



ZONAS DE LIVRE COMÉRCIO NO MUNDO

Osmar Perazzo Lannes Junior

Consultor Legislativo da Área IX
Política e Planejamento Econômicos,
Desenvolvimento Econômico, Economia Internacional

ESTUDO

NOVEMBRO/2015



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1 – Introdução	3
2 – Zonas de Livre Comércio no Brasil	3
2.1 – Zona Franca de Manaus.....	3
2.2 – Amazônia Ocidental.....	7
2.3 – Áreas de Livre Comércio.....	7
2.4 – Zonas de Processamento de Exportação.....	10
3 – Zonas Econômicas Especiais no mundo	12
4 – Experiência internacional.....	20
4.1 – México.....	20
4.2 – Estados Unidos.....	21
4.3 – América Central.....	22
4.4 – Mercosul	23
4.5 – Comunidade Andina.....	24
4.6 – China	24
4.7 – Índia.....	25
4.8 – Coreia do Sul.....	26
4.9 – Zonas de Cooperação Econômica e Comercial (ZCEC).....	26
4.10 – Ilhas Maurício	26
4.11 – Malásia.....	27
4.12 – Bangladesh.....	27
4.13 – Sudeste Asiático.....	27
4.14 – Europa Ocidental.....	28
5 – Impactos econômicos	28
6 – Fatores de sucesso e fracasso	29
7 – Tendências e conclusão	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ZONAS DE LIVRE COMÉRCIO NO MUNDO

Osmar Perazzo Lannes Junior

1 – INTRODUÇÃO

Este estudo busca reunir informações sucintas sobre os enclaves de livre comércio no mundo, incluindo sua conceituação, sua classificação, exemplos concretos, fatores que predispõem ao sucesso ou ao fracasso das iniciativas de implantação e tendências de evolução.

A taxonomia dos enclaves de livre comércio é fonte de eventuais confusões conceituais. Termos idênticos designam modalidades de zonas econômicas especiais diferentes no Brasil e no exterior. Assim, julga-se oportuno iniciar o trabalho pela descrição dos enclaves de livre comércio existentes no Brasil, objeto da Parte 2. A Parte 3, em seguida, apresenta as modalidades de zonas econômicas especiais mais utilizadas no mundo e dados estatísticos gerais sobre os enclaves. A Parte 4, por seu turno, aborda com mais detalhes o funcionamento de zonas econômicas especiais em determinadas regiões e países. A seguir, a Parte 5 enumera os impactos econômicos e sociais decorrentes da adoção de enclaves de livre comércio. A Parte 6 discute os fatores que favorecem o sucesso ou o fracasso da operação de zonas econômicas especiais. Por fim, a Parte 7 apresenta tendências do modelo e resume conclusões.

2 – ZONAS DE LIVRE COMÉRCIO NO BRASIL

O Brasil conta com quatro modalidades de Zonas de Livre Comércio, assim entendidas as áreas geográficas delimitadas que contam com estímulos tributários, administrativos e cambiais, com o objetivo de favorecer as atividades econômicas em seu território. Descrevem-se, a seguir, os incentivos aplicáveis a cada um dos correspondentes regimes.

2.1 – Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus – ZFM é o enclave de livre comércio há mais tempo implantado no País e a única zona franca criada até hoje no Brasil. O objetivo do modelo de zona franca empregado em Manaus não se restringe ao estímulo à exportação, estendendo benefícios também ao comércio com o mercado doméstico. Apresentam-se, a seguir, os

incentivos a ela aplicáveis na importação do exterior, na compra de mercadorias nacionais ou nacionalizadas, na exportação para o exterior e nas vendas para o território brasileiro.

2.1.1 – Com relação às mercadorias estrangeiras entradas na ZFM

(i) isenção do Imposto de Importação na entrada da ZFM, quando as mercadorias estrangeiras forem destinadas ao consumo interno, à industrialização em qualquer grau ou à estocagem para reexportação. As exceções a essa medida compreendem: (a) armas e munições; (b) fumo; (c) bebidas alcoólicas; (d) automóveis de passageiros; e (e) produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas que: (e.1) não sejam destinados exclusivamente a consumo interno na ZFM; ou (e.2) não sejam produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.

(ii) redução do Imposto de Importação incidente sobre os bens estrangeiros utilizados na industrialização de produtos na ZFM na saída destes produtos para qualquer ponto do território brasileiro, nas seguintes proporções:

(a) para os bens de informática: coeficiente de redução correspondente ao índice de nacionalização das matérias-primas e outros insumos e da mão de obra empregada

(b) para automóveis, tratores e outros veículos terrestres: coeficiente de redução aplicado aos bens de informática acrescido de 5 pontos percentuais

(c) para os demais produtos: coeficiente de redução de 88%

(iii) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados na entrada da ZFM, quando as mercadorias estrangeiras forem destinadas ao consumo interno, à industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária e pesca, instalação e operação de atividades de indústrias e serviços de qualquer natureza ou à estocagem para reexportação. As exceções a essa medida compreendem: (a) armas e munições; (b) fumo; (c) bebidas alcoólicas; (d) automóveis de passageiros; e (e) produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas.

(iv) alíquota básica de PIS/PASEP na entrada da ZFM em 1,65%, com variações para: (a) produtos farmacêuticos – 2,10%; (b) produtos de perfumaria – 2,20%; (c) máquinas e veículos – 2,00%; (d) autopeças – 2,30%; e (e) papel imune – 0,80%.

(v) alíquota básica de COFINS Vinculada às Importações na entrada da ZFM em 7,60%, com variações para: (a) produtos farmacêuticos – 9,90%; (b) produtos de perfumaria – 10,30%; (c) máquinas e veículos – 9,50%; (d) autopeças – 10,80%; e (e) papel imune – 3,20%.

(vi) suspensão de PIS/PASEP e de COFINS Vinculada às Importações na entrada da ZFM de bens novos destinados à incorporação ao ativo imobilizado de pessoa jurídica importadora estabelecida na ZFM, convertida em isenção após 18 meses.

(vi) suspensão de PIS/PASEP e de COFINS Vinculada às Importações na entrada da ZFM de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem empregados em

processo de industrialização por estabelecimentos industriais localizados na ZFM com projetos aprovados pela Suframa.

2.1.2 – Com relação à compra pela ZFM de produtos nacionais ou nacionalizados

(i) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados sobre todas as mercadorias produzidas na ZFM quer se destinem ao consumo interno, quer se destinem à comercialização em qualquer ponto do território nacional. As exceções a esta medida compreendem: (a) armas e munições; (b) fumo; (c) bebidas alcoólicas; (d) automóveis de passageiros; e (e) produtos de perfumaria ou cosméticos que não utilizem matérias-primas da fauna e da flora regional.

(ii) com relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados, equivalência a uma exportação para o exterior da remessa de mercadorias de origem nacional para a ZFM, quer se destinem a consumo, a industrialização ou a reexportação para o exterior. Esta equivalência abrange a isenção do IPI incidente sobre os produtos estrangeiros, nacionalizados e revendidos para destinatários situados na ZFM, quando importados de países em relação aos quais, mediante acordo ou convenção internacional firmados pelo Brasil, tenha-se garantido igualdade de tratamento entre o produto importado originário do país em questão e o produto nacional.

(iii) incentivo fiscal correspondente à redução a zero da alíquota de 1,65% do PIS/PASEP incidente sobre o valor total da nota fiscal de compra de outras unidades da Federação de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização na ZFM.

(iv) incentivo fiscal correspondente à redução a zero da alíquota de 7,60% da COFINS Vinculada às Compras Nacionais incidente sobre o valor total da nota fiscal de compra de outras unidades da Federação de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização na ZFM.

(v) incentivo fiscal correspondente à redução a zero das alíquotas de contribuição do PIS/PASEP e da COFINS incidente sobre a comercialização de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem produzidos na ZFM ou importados por empresa localizada na ZFM para emprego em processos de industrialização por estabelecimentos industriais instalados na própria ZFM com projetos aprovados pela Suframa.

2.1.3 – Com relação à exportação de bens pela ZFM

(i) redução a zero das alíquotas de Imposto de Exportação incidente sobre mercadoria nacional ou nacionalizada, quando destinada ao exterior.

(ii) isenção do PIS/PASEP e da COFINS.

2.1.4 – Com relação à venda de produtos da ZFM no território nacional

(i) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados sobre todas as mercadorias produzidas na ZFM quer se destinem ao consumo interno, quer se destinem à comercialização em qualquer ponto do território nacional. As exceções a esta medida compreendem: (a) armas e munições; (b) fumo; (c) bebidas alcoólicas; (d) automóveis de passageiros; e (e) produtos de perfumaria ou cosméticos que não utilizem matérias-primas da fauna e da flora regional.

(ii) incentivo fiscal correspondente à redução a zero das alíquotas de contribuição do PIS/PASEP e da COFINS incidente sobre a comercialização de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem produzidos na ZFM ou importados por empresa localizada na ZFM para emprego em processos de industrialização por estabelecimentos industriais instalados na própria ZFM com projetos aprovados pela Suframa.

(iii) alíquota de 0,65% do PIS/PASEP em vendas de pessoa jurídica industrial a: (a) pessoa jurídica na ZFM; e (b) pessoa jurídica fora da ZFM que apure PIS/COFINS no regime de não-cumulatividade.

(iv) alíquota de 1,3% do PIS/PASEP em vendas de pessoa jurídica industrial a: (a) pessoa jurídica fora da ZFM que apure o imposto de renda com base no lucro presumido; (b) pessoa jurídica fora da ZFM que apure o imposto de renda com base no lucro real e que tenha sua receita, total ou parcialmente, excluída do regime de

não-cumulatividade do PIS/COFINS; (c) pessoa jurídica fora da ZFM optante pelo SIMPLES; e (d) órgão da administração federal, estadual, distrital ou municipal.

(v) crédito de PIS/PASEP à alíquota de 1% na aquisição de mercadoria produzida por pessoa jurídica industrial estabelecida na ZFM, consoante projeto aprovado pela Suframa.

(vi) alíquota de 3% da COFINS em vendas de pessoa jurídica industrial a: (a) pessoa jurídica na ZFM; e (b) pessoa jurídica fora da ZFM que apure PIS/COFINS no regime de não-cumulatividade.

(vii) alíquota de 6% da COFINS em vendas de pessoa jurídica industrial a: (a) pessoa jurídica fora da ZFM que apure o imposto de renda com base no lucro presumido; (b) pessoa jurídica fora da ZFM que apure o imposto de renda com base no lucro real e que tenha

sua receita, total ou parcialmente, excluída do regime de não-cumulatividade do PIS/COFINS; (c) pessoa jurídica fora da ZFM optante pelo SIMPLES; e (d) órgão da administração federal, estadual, distrital ou municipal.

(viii) crédito de COFINS à alíquota de 4,6% na aquisição de mercadoria produzida por pessoa jurídica industrial estabelecida na ZFM, consoante projeto aprovado pela Suframa.

2.2 – Amazônia Ocidental

A Amazônia Ocidental é constituída pela área abrangida pelos Estados do Amazonas, do Acre, de Rondônia e de Roraima. Apresentam-se, a seguir, os incentivos aplicáveis a esta região, na importação do exterior, na compra de mercadorias nacionais ou nacionalizadas, na exportação para o exterior e nas vendas no território brasileiro.

2.2.1 – Com relação à compra pela AMOC de produtos nacionais ou nacionalizados

(i) com relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados, equivalência a uma exportação para o exterior da remessa de mercadorias de origem nacional para a AMOC.

(ii) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados para produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, exclusive a de origem pecuária, por estabelecimento localizado na AMOC.

2.2.2 – Com relação à exportação de bens pela AMOC

(i) redução a zero das alíquotas de Imposto de Exportação incidente sobre mercadoria nacional ou nacionalizada, quando destinada ao exterior.

(ii) isenção do PIS/PASEP e da COFINS.

2.2.3 – Com relação à venda de produtos da AMOC no território nacional

(i) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados para produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, exclusive a de origem pecuária, por estabelecimento localizado na AMOC.

2.3 – Áreas de Livre Comércio

Os benefícios tributários oferecidos nas Áreas de Livre Comércio buscam, fundamentalmente, incentivar o comércio local. Até o momento, foram criadas as seguintes ALCs:

(i) Área de Livre Comércio de TABATINGA, no Amazonas, município fronteiriço com a cidade colombiana de Letícia, criada pela Lei nº 7.965, de 22/12/89;

(ii) Área de Livre Comércio de MACAPÁ/SANTANA, no Amapá, criada pela Lei nº 8.387, de 30/12/91, e regulamentada pelo Decreto nº 517, de 08/05/92, implantada oficialmente em março de 1993;

(iii) Área de Livre Comércio de GUAJARÁ-MIRIM, no Estado de Rondônia, fronteira com a cidade de Guayaramirim (Bolívia), criada pela Lei nº 8.210, de 19/07/91, e, regulamentada pelo Decreto nº 843, de 23/06/93, tendo sua implantação sido iniciada em maio de 1994;

(iv) Área de Livre Comércio de BONFIM, Estado de Roraima, criada pela Lei nº 8.256, de 25/11/91;

(v) Área de Livre Comércio de BOA VISTA, Estado de Roraima, criada pela Lei nº 11.732, de 30/06/08, em substituição à Área de Livre Comércio de Pacaraima; e

(vi) Área de Livre Comércio de BRASILEIA, com extensão a Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, com criação autorizada pela Lei nº 8.857, de 08/03/94, e regulamentada pelo Decreto nº 1.357, de 30/12/94.

Conquanto cada ALC tenha seu regime tributário especificado na respectiva lei de criação, eles são bastante semelhantes. Apresentam-se, a seguir, os incentivos a elas aplicáveis na importação do exterior, na compra de mercadorias nacionais ou nacionalizadas, na exportação para o exterior e nas vendas para o território brasileiro.

2.3.1 – Com relação às mercadorias estrangeiras entradas nas ALCs

(i) isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados na entrada das ALCs, quando as mercadorias estrangeiras forem destinadas: (a) ao consumo e às vendas internas; (b) ao beneficiamento, em seus territórios, de pescado, pecuária, recursos minerais e matérias-primas de origem agrícola ou florestal; (c) à agropecuária e à piscicultura; (d) à instalação e operação de turismo e serviços de qualquer natureza; (e) à estocagem para comercialização no mercado externo; (f) à estocagem para comercialização ou emprego em outros pontos do Território Nacional (aplicável apenas a Tabatinga); (g) às atividades de construção e reparos navais (aplicável apenas a Brasileira, Tabatinga e Guajará-Mirim); (h) à industrialização de produtos em seus territórios (aplicável apenas a Brasileira e Tabatinga); e (i) à bagagem acompanhada de viajantes, observados os limites fixados pelo Poder Executivo. As exceções a esta medida compreendem: (a) armas e munições; (b) fumo e seus derivados; (c) bebidas alcoólicas; (d) automóveis de passageiros; (e) perfumes; e (f) bens finais de informática (apenas em Macapá/Santana, Tabatinga e Guajará-Mirim).

2.3.2 – Com relação à compra pelas ALCs de produtos nacionais ou nacionalizados

(i) aplicável a todas as ALCs, com exceção da de Macapá/Santana: isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados, quando as mercadorias forem destinadas: (a) ao consumo e às vendas internas; (b) ao beneficiamento, em seus territórios, de pescado, pecuária, recursos minerais e matérias-primas de origem agrícola ou florestal; (c) à agropecuária e à piscicultura; (d) à instalação e operação de turismo e serviços de qualquer natureza; (e) à estocagem para comercialização no mercado externo; (f) à estocagem para comercialização ou emprego em outros pontos do Território Nacional (aplicável apenas a Tabatinga); (g) às atividades de construção e reparos navais (aplicável apenas a Brasileira, Tabatinga e Guajará-Mirim); (h) à industrialização de produtos em seus territórios (aplicável apenas a Brasileira e Tabatinga); e (i) à bagagem acompanhada de viajantes, observados os limites fixados pelo Poder Executivo. As exceções a essa medida compreendem: (a) armas e munições; (b) fumo e seus derivados; (c) bebidas alcoólicas; (d) veículos de passageiros; e (e) produtos de perfumaria e de toucador, preparados e preparações cosméticas.

(ii) aplicável apenas à ALC de Macapá/Santana: equiparação da compra a uma exportação normal

(iii) incentivo fiscal correspondente à redução a zero da alíquota de 1,65% do PIS/PASEP e da alíquota de 7,60% da COFINS incidente sobre o valor total da nota fiscal de compra de outras unidades da Federação de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização nas ALCs, desde que os destinatários não sejam pessoas jurídicas atacadistas e varejistas sujeitas ao regime de apuração não cumulativa dessas contribuições.

2.3.3 – Com relação à exportação de bens pelas ALCs

(i) redução a zero das alíquotas de Imposto de Exportação incidente sobre mercadoria nacional ou nacionalizada, quando destinada ao exterior.

(ii) isenção do PIS/PASEP e da COFINS.

2.3.4 – Com relação à venda de produtos das ALCs no território nacional

(i) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados sobre as mercadorias produzidas nas ALCs, consoante projetos aprovados pela Suframa, em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral (exceto os minérios do Capítulo 26 da Nomenclatura Comum do Mercosul), ou agrossilvopastoril, quer se destinem ao consumo interno, quer se destinem à comercialização em qualquer ponto do território nacional. As exceções a esta medida compreendem: (a) armas e munições; (b) fumo; (c) bebidas alcoólicas; (d) automóveis de passageiros; e (e) produtos de perfumaria e de toucador, preparados e preparações cosméticas.

(ii) alíquota de 0,65% do PIS/PASEP em vendas de pessoa jurídica industrial ou comercial (exceto pessoas jurídicas atacadistas e varejistas sujeitas ao regime de apuração não cumulativa) a: (a) pessoa jurídica nas ALCs; e (b) pessoa jurídica fora das ALCs que apure PIS/COFINS no regime de não-cumulatividade.

(iii) alíquota de 1,3% do PIS/PASEP em vendas de pessoa jurídica industrial ou comercial (exceto pessoas jurídicas atacadistas e varejistas sujeitas ao regime de apuração não cumulativa) a: (a) pessoa jurídica fora das ALCs que apure o imposto de renda com base no lucro presumido; (b) pessoa jurídica fora das ALCs que apure o imposto de renda com base no lucro real e que tenha sua receita, total ou parcialmente, excluída do regime de não-cumulatividade do PIS/COFINS; (c) pessoa jurídica fora das ALCs optante pelo SIMPLES; e (d) órgão da administração federal, estadual, distrital ou municipal.

(iv) crédito de PIS/PASEP à alíquota de 1% na aquisição de mercadoria produzida por pessoa jurídica industrial e de 0,65% na revenda de mercadoria por pessoa jurídica comercial estabelecida nas ALCs, consoante projeto aprovado pela Suframa.

(v) alíquota de 3% da COFINS em vendas de pessoa jurídica industrial ou comercial (exceto pessoas jurídicas atacadistas e varejistas sujeitas ao regime de apuração não cumulativa) a: (a) pessoa jurídica nas ALCs; e (b) pessoa jurídica fora das ALCs que apure PIS/COFINS no regime de não-cumulatividade.

(vi) alíquota de 6% da COFINS em vendas de pessoa jurídica industrial ou comercial (exceto pessoas jurídicas atacadistas e varejistas sujeitas ao regime de apuração não cumulativa) a: (a) pessoa jurídica fora das ALCs que apure o imposto de renda com base no lucro presumido; (b) pessoa jurídica fora das ALCs que apure o imposto de renda com base no lucro real e que tenha sua receita, total ou parcialmente, excluída do regime de não-cumulatividade do PIS/COFINS; (c) pessoa jurídica fora das ALCs optante pelo SIMPLES; e (d) órgão da administração federal, estadual, distrital ou municipal.

(vii) crédito de COFINS à alíquota de 4,6% na aquisição de mercadoria produzida por pessoa jurídica industrial e de 3,0% na revenda de mercadoria por pessoa jurídica comercial estabelecida nas ALCs, consoante projeto aprovado pela Suframa.

2.4 – Zonas de Processamento de Exportação

As Zonas de Processamento de Exportação – ZPE avançam um pouco mais na concessão de incentivos à industrialização no enclave voltada para o mercado externo. Em termos gerais, as principais vantagens para as empresas instaladas nas ZPE consistem em:

(i) suspensão da exigência dos seguintes impostos e contribuições federais incidentes sobre bens de capital importados ou adquiridos no mercado interno – incluídos bens de capital usados, quando se tratar de conjunto industrial que seja elemento

constitutivo da integralização do capital social da empresa – e também sobre matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem nacionais ou importados: Imposto de Importação, Imposto sobre Produtos Industrializados, PIS/PASEP, COFINS, PIS/Pasep-Importação, COFINS-Importação e Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante;

(ii) dispensa de licença ou de autorização de órgãos federais para as importações e exportações, com exceção: (a) dos controles de ordem sanitária, de interesse da segurança nacional e de proteção do meio ambiente; (b) de exportações destinadas a países com os quais o Brasil mantenha convênio de pagamentos; (c) de exportações sujeitas a regime de cotas; e (d) de exportações de produtos sujeitos ao Imposto de Exportação;

(iii) possibilidade de destinar para o mercado interno brasileiro o correspondente a até 20% do valor da receita bruta resultante da venda total de bens e serviços, incidindo integralmente sobre estas vendas, porém, todos os impostos e contribuições normais sobre a operação e mais os impostos e contribuições suspensos quando da importação e aquisição de insumos no mercado interno;

(iv) plena liberdade cambial;

(v) isenção do ICMS nas saídas internas destinadas aos estabelecimentos localizados nas ZPE, na entrada de mercadorias de bens importados do exterior e na prestação do serviço de transporte de mercadorias ou bens entre as ZPE e os locais de embarque e desembarque, abrangendo 19 Estados e o Distrito Federal;

(vi) garantia de vigência dos benefícios concedidos às empresas instaladas em ZPE pelo prazo de 20 anos, permitida a prorrogação por igual período no caso de investimentos com longos prazos de amortização;

(vii) redução do Imposto de Renda e possibilidade de depreciação acelerada no âmbito da Sudam, da Sudene e dos Programas de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste;

(viii) redução a zero da alíquota de imposto de renda incidente sobre remessas ao exterior para pagamento de despesas relacionadas a pesquisas de mercado e a promoção comercial; e

(ix) possibilidade de obtenção de incentivos ligados aos dispêndios efetuados em pesquisa e desenvolvimento.

3 – ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS NO MUNDO

Zonas Econômicas Especiais (ZEE)¹ são áreas geográficas delimitadas (enclaves) dentro das fronteiras nacionais de um país nas quais as regras aplicadas às atividades econômicas – em termos de investimentos, comércio exterior, tributação e regulação – são diferentes das vigentes no restante do território, de modo a permitir um ambiente de negócios mais liberal e uma perspectiva administrativa mais eficiente.

Na literatura internacional, as ZEE são também conhecidas pelos termos “Zonas Francas” ou “Zonas Livres”. As Zonas Econômicas Especiais constituem, assim, uma categoria geral à qual pertencem várias modalidades específicas, com diferentes objetivos e particularidades de funcionamento. Observe-se, por oportuno, que as Áreas de Livre Comércio brasileiras, as Zonas de Processamento de Exportação brasileiras e a Zona Franca de Manaus são três modalidades específicas de ZEE. Deve-se ter em mente, portanto, que “área de livre comércio” e “zona franca”, quando referidas especificamente ao Brasil, são casos particulares da categoria geral “zonas francas”, ou “zonas livres”, ou “zonas econômicas especiais” no restante do mundo.

A definição de uma ZEE, assim como padrões e diretrizes sugeridas para elas, encontra-se na Convenção de Quioto Revista da Organização Aduaneira Mundial (WCO, na sigla em inglês). O Anexo D da Convenção Internacional sobre a Harmonização e a Simplificação das Aduanas, revista em 1999, define uma Zona Livre como “parte do território de uma Parte Contratante onde todos os bens internalizados são geralmente considerados como estando fora do território aduaneiro, no que se refere a tarifas e impostos de importação (...) e não sujeitos ao controle aduaneiro normal”. O mesmo Anexo D inclui recomendações para o tratamento das importações e das exportações efetuadas pelas ZEE, compreendendo a presença de limites territoriais, burocracia tão reduzida quanto possível e o papel das legislações nacionais.

As zonas econômicas especiais são planejadas para funcionar como um instrumento de comércio exterior, de investimento e de política industrial, com os objetivos de atrair investimentos, criar empregos e facilitar a manifestação de efeitos positivos dinâmicos, superando, assim, os obstáculos ao crescimento da economia como um todo. Registra-se grande diversidade de ZEE, em termos de objetivos, planejamento e implementação, mas todas partilham esse mesmo arcabouço de metas.

Especificamente, a maior parte das ZEE oferece aos investidores três vantagens principais: (i) um regime aduaneiro especial, com acesso a insumos importados – bens básicos, intermediários e, em muitos casos, de capital – livres de tributação; (ii) infraestrutura mais confiável que a do restante do país; e (iii) incentivos fiscais, compreendendo a isenção e redução de impostos.

¹ Em inglês, Special Economic Zones, designadas na literatura internacional pela sigla SEZ.

Zonas de livre comércio remontam à Antiguidade, tendo sido utilizadas pelos fenícios. Mais recentemente, entrepostos e as chamadas “cidades livres” – a exemplo de Gibraltar (a partir de 1704), Cingapura (1819), Hong Kong (1848), Hamburgo (1888) e Copenhague (1891) – garantiam armazenamento e mercados ao longo de rotas comerciais.

A primeira ZEE industrial moderna foi implantada no Aeroporto de Shannon, na Irlanda, em 1959. Antes da década de 70, a maioria delas estava concentrada em países industrializados. A partir de então, começando pelo Leste da Ásia e pela América Latina, as zonas econômicas especiais espalharam-se por países em desenvolvimento, com o objetivo de atrair investimentos de empresas multinacionais em indústrias intensivas em mão de obra. As ZEE tornaram-se a pedra de toque das políticas comerciais e de investimentos dos países que procuravam afastar-se das estratégias de substituição de importações e integrar-se aos mercados globais mediante políticas de crescimento baseadas nas exportações.

Seu grande impulso veio, porém, na década de 80, após serem adotadas pela China. Um marco importante foi a implantação, em 1980, da ZEE de Shenzhen, próximo a Hong Kong, a qual se tornou uma usina de exportações. A transformação da aldeia de pescadores em uma cidade de 14 milhões de habitantes passou a ser conhecida como o “Milagre de Shenzhen”. A maioria dos economistas aceita a tese de que elas catalisaram a liberalização econômica na China, que as utilizou para testar reformas tidas como ousadas demais para ser adotadas em escala nacional.

Hoje, as ZEE são cada vez mais populares no mundo todo. Em 2008, estimava-se que elas empregavam 68 milhões de pessoas e geravam mais de US\$ 200 bilhões em exportações. As zonas econômicas especiais oferecem incentivos fiscais, procedimentos aduaneiros simplificados e menor regulação. Seu número saltou de 176 zonas em 49 países, em 1986, para cerca de 4.300 ZEE atualmente no mundo. Três quartos dos países têm pelo menos uma dessas áreas. Não obstante sua disseminação, os postos de trabalho e o volume de exportações estão relativamente concentrados na China, na América Latina, na Europa Central, na Europa Oriental e na Ásia Central. A maior parte dos empreendimentos estabelecidos em ZEE dedica-se a atividades de montagem, intensivas em mão de obra, como as indústrias de vestuário, têxtil e eletroeletrônica. A força de trabalho feminina compõe de 60% a 70% dos empregos totais nas ZEE.

Conquanto até a década de 80 quase todas as zonas econômicas especiais fossem empreendimentos públicos, a partir dos anos 90 aumentou substancialmente a parcela das ZEE implantadas e operadas pelo setor privado. Por sua vez, parcerias público-privadas (PPP) têm-se tornado mais frequentes, empregando diversos arranjos: (i) Provisão pública de

infraestrutura no entorno da ZEE; (ii) Arranjos dos tipos build-operate-transfer² e build-own-operate³ para as instalações e a infraestrutura, tanto no entorno quanto no interior da ZEE, com garantias ou apoio financeiro do governo; (iii) Contratação de administradoras privadas para ZEE públicas; ou (iv) Administração privada de ZEE pública, com opção de compra vinculada a metas de desempenho.

O termo geral ZEE designa diversas variantes específicas, com características e objetivos próprios. As mais difundidas no mundo são: (i) Zonas de Livre Comércio⁴. São enclaves livres de tributação (duty-free) de pequena extensão territorial, localizadas na maioria dos pontos de entrada em todo o mundo, oferecendo instalações para estocagem, armazenamento e distribuição para servir a operações de comércio, transbordo e reexportação; (ii) Zonas de Processamento de Exportação⁵. Enclaves alfandegados em que se oferecem incentivos voltados para a produção direcionada predominantemente para o mercado externo. Para tanto, em geral isentam-se de tributação a importação de insumos e a exportação dos bens lá produzidos. Observam-se também isenção de tributos domésticos, facilitação para a repatriação de capitais e subsídios para o investimento em infraestrutura e em certos insumos, como energia; (iii) Zonas Empresariais⁶. Áreas beneficiadas com incentivos fiscais e financeiros voltadas para a revitalização de regiões urbanas ou rurais degradadas. Localizam-se, em geral, nos países desenvolvidos, como nos Estados Unidos, na França e no Reino Unido; (iv) Portos Livres⁷. Áreas de grande extensão territorial, abrangendo todos os tipos de atividades, incluindo turismo e comércio de varejo, e setores residenciais. Beneficiados com um amplo espectro de incentivos; (v) ZPE de Estabelecimento Único⁸. Empreendimentos individuais beneficiados com incentivos, sem que precisem localizar-se em um enclave específico. Alguns dos países que se utilizam exclusivamente desta modalidade de ZEE são as Ilhas Maurício, Madagascar, México⁹ e Fiji. Elas também são empregadas, embora não exclusivamente, pelos Estados Unidos, pela Costa Rica e por Sri Lanka; e (vi) Zonas Especializadas¹⁰. Abrangem parques industriais ou tecnológicos dedicados à indústria petroquímica, à indústria pesada, a serviços financeiros e à Tecnologia de Informação e de Comunicação (TIC), parques logísticos e zonas turísticas, dentre outros.

² Forma de participação em que a iniciativa privada recebe a licença do setor público para financiar, projetar, construir e operar uma instalação por um período determinado, após o qual o controle é transferido de volta para a administração pública.

³ Forma de participação em que a iniciativa privada recebe a licença do setor público para financiar, projetar, construir e operar uma instalação mantendo sua propriedade, cabendo ao setor público a provisão de um serviço essencial para o empreendimento.

⁴ Em inglês, Free Trade Zones, designadas na literatura internacional pela sigla FTZ.

⁵ Em inglês, Export Processing Zones, designadas na literatura internacional pela sigla EPZ

⁶ Em inglês, Enterprise Zones

⁷ Em inglês, Freeports

⁸ Em inglês, Single-Factory EPZ

⁹ Ao final de setembro de 2015, o governo mexicano enviou projeto de lei ao Congresso propondo a criação das primeiras três Zonas Especializadas

¹⁰ Em inglês, Specialized Zones



Com exceção das ZPE de Estabelecimento Único, todas essas modalidades partilham as mesmas características básicas do conceito de ZEE: um enclave sob administração unificada; um regime regulatório próprio; e um cardápio de incentivos específicos associados à localização do enclave.

A TABELA 1 RESUME OS DIFERENTES TIPOS DE ZEE EXISTENTES

<i>Modalidade</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Extensão</i>	<i>Localização</i>	<i>Atividades</i>	<i>Mercados</i>
Zonas de Livre Comércio	Comércio	<50 ha	Porto de entrada	Entrepósito Comércio	Doméstico Reexportação
ZPE	Exportações industriais	<100 ha		Industrialização Outros processamentos	Majoritariamente externo
Zonas Empresariais	Recuperação de áreas degradadas		Cidade	Comércio Lazer	Local
Portos Livres	Urbanização integrada	>1,000 ha		Multiuso	Doméstico Externo
ZPE de Estabelecimento Único	Exportações industriais			Industrialização Outros processamentos	Majoritariamente externo
Zonas Especializadas	Polo de desenvolvimento			Industrialização Tecnologia	Doméstico Externo

FONTE: Adaptado de Banco Mundial/FIAS (2008) e Farole (2011)

Dentre as várias modalidades de ZEE empregadas no mundo, as Zonas de Processamento de Exportação são as mais conhecidas. Seu objetivo principal é o de aprimoramento da inserção internacional do país, por meio de sua contribuição a um melhor desempenho do setor externo e do estímulo ao investimento estrangeiro direto (IED). Para tanto, as ZPE tradicionais buscam atrair investimentos por meio do melhor aproveitamento de uma importante vantagem comparativa – mão de obra barata – até então subutilizada por causa de baixos níveis de investimento doméstico e de barreiras – regulatórias e de infraestrutura, dentre outras – ao IED. Seus princípios de operação são simples: permissão aos investidores de importar ou exportar sem tributação e controles cambiais, simplificação burocrática e regulatória e, normalmente, isenção tributária. O controle se dá por meio do alfandegamento do enclave e da restrição à venda da produção no mercado doméstico.

Espera-se, portanto, que a operação de ZPE contribua para: (i) no todo ou em parte, atrair investimento estrangeiro direto; (ii) gerar empregos, mesmo que não induzam mudanças econômicas estruturais, a exemplo da Tunísia e da República Dominicana; (iii) servir como instrumento de expansão e de diversificação de exportações, reduzindo o viés antiexportação, mas mantendo intactas barreiras protecionistas, a exemplo das ZPE da China, da Coreia do Sul, das Ilhas Maurício e de Taiwan; e (iv) servir como locais de testes-piloto de novas políticas de investimento estrangeiro, regulatórias, fundiárias, trabalhistas e de preços, antes de serem estendidas ao restante da economia, cujo exemplo clássico são as ZPE de grande porte da China.

As críticas mais comuns que se fazem especificamente às ZPE e os respectivos contrapontos são: (i) Baixos salários. Contra esse aspecto, argumenta-se que os enclaves oferecem oportunidades de trabalho para pessoas desempregadas, o que é, por si só, um grande benefício; (ii) Pouca transferência de tecnologia. Como resposta, lembra-se que esse ponto só é observado nas ZPE pouco maduras. Apontam-se evidências incontestáveis das experiências na China, na Malásia e nas Ilhas Maurício que mostram que, no longo prazo, os enclaves favorecem o aumento da qualidade do capital humano e da produtividade; (iii) O valor agregado nas ZPE é relativamente modesto. Esta é uma característica que, segundo os defensores das ZPE, tenderia a perder relevância à medida que se estabelecessem encadeamentos a montante entre as empresas dos enclaves e fornecedores nacionais; (iv) Os investimentos externos nas ZPE dependem fortemente da presença de incentivos fiscais. (v) Os incentivos tributários prejudicam as contas públicas. Em contrapartida, chama-se a atenção para o fato de que a atividade econômica nas ZPE gera novas receitas tributárias pela aquisição de insumos no mercado interno, o que, novamente, reforça a importância de se integrar o funcionamento dos enclaves à economia doméstica.

Além das seis modalidades acima descritas, cabe mencionar, ainda, as Zonas Aduaneiras Especiais, que buscam estimular a atividade econômica em uma parte do território nacional considerada estratégica e cuja localização inibe os investimentos privados. Ao contrário das ZPE, o destino principal da produção desses enclaves é o mercado doméstico. São exemplos a Zona Franca de Manaus e Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo, na Argentina.

Por sua vez, os Sistemas de Admissão Temporária isentam de tributação o ingresso de bens importados utilizados no processo de produção voltado para a exportação. Incluem-se nessa categoria o sistema de admissão em um depósito aduaneiro (conhecido como maquiladora ou maquila) e o processamento ativo e a devolução de direitos (conhecido como drawback), dentre outros. Diferentemente das ZPE e das zonas aduaneiras especiais, as atividades não se processam em enclaves, mas, sim, em firmas individuais no território do país.

A formação de um bloco comercial regional enseja a necessidade de considerar alguns potenciais problemas decorrentes do funcionamento de zonas econômicas especiais – especialmente, ZPE – em um país integrante do bloco. São eles: (i) Potencial para triangulação comercial. Se se permite o acesso desimpedido aos outros países do Acordo de um produto manufaturado em uma ZEE, abre-se a possibilidade de que produtos extrabloco sejam internalizados no bloco via ZEE, como se tivesse se originado do bloco. Nessas condições, reduzir-se-ia a arrecadação tributária dos demais países do bloco, reduzir-se-ia a proteção do bloco contra a concorrência de outros países ou blocos e diminuir-se-ia a atratividade de IED no bloco, fora da ZEE. (ii) Competitividade dos produtores locais. Se se permite o acesso desimpedido aos outros países do bloco de um produto manufaturado em uma ZEE, os produtores localizados no interior do bloco, mas fora da ZEE, se verão frente a uma concorrência desleal com os produtores localizados na ZEE, em virtude dos incentivos tributários vigentes no enclave. (iii) Promoção da integração econômica regional. Se se permite o acesso desimpedido aos outros países do Acordo de um insumo importado por uma ZEE, reduz-se a competitividade dos fornecedores de insumos similares localizados no território do bloco, fora da ZEE, e, portanto, reduz-se a capacidade do acordo comercial de fortalecer os fornecedores locais e promover encadeamentos industriais verticais. (iv) Competitividade da ZEE. A formação do bloco equipara os mercados dos demais países ao mercado doméstico do país em que a ZEE está localizada. Assim, a venda de produtos manufaturados no enclave para os demais países do bloco não será, a rigor, considerada uma “exportação”, o que reduzirá a competitividade da ZEE, caso a apropriação dos incentivos vigentes no enclave dependa do desempenho exportador.

Na maior parte dos blocos comerciais, não se permite o livre acesso ao mercado comum dos produtos fabricados nas ZEE, com a intensidade das restrições variando de bloco para bloco. As modalidades de tratamento dos bens originados de ZEE são: (i) Disposições específicas na normativa dos blocos. O caso mais estrito é o do Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA, que veda completamente a entrada no território do bloco de bens

produzidos em alguma ZEE nele localizada. Em geral, não se concede aos bens oriundos de ZEE o certificado de origem, o que implica a incidência das tarifas normais de importação sobre eles. (ii) Regras de origem. Na ausência de disposições específicas, a maior parte dos blocos aplica a normativa de regras de origem, que exigem um conteúdo nacional mínimo para que um bem possa ser considerado como manufaturado no interior do bloco.

Em última análise, pode-se considerar que a utilização de zonas econômicas especiais só se justifica se os ganhos em termos de comércio e emprego decorrentes de seu funcionamento superam os custos decorrentes de sua implantação e manutenção. O veredito quanto aos efeitos econômicos e sociais das Zonas Econômicas Especiais para os países que as adotam, porém, ainda é indefinido, especialmente pela dificuldade de isolar o impacto das ZEE dos de outros fatores econômicos.

Há muitos exemplos de “elefantes brancos” e de ZEE em que os incentivos fiscais concedidos não redundaram em aumento substancial do nível de emprego ou de receita de exportações. Os custos por elas trazidos não são desprezíveis: sua implantação e funcionamento demandam renúncia fiscal no curto prazo, distorções na economia nacional e necessidade de investimentos em infraestrutura. A considerar, ainda, que as ZEE podem servir de pretexto para a manutenção de barreiras protecionistas no restante da economia.

Em alguns casos, no entanto, as ZEE desempenharam um papel de catalisadores no processo de ajuste e crescimento econômico. Muitas das zonas econômicas especiais implantadas nos chamados “tigres asiáticos” nas décadas de 70 e 80 foram fundamentais para induzir o desenvolvimento industrial desses países. Por sua vez, as ZEE da China serviram como plataforma para a atração de investimento estrangeiro direto, forneceram a base para o desenvolvimento do setor manufatureiro voltado para a exportação e funcionaram como catalisadores para profundas reformas econômicas adotadas, mais tarde, em todo o país. As ZEE da República Dominicana, de El Salvador e de Honduras, ao se beneficiarem do acesso preferencial ao mercado americano, viabilizaram a geração de setores manufatureiros de grande porte em economias até então dependentes de commodities agrícolas. No Oriente Médio e na África do Norte, ZEE desempenharam importante papel na diversificação das exportações do Egito, do Marrocos e dos Emirados Árabes Unidos.

Na análise dos benefícios decorrentes da operação de Zonas Econômicas Especiais, costuma-se distinguir ganhos estáticos dos ganhos dinâmicos.

Os chamados ganhos estáticos das ZEE são os resultantes da especialização e do comércio, compreendendo geração de emprego, aumento e diversificação das exportações, atração de investimento estrangeiro direto, receita de divisas da exportação e agregação de valor econômico. Em particular, as ZPE tradicionais são projetadas para capturar esses ganhos estáticos mediante o aproveitamento de uma fonte básica de vantagem comparativa – geralmente, baixo custo de mão de obra – até então pouco utilizada por causa de baixos níveis

de investimento doméstico e barreiras, regulatórias ou de infraestrutura, ao IED. Apontam-se como exemplos de casos bem-sucedidos em termos de ganhos estáticos os programas de implantação de Zonas Econômicas Especiais de Bangladesh e de Honduras e os investimentos chineses em ZEE africanas.

Por seu turno, os chamados ganhos dinâmicos das ZEE são os ganhos de longo prazo decorrentes da contribuição dos enclaves para a transformação estrutural da economia, compreendendo diversificação, modernização e abertura. Assim, a medida dinâmica de sucesso das zonas econômicas especiais corresponde à capacidade de permanecerem economicamente viáveis e de proporcionarem externalidades positivas, incluindo transformação estrutural e catalisação de reformas econômicas.

4 – EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A variedade de zonas econômicas especiais em funcionamento no mundo e as especificidades das dezenas de países que as adotam exigem que a análise da experiência internacional seja feita caso a caso. Nessas condições, apresenta-se a evolução de alguns dos programas de ZEE.

4.1 – México

O conceito dos chamados “Recintos Fiscalizados Estratégicos” (RFE) é semelhante ao das nossas ZPE. Trata-se de enclaves dotados de regime tributário e aduaneiro especial, nos quais é realizado ingresso temporário de mercadorias nacionais ou importadas, com o objetivo de ser elaboradas, transformadas, reparadas ou distribuídas. Os bens internalizados ou produzidos nos RFE podem lá permanecer pelo prazo máximo de 2 anos e são destinados exclusivamente à exportação. Nessas condições, não estão sujeitos aos impostos mexicanos nem ao cumprimento das normas técnicas locais. Os RFE oferecem, ainda, simplificação dos procedimentos aduaneiros, agilidade no suprimento de insumos e redução dos custos dos fretes. Vigê, porém, a legislação trabalhista do México. Atualmente, há 7 RFE em operação.

Ao final de setembro de 2015, o Poder Executivo federal encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que dispõe sobre a criação de três Zonas Econômicas Especiais, uma em Puerto Lázaro Cárdenas, abrangendo municípios dos Estados de Michoacán e Guerrero; outra no Corredor Interoceânico de Tehuantepec, incluindo os Municípios de Coahuila de Zaragoza, no Estado de Veracruz, e de Salina Cruz, no Estado de Oaxaca; e a terceira em Puerto Chiapas, no Estado de Chiapas, todas localizadas nas regiões Sul e Sudeste do país, justamente as que apresentam os menores níveis de desenvolvimento econômico e social do México. Pretende-se que essa nova modalidade de enclave funcione como polos industriais voltados basicamente para a exportação, dotados de incentivos fiscais, regime aduaneiro especial, planos de desenvolvimento, coordenação entre as três esferas de governo, regime trabalhista

específico, marco regulatório ágil, infraestrutura de boa qualidade e programas de apoio voltados para capital humano, financiamento e inovação.

Se implantadas, essas Zonas Econômicas Especiais serão a segunda modalidade de ZEE em funcionamento no país, além dos RFE. Com efeito, o México já conta com os chamados Parques Industriais. Tais espaços, porém, não operam sob um regime especial de comércio exterior. Seus atrativos referem-se à localização, à garantia da propriedade fundiária, à qualidade da infraestrutura e à disponibilidade de serviços como segurança interna e manutenção. Da mesma forma, as chamadas empresas maquiladoras contam apenas com suspensão temporária dos impostos incidentes sobre insumos importados utilizados em processos industriais e serviços destinados exclusivamente à exportação.

4.2 – Estados Unidos

A nomenclatura americana designa as ZEE em operação no país como Foreign-Trade Zones (FTZ). Sua criação deu-se em 1934, com a entrada em vigor do Foreign-Trade Zones Act, e o primeiro enclave foi implantado em 1937, na cidade de Nova Iorque. Permitem-se às empresas instaladas nesses enclaves importações e exportações sem pagamento de tributos. A internação no mercado doméstico americano de bens produzidos no interior das FTZ, porém, obriga ao pagamento dos gravames aplicados a uma importação normal. De maneira análoga, o ingresso no território de uma FTZ de mercadorias americanas é considerado, para todos os efeitos, como uma exportação normal. Conferem-se, ainda, facilidades logísticas e aduaneiras às empresas lá instaladas. O processo de criação de uma FTZ é bastante semelhante ao preconizado pela legislação brasileira para a criação de uma ZPE, consistindo no exame e aprovação, pelo Conselho das FTZ (FTZ Board) de solicitação encaminhada por um município, um condado¹¹ ou um administrador portuário.

Em 2014, havia 179 FTZ em operação, com 420 mil postos de trabalho gerados por cerca de 2.700 empresas. O valor total dos bens enviados para os enclaves, compreendendo insumos produtivos e bens a ser reexportados, atingiu US\$ 798 bilhões, aproximadamente 71% do qual correspondente a bens oriundos do mercado doméstico, indicando um elevado conteúdo local nas atividades das ZEE americanas. As exportações para outros países, por seu turno, atingiram o valor de US\$ 99 bilhões¹². Os principais segmentos produtivos nas FTZ são o de refino de petróleo, indústria automotiva, indústria eletrônica, indústria farmacêutica e indústria de máquinas e equipamentos.

¹¹ Nos Estados Unidos, condado é a instância administrativa intermediária entre o Estado e o Município.

¹² Este montante não inclui o valor de exportações indiretas, em que produtos manufaturados nas FTZ são enviados para o mercado doméstico para ser usados como insumos para exportações

4.3 – América Central

Ao longo dos últimos 30 anos, a atuação das ZEE centro-americanas contribuiu para transformar a economia regional, de mera exportadora de produtos agrícolas para um quadro com presença importante da indústria. Na esteira dessa transformação, geraram-se empregos em número significativo, especialmente com o aproveitamento de mão de obra pouco qualificada, basicamente feminina. De outra parte, não se pode afirmar que as ZEE tenham alcançado um êxito indiscutível: há questionamentos relevantes sobre as práticas trabalhistas e sociais nos enclaves e sobre as implicações para as finanças públicas decorrentes dos correspondentes incentivos fiscais.

A destacar, ainda, que na América Central as ZEE convivem com as chamadas maquilas, ou maquiladoras, que também se beneficiam de isenção tributária sobre as importações e sobre a renda dos produtores, mas que não recebem os mesmos incentivos fiscais e não dispõem da mesma infraestrutura física das zonas econômicas especiais. Em alguns países da região, como na Guatemala, as maquilas têm um desempenho exportador mais relevante que as ZEE.

Em geral, as exportações das ZEE centro-americanas cresceram até a metade da década de 2000, mas sua importância relativa caiu a partir de então, principalmente em decorrência da perda de competitividade das indústrias têxtil e de vestuário em seguida ao final da vigência do Acordo Multifibras, em 2004. Apenas na Nicarágua e em Honduras as exportações das ZEE cresceram em termos relativos. Quanto à geração de emprego, quase todos os países – exceção feita à Nicarágua – assistiram à diminuição dos postos de trabalho oferecidos pelas ZEE. Contribuíram para tanto o avanço das atividades de serviços, como call centers, menos intensivas em mão de obra e o aumento de produtividade dos próprios setores têxtil e de vestuário, com utilização de mais capital e com produção de mais alto valor agregado. Os encadeamentos a montante (backward linkages) das ZEE na América Central têm-se revelado modestos, dada a limitada participação dos insumos locais.

Existem basicamente três modelos de ZEE na região. (i) Modelo da Costa Rica e da República Dominicana, inicialmente dependentes das indústrias têxtil e de vestuário, mas que, a partir de 2000 (Costa Rica) e de 2005 (República Dominicana) voltaram-se para a busca da diversificação industrial e do incremento do valor agregado dos bens e serviços produzidos nas ZEE. Atualmente, caracterizam-se por exportar produtos de alta tecnologia, incluindo eletrônicos, dispositivos médicos e produtos farmacêuticos. (ii) Modelo de El Salvador, de Honduras, da Guatemala e da Nicarágua, caracterizado pela contínua dependência das indústrias têxtil e de vestuário e pela presença de fortes conglomerados desses setores, os quais dominam os investimentos. (iii) Modelo do Panamá, baseado no funcionamento do Canal do Panamá, que predispõe aos serviços logísticos, distribuição de bens e serviços em geral.

4.4 – Mercosul

O bloco a que pertence o Brasil abriga 15 Zonas Econômicas Especiais, sendo 5 em operação e mais 23 com criação aprovada na Argentina, 9 no Uruguai e 1 no Paraguai.

No caso do Mercosul, bens produzidos ou internalizados por ZEE são considerados extraterritoriais e são, em decorrência, tributados como importações normais e não recebem certificados de origem, observado um período de transição para a Zona Franca de Manaus e para a Zona Franca da Terra do Fogo, na Argentina. Essa modalidade de tratamento levou à reconfiguração das ZEE do Uruguai, que passaram a se voltar para serviços financeiros e logísticos.

Cabe observar que Decisões do Mercosul impõem limites à criação de ZEE. É o caso da Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) n° 08/94, de 05/08/94, cujo art. 5° limita a autorização de funcionamento de zonas francas no bloco àquelas que, naquela data, já estivessem instaladas ou cuja instalação fosse objeto de trâmite parlamentar, in verbis:

“Art. 5 – Poderão operar no Mercosul as zonas francas que atualmente estejam em funcionamento e as que se instalem em virtude de normas legais vigentes ou em trâmite parlamentar.”

Por seu turno, a Decisão CMC n° 69/00, de 14/12/00, proíbe a aplicação unilateral de novos regimes aduaneiros típicos de zonas francas e de áreas de livre comércio a partir de 30/06/00, não se aplicando tal mandamento, porém, às Zonas de Processamento de Exportação, conforme a letra de seus arts. 1° e 9°, in verbis:

“Art. 1 – A presente norma se aplica aos regimes aduaneiros especiais de importação adotados unilateralmente pelos Estados Partes, que impliquem a suspensão total ou parcial dos direitos aduaneiros que gravam a importação temporária ou definitiva de mercadorias e que não tenham como objetivo o aperfeiçoamento e posterior reexportação das mercadorias resultantes para terceiros países (...).”

“Art. 9 – Fica proibida a aplicação, de forma unilateral, dos regimes aduaneiros especiais de importação definidos no artigo 1 que não se encontravam vigentes em 30 de junho de 2000.

Os regimes aduaneiros especiais de importação vigentes na data mencionada que, por disposição legal interna de um Estado Parte, tenham eliminação prevista para antes de 1o de janeiro de 2006 poderão ser prorrogados até essa data-limite.”

Cabe mencionar, à guisa de informação adicional, que, além das Zonas de Processamento de Exportação, o Mercosul admite a implantação de regimes de drawback e de admissão temporária, nos termos do art. 1º da Decisão CMC nº 24/15, de 16/07/15, in verbis:

“Art. 1 – Os Estados Partes estão autorizados a utilizar, até 31 de dezembro de 2023, regimes de drawback e admissão temporária para o comércio intrazona.”

4.5 – Comunidade Andina

A Comunidade Andina abriga 40 Zonas Econômicas Especiais, sendo 15 na Bolívia, 12 na Colômbia, 6 no Equador, 4 no Peru, e 3 na Venezuela. Ao todo, existem cerca de 350 empresas nesses enclaves, que exportam US\$ 400 milhões e empregam 20 mil pessoas.

4.6 – China

A primeira geração das zonas econômicas especiais chinesas funcionou como catalisador no estabelecimento de economias de mercado dinâmicas, que acabaram por adquirir a capacidade de transformar segmentos pouco sofisticados no contexto de uma economia centralmente planejada. As primeiras ZEE foram implantadas em 1980 em cidades litorâneas do sudeste do país – Shenzhen, Zhuhai e Shantou, na Província de Guangdong, e Xiamen, na Província de Fujian –, com o objetivo de gerar emprego e reestruturar as economias locais por meio da atração de investimento estrangeiro direto. Nos anos seguintes, o governo chinês estabeleceu 14 “cidades litorâneas abertas”, seguida pela Ilha de Hainan.

A partir de então, dezenas de outros enclaves foram implantados, compreendendo zonas francas comerciais, ZPE e parques tecnológicos, em que se ofereciam incentivos fiscais e provisão de infraestrutura. Em 1994, removeram-se os incentivos tributários e estimulou-se a instalação de ZEE no interior do país. Em 2000, a China já contava com mais de 200 enclaves.

No interior de cada ZEE, implantaram-se as chamadas Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico¹³ (ZDET), com foco específico em atividades intensivas em capital. Contava-se em 2011 um total de 116 ZDET.

A par desses enclaves, estabeleceram-se nas cidades litorâneas abertas as chamadas Zonas de Desenvolvimento Industrial de Alta Tecnologia¹⁴ (ZDIAT), com o objetivo de aproveitar a capacidade tecnológica e de pesquisa das universidades e das pequenas e médias empresas para desenvolver produtos de alta tecnologia e aumentar a comercialização de pesquisa e desenvolvimento. Em 2011, tinha-se 56 ZDIAT em funcionamento.

¹³ Em inglês, Economic and Technological Development Zones, designadas na literatura internacional pela sigla ETDZ.

¹⁴ Em inglês, High Technology Industrial Development Zones, designadas na literatura internacional pela sigla HTIDZ.

Por seu turno, as Zonas de Livre Comércio (ZLC) destinam-se a atividades industriais. Se direcionados à exportação, os bens lá fabricados terão os insumos desgravados e serão exportados sem quaisquer taxas ou impostos. Permite-se, no entanto, a internalização no mercado doméstico chinês dos produtos elaborados nas ZLC, desde que se paguem os impostos associados a uma importação normal. Existia, em 2011, um total de 15 ZLC, a maioria delas localizadas no território de “cidades livres”, embora elas também possam ser sediadas no interior de ZDET ou de ZDIAT.

Por fim, as Zonas de Processamento de Exportação chinesas são a modalidade de zonas econômicas especiais que mais se assemelham às nossas ZPE. Assim como nas ZLC, os bens lá fabricados têm os insumos desgravados e são exportados sem quaisquer taxas ou impostos. Diferentemente das Zonas de Livre Comércio, porém, não se permite que os produtos elaborados nas ZPE sejam internalizados no mercado doméstico chinês, mesmo com o pagamento dos impostos associados a uma importação. Além disso, só se permite, nas ZPE, a implantação de empresas manufatureiras de processamento para exportação e empresas de transporte e armazenamento que lhes prestam serviços, ao passo que as ZLC admitem também empresas trading, de armazenamento, de logística e de consultoria.

A estratégia de utilização de ZEE contribuiu de maneira importante para que o país se tornasse um dos maiores exportadores mundiais de produtos manufaturados e o maior recipiente de investimento estrangeiro direto, amalhando, entre 1979 e 1995, nada menos de 40% do fluxo total de IED dirigido aos países em desenvolvimento. Outra consequência observada do funcionamento das ZEE foi a influência direta exercida pelos enclaves para o aumento da produtividade das empresas estatais próximas a eles.

Além dos incentivos associados às ZEE, propriamente ditas, concedem-se incentivos tributários adicionais a determinados setores econômicos. São os casos, por exemplo, das empresas de alta tecnologia, de novas tecnologias e de pequeno e médio portes.

4.7 – Índia

A primeira ZPE indiana foi instalada em 1965. Só a partir de 2000, entretanto, adotou-se uma política de efetiva implantação das Zonas Econômicas Especiais. Lei específica entrou em vigor em 2005, definindo os procedimentos para a aprovação e o funcionamento das ZEE. Os principais incentivos para investimentos nesses enclaves incluem: (i) isenção de impostos na importação e na compra no mercado doméstico de bens destinados à implantação, à operação e ao funcionamento da ZEE; (ii) isenção do imposto de renda sobre as exportações a partir da ZEE nos primeiros 5 anos e de metade do imposto de renda nos 5 anos seguintes; (iii) ausência de restrição de prazos de empréstimos externos contraídos por empresas instaladas em ZEE, até o limite de US\$ 500 milhões por ano; (iv) isenção de impostos federais e estaduais; e (v) simplificação de procedimentos burocráticos nas esferas federal e estadual. As informações mais recentes disponíveis indicam um total de 173 ZEE em operação na Índia.

4.8 – Coreia do Sul

As Zonas de Livre Comércio sul-coreanas consistem em enclaves dotados de regime tributário especial quando aplicado à exportação, abarcando a isenção de tributos incidentes sobre insumos importados e produtos exportados, lucros e dividendos remetidos ao exterior e salários de empregados estrangeiros, redução dos trâmites burocráticos e flexibilização da legislação trabalhista. Existia em 2011 um total de 13 ZLC.

Já as Zonas de Investimento Estrangeiro ¹⁵ (ZIE) têm objetivo semelhante ao das Zonas de Livre Comércio, com a particularidade de que são estabelecidas em âmbito municipal ou provincial, fazendo com que os incentivos limitem-se aos tributos da esfera respectiva. Estão em funcionamento atualmente dezenas de FIZ, espalhadas por todo o território sul-coreano.

Por fim, destacam-se as Zonas Econômicas Livres ¹⁶ (ZEL). Assim como as ZLC e as ZIE, elas também lançam mão de incentivos tributários para atrair investimentos. A primeira diferença reside, porém, no fato de que o componente setorial é especialmente relevante na concessão dos incentivos: setores intensivos em conhecimento – tais como logística e pesquisa e desenvolvimento (P&D) – são favorecidos em relação a segmentos intensivos em mão de obra. Uma segunda diferença diz respeito à utilização de um conjunto de incentivos não tributários para os investidores estrangeiros, como maior facilidade para abertura de escolas e hospitais internacionais, desburocratização de remessa de divisas, emprego de idiomas estrangeiros em documentos oficiais e prestação de serviços públicos em postos de serviços centralizados, dentre outros. A registrar, ainda, a desregulamentação da legislação trabalhista no interior das ZEL, incluindo a suspensão das quotas de emprego para deficientes físicos e idosos e a suspensão de restrições aplicáveis à terceirização de mão de obra. Existem, atualmente, 9 Zonas Econômicas Livres em operação.

4.9 – Zonas de Cooperação Econômica e Comercial (ZCEC)

Iniciativa do governo chinês em seis países africanos, ainda nos estágios iniciais de implantação. Buscam replicar as experiências chinesas bem-sucedidas, com a diferença fundamental de que são administradas pelo setor privado.

4.10 – Ilhas Maurício

Apesar de o país ser um caso de sucesso de ZPE, em termos de aumento de renda, redução do desemprego e diversificação econômica, seus ganhos principais foram o processo de reforma política e econômica catalisado pelos enclaves. Nesse sentido, as ZPE foram apenas um dos pilares da estratégia de desenvolvimento do país. Durante os primeiros anos, elas

¹⁵ Em inglês, Foreign Investment Zones, designadas na literatura internacional pela sigla FIZ.

¹⁶ Em inglês, Free Economic Zones, designadas na literatura internacional pela sigla FEZ.

concentraram-se no setor têxtil. À medida que a redução do excesso de oferta de mão de obra elevou seu custo, ocorreu uma migração para indústrias emergentes, como Tecnologia de Comunicação e Informação e serviços financeiros.

4.11 – Malásia

Seguiu uma trajetória de evolução semelhante à das Ilhas Maurício, só que com produtos eletrônicos como o setor manufatureiro nas ZPE. Em apenas 11 anos, entre 1982 e 1993, a parcela de produtos manufaturados nas exportações do país saltou de 22% para 74% e o segmento de interesse passou a ser o de produtos de telecomunicações.

4.12 – Bangladesh

Apesar de a expiração do Acordo Multifibras, ao final de 2004, e de a contínua tendência de liberalização tarifária terem reduzido a importância das preferências tarifárias para a maior parte das ZEE, a competitividade via custo da mão de obra ainda é relevante em muitos setores. No caso de Bangladesh, o projeto inicial das Zonas Econômicas Especiais mirava investimentos em segmentos de alta tecnologia, mas ele só decolou quando se voltou para o setor de vestuário, em que havia uma clara vantagem comparativa. Assim como em Honduras, na China e na Malásia, observou-se um período de “incubação”: o programa foi iniciado no começo da década de 80, mas a atração de investimentos em grande escala só aconteceu a partir do início dos anos 90.

A primeira ZPE foi implantada em Chittagong, em 1983. Em 2011, havia 8 ZPE em operação, com cerca de 300 empresas. Em 2009, o estoque de investimento estrangeiro direto nas ZPE atingia US\$ 1,5 bilhão. De 1993 a 2008 as exportações cresceram à taxa média anual de 23%, atingindo US\$ 2,5 bilhões em 2008, cerca de 17% das exportações totais do país naquele ano. O total de empregos oferecidos nos enclaves, apesar de expressivo em termos absolutos – cerca de 220 mil postos de trabalho em 2009 –, representava naquele ano apenas 3% da mão de obra industrial do país.

4.13 – Sudeste Asiático

As ZPE tradicionais tiveram papel fundamental no desenvolvimento dos setores exportadores de vários países da região. Nem todos, porém, lograram afastar-se da manufatura de têxteis e de vestuário e avançar para setores de maior valor adicionado. A Tailândia, a Malásia e Taiwan são exemplos de países que fizeram essa transição e diversificaram sua base exportadora, atuando hoje em setores como componentes eletrônicos, indústria automobilística e indústria química. Alguns países implantaram zonas especializadas para serviços financeiros e Tecnologia de Informação. Existem 35 ZEE nas Filipinas, 3 na Coreia do Sul e 3 em Taiwan, além de várias na Tailândia, na Indonésia, no Paquistão, em Bangladesh e no Vietnã.

4.14 – Europa Ocidental

Existem 33 ZEE no território da Europa Ocidental, sendo 8 na Alemanha e no Reino Unido, cada, 5 na Suécia, 3 na Espanha, 2 na Itália e na Grécia, cada, e 1 em Portugal, na Dinamarca e na Finlândia, cada. Na maior parte delas, não se permite industrialização, devido a restrições impostas pela União Europeia, limitando-se às atividades de armazenamento e de embalagem.

5 – IMPACTOS ECONÔMICOS

Dentre os impactos econômicos das ZEE, podem-se mencionar:

(i) Geração de emprego. Os dados disponíveis indicam que, contrariamente às expectativas, o efeito direto das ZEE na criação de postos de trabalho é modesto. Estima-se que as ZEE empreguem 68,4 milhões de pessoas, parques 0,21% da força de trabalho global. Em alguns países específicos, porém, o efeito-emprego é significativo, especialmente em países pequenos com populações inferiores a 5 milhões de habitantes, a exemplo dos Emirados Árabes Unidos (onde as ZEE respondem por 25% dos postos de trabalho disponíveis), Ilhas Maurício (24%), Ilhas Seychelles (12%), Fiji (10%), Tunísia (8%), República Dominicana (6,2%) e Honduras (4,6%).

(ii) Expansão e diversificação das exportações. Os resultados são bem superiores àqueles observados para a geração de emprego. As ZPE respondem por parcela expressiva da exportação de produtos manufaturados em muitas regiões, particularmente no Oriente Médio, no Norte da África e na África Subsaariana. Os produtos elaborados nas ZPE também representam uma alta parcela das exportações totais de muitos países¹⁷. Na América Central: Nicarágua (79,4%), República Dominicana (77,0%), Panamá (67,0%); na Ásia: Bangladesh (75,6%), Sri Lanka (67,1%), Filipinas (78,2%), Paquistão (50,3%); no Oriente Médio e Norte da África: Líbano (36,3%); Bahrein (68,9%). Marrocos (61,0%); na África Subsaariana: Gana (22,4%), Madagascar (80,0%), Ilhas Maurício (34,4%).

(iii) Investimento estrangeiro direto. O impacto das ZEE sobre o influxo de IED é de difícil apreciação, devido à ausência de dados confiáveis para muitos dos países. Sabe-se, porém, da importância dos enclaves para a atração de investimento externo na China, onde se estima que as ZEE sejam o destino de 80% do influxo de IED.

(iv) Modernização industrial e transferência de tecnologia. Assim como em outros aspectos da influência das ZEE, a carência de dados ao nível de empresas dificulta a avaliação. De um lado, os defensores dos enclaves sustentam a tese de que a diversificação observada na pauta de exportações deve ter sido acompanhada necessariamente pelo aumento do

¹⁷ Dados de 2011.

conteúdo de conhecimento implícito nessa produção. De outra parte, no entanto, os críticos das ZEE argumentam que a base de conhecimento não cresce em paralelo à diversificação, dado que os processos produtivos empregados continuam sendo basicamente os mesmos, centrados em operações de montagem. Ressaltam, ainda, que o IED direcionado às ZPE tende a ser de baixa qualidade e que as empresas que o recebem buscam competir em preço, investindo pouco em tecnologias mais avançadas ou em aumento de produtividade. Há exemplos, porém, de países em que as ZPE realmente desempenharam um papel de catalisadoras para a modernização industrial e a transferência de tecnologia, como a Coreia do Sul e Taiwan.

(v) Ingresso de divisas. Mais uma vez, a pequena disponibilidade de informações dificulta a mensuração direta do ingresso de divisas pelas ZEE. Deste modo, utiliza-se o saldo da balança comercial dos enclaves (exportações menos importações) como um indicador da agregação de valor local – e, portanto, do efeito econômico – decorrente do funcionamento das ZEE. De fato, quanto maior o conteúdo local da produção dos enclaves, maiores as evidências do desenvolvimento de ligações a montante dos produtores das ZEE com fornecedores domésticos.

Os dados disponíveis mostram que alguns países foram particularmente bem-sucedidos na elevação ao longo do tempo do conteúdo nacional das exportações das ZEE, como a Coreia do Sul, a Indonésia, as Filipinas, as Ilhas Maurício, a Costa Rica, Honduras e El Salvador. Em contrapartida, o valor adicionado local nas operações das ZEE é reduzido ou não se tem alterado nas maquiladoras do México, na República Dominicana, na Nicarágua, na Guatemala e em Sri Lanka.

Alguns fatores podem explicar a pequena intensidade de encadeamentos a montante observada nas ZEE de alguns países – bem inferiores às de outros países com estruturas de custos, localizações e dotações de recursos naturais semelhantes. É o caso de elevada dependência de insumos importados pelo processo produtivo, a reduzida competitividade dos fornecedores domésticos e a preferência de algumas empresas globais por seus próprios fornecedores.

6 – FATORES DE SUCESSO E FRACASSO

Muitos são os aspectos que contribuem para o sucesso de uma Zona Econômica Especial, em vista dos seus objetivos. Conquanto haja um sem-número de elementos vinculados às particularidades de cada país, é possível extrair produtores da análise da experiência internacional, um conjunto de fatores que favorecem o bom resultado de uma ZEE.

Em geral, considera-se que perspectivas positivas de uma ZEE estão associadas à adoção de uma abordagem flexível no uso dos instrumentos das zonas econômicas especiais da maneira mais eficiente possível para alavancar as fontes de vantagens comparativas.

Aponta-se também a necessidade de suficiente flexibilidade para permitir a evolução do programa das ZEE ao longo do tempo. De grande importância é, igualmente, a capacidade do setor público de planejar e gerir a implementação das ZEE.

Um ponto muito destacado nas análises do tema diz respeito à necessidade de se deslocar o centro de gravidade do modelo de ZEE do conjunto formado por incentivos fiscais e mão de obra barata para outra lógica, caracterizada pela conjugação da facilitação do clima de negócios mais efetivo para estimular a competitividade ao nível da empresa com a integração econômica local, a inovação, a sustentabilidade social e ambiental e abordagens de políticas proativas, flexíveis e inovadoras para enfrentar as significativas restrições macroeconômicas da atualidade. Em geral, as ZEE dependentes de condições específicas em um período limitado são tidas como uma alternativa pouco eficiente ao aumento da competitividade da economia como um todo.

Pesquisas mostram, aliás, que a disponibilidade de infraestrutura contribui mais para o sucesso das ZEE do que os incentivos. A maior parte das ZEE africanas – desprovidas de infraestrutura confiável e de qualidade – fracassou, com exceção daquelas das Ilhas Maurício e, em alguma medida, das do Quênia, Lesoto e Madagascar. Muitas das ZPE tradicionais atraíram investimentos e geraram emprego no curto prazo, perdendo a viabilidade, porém, com o aumento do custo da mão de obra ou com a perda de uma vantagem substancial decorrente de acesso preferencial a mercados.

A experiência internacional sugere que a probabilidade de sucesso de uma zona econômica especial será tão maior quanto mais integrada estiver à economia doméstica e às diretrizes das políticas de comércio exterior e de investimento do país. A análise internacional também indica que as ZEE não podem ser pensadas como um substituto para políticas de comércio exterior e de investimentos e para reformas abrangentes em toda a economia, que diminuam as barreiras e estimulem a competitividade. Elas são apenas um instrumento dentre vários utilizados para gerar empregos e atrair investimento estrangeiro direto mediante a oferta de incentivos, procedimentos desburocratizados e infraestrutura sob medida. De um modo geral, porém, as ZEE são mais eficientes em indústrias relativamente pouco sofisticadas com altas barreiras comerciais.

A análise dos fracassos sugere ainda que não basta oferecer incentivos fiscais, sendo necessário também estabelecer encadeamentos com os produtores nacionais e conectá-las aos mercados globais. Aponta-se também a necessidade de um ponto de equilíbrio entre controle governamental e proteção contra a burocracia.

Outros obstáculos para o sucesso de uma ZEE incluem: (i) localização inadequada, obrigando a maiores despesas de capital; (ii) planejamento descuidado, implantação mal conduzida, manutenção deficiente ou má divulgação; (iii) burocracia excessiva e confusa; e

(iv) coordenação deficiente entre as instâncias governamentais e os empresários na montagem da infraestrutura.

7 – TENDÊNCIAS E CONCLUSÃO

A rápida expansão das ZEE deve ser colocada em perspectiva frente a importantes mudanças no contexto macroeconômico global. O modelo tradicional das ZPE, por exemplo, pode não encontrar mais lugar no ambiente comercial e de investimentos em profunda transformação da atualidade. Seu sucesso na contribuição ao crescimento baseado nas exportações do Leste da Ásia deve-se em parte a uma globalização do comércio e do investimento iniciada na década de 70 e acelerada nos anos 90 e na década de 2000, período durante o qual o comércio cresceu 85% a mais que o PIB global entre 1983 e 2008. Essa expansão foi viabilizada pela fragmentação vertical e espacial do processo manufatureiro em “redes globais de produção” altamente integradas, particularmente em setores como a indústria eletrônica, automotiva e, especialmente, de vestuário, segmentos que concentraram a maior parte dos investimentos nas ZPE tradicionais. Com seu acesso a insumos beneficiados por isenções tributárias, infraestrutura flexível e incentivos fiscais, as ZPE atraíram investimentos estrangeiros, notadamente em países com mão de obra barata, economias de escala e acesso preferencial aos grandes mercados consumidores da Europa, dos Estados Unidos e do Japão.

Por uma série de fatores, porém, essa era chegou ao fim. Depois da crise financeira de 2008 e 2009, os Estados Unidos e a Europa não podem mais ser as únicas locomotivas da demanda mundial. Em resposta à crise, mas também em função de tendências estratégicas de longo prazo, as empresas líderes das redes globais de produção estão em processo de consolidação de suas cadeias de suprimento, tanto em termos dos fornecedores quanto dos locais de produção, especialmente na “fábrica Ásia”. A expiração do Arranjo Multifibras (MFA), ao final de 2004, reduziu substancialmente a competitividade das indústrias têxteis e de vestuário nas ZPE da América Latina, da África e do Oriente Médio em comparação com os produtores asiáticos.

Assim, os países que ainda não se engajaram nos programas de ZEE e que não apresentam grandes vantagens em termos de custo (ao contrário de, por exemplo, Vietnã e Bangladesh) ou de escala (ao contrário, por exemplo, da China), terão que buscar estratégias mais sofisticadas de atração de multinacionais, para além das ZPE básicas. Para os países que, de outra parte, já dispõem de ZEE consolidadas, o desafio é o de permanecerem competitivos sem recorrer à redução permanente dos salários reais, o que significa modernizar as estruturas produtivas e atrair investimentos em atividades de maior valor agregado. Com efeito, nos últimos anos tem-se observado uma migração do modelo de ZPE tradicional em direção a outros modelos de ZEE, com ênfase em conexões físicas, estratégicas e financeiras entre os enclaves e as economias locais e uma mudança de ênfase dos incentivos fiscais em direção a serviços de valor

adicionado. Muitas dessas novas ZEE adotam um desenvolvimento multiuso, abrangendo atividades industriais, comerciais, residenciais e turísticas. Outras, por sua vez, privilegiam empreendimentos altamente especializados voltados para serviços tecnologicamente sofisticados, como Tecnologia de Comunicação e Informação (TCI) e biotecnologia.

No mundo pós-crise, em que a competição por investimento estrangeiro direto se tornará ainda mais intensa que no passado, espera-se que as ZEE sejam cada vez mais relevantes. Ao contrário do passado, no entanto, a mera existência de um programa de criação de ZEE e a disponibilidade de infraestrutura já não serão suficientes para atrair investimento, gerar emprego e permitir reflexos positivos para a economia local. A partir de agora, o sucesso ou o fracasso dos programas de ZEE dependerão do contexto específico em que os enclaves atuarão e da eficiência com que eles forem planejados, implantados e administrados ao longo do tempo.

Outro desafio para as ZEE (e para as ZPE, em particular) são súbitas mudanças no ambiente regulatório. Exemplo desse ponto é a importância crescente de acordos comerciais bilaterais e regionais, com avanços ponderáveis na integração de alguns desses blocos. Assim, as regras sobre as quais muitas ZPE tradicionais se baseiam podem mudar subitamente, como, por exemplo, a definição de “mercado doméstico”. Do ponto de vista institucional, é crucial o desenvolvimento de abordagens integradas ou, pelo menos, harmonizadas para o arcabouço legal e regulatório das ZEE, especialmente no que concerne ao tratamento das exportações, regras de origem e incentivos fiscais.

Em resumo, o sucesso das ZEE no futuro dependerá de uma mudança de foco, abrindo mão da ênfase nos incentivos fiscais e na mão de obra barata e centrando foco na facilitação de um ambiente econômico com concorrência ao nível das empresas, integração econômica local, inovação e sustentabilidade social e ambiental, além de ações proativas, flexíveis e inovadoras frente às restrições macroeconômicas atuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL, “Desarrollando el Potencial Exportador de América Central”, Parte 4 – Infraestructura para Desarrollar las Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad, Octubre 2012

BANGLADESH, BEPZA Bulletin, October-December 2014

FAROLE, Thomas, Special Economic Zones: What Have We Learned?. Economic Premise, Number 64, September 2011, World Bank

FAROLE, Thomas; AKINCI, Gokhan (eds.), Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions, World Bank, 2011

FONTENELE, Gustavo, Zonas de Processamento de Exportação no Brasil, Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 120, p. 70-75, jul-set/2014

MARTINEZ, Alejandro R.; GAYÁ, Romina; CAMPOS, Rosario; MICHALCZEWSKY, Kathia, Marcos teóricos para el análisis de las zonas de procesamiento de exportaciones en América Latina y el Caribe. BID/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Notas Técnicas # TN 432. Julio 2012

MORRISON, Wayne M., China’s Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States, Congressional Research Service, Washington, D.C., October 21, 2015

PAKDEENURIT, P.; SUTHIKARNNARUNAI, N.; RATTANAWONG, W., Special Economic Zone: Facts, Roles, and Opportunities of Investment, Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists 2014 Vol II, IMECS 2014, Hong Kong, March 12-14, 2014

THE ECONOMIST, Political priority, economic gamble, edição de 04/04/15

UNITED STATES, Foreign-Trade Zones Board. 76th Annual Report of the Foreign-Trade Zones Board to the Congress of the United States, August 2015

WANG, Jin, The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities, Hong Kong University of Science and Technology, September 2010

WORLD BANK/FIAS, Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development, FIAS, April 2008