente condicionado a buscar permanentemente sinalizações emitidas pela área federal.

A análise da legislação brasileira sobre ZPE mostrou, por outro lado, que há alguns dispositivos que exigem aperfeiçoamento, caso se queira utilizar mais adequadamente o mecanismo. Tais mudanças se referem principalmente à possibilidade de venda de uma parcela da produção no mercado doméstico (pagando-se integralmente os impostos correspondentes) e alguma flexibilização relativamente ao imposto de renda.

Com relação à primeira questão, o bom senso e a melhor experiência internacional sugerem que se deva admitir a internação de um percentual (digamos, 20% ou 30%), mediante a cobrança integral do imposto de importação sobre o conteúdo importado, mais o IPI e o ICMS sobre o preço total do produto. Percentuais maiores poderiam ser considerados, desde que vinculados a maior compromisso de realização de gastos mínimos no mercado doméstico e/ou maior participação de capitais nacionais na estrutura societária. Tal flexibilidade objetivaria aumentar os "linkages" (e, pois, os ganhos derivados do mecanismo) com a economia doméstica.

Quanto à legislação do imposto de renda, recomenda-se o mesmo tratamento da grande maioria das ZPE no mundo, que concedem uma carência de cinco anos e permitem a depreciação de máquinas e equipamentos, tanto os nacionais como os importados.

**FUNCEX**



**fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

[www.funccx.com.br](http://www.funccx.com.br)

**Endereço/Adress**

**Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro  
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil**

**Telefones/Calls**

**(55.21) 2509-2662, 2509-4423**

**Fax**

**(55.21) 2221-1656**

**E-mail**

**[funccx@funccx.com.br](mailto:funccx@funccx.com.br)**