

Comentários sobre a lei que institui as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no Brasil*

Jefferson José da Conceição**

Patrícia Toledo Pelatieri***

Fausto Augusto Junior****

Economista, Mestre em Administração e Doutor em Sociologia,
Professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul
(USCS) e do Centro Universitário SENAC, Técnico do DIEESE
Economista, Técnica do DIEESE

Sociólogo e Mestrando em Educação na USP, Técnico do
DIEESE

Resumo

A Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008, regulamentou a constituição de Zonas de Processamento de Exportação no Brasil. A criação dessas zonas tem sido objeto de polarização entre os teóricos e formuladores de políticas públicas, que debatem o tema a partir da leitura dos casos internacionais. No caso brasileiro, a experiência mais próxima de ZPE é a da Zona Franca de Manaus. Os resultados econômicos da Zona Franca de Manaus não são claramente favoráveis. A possibilidade de surgimentos de várias ZPEs no País pode tornar a competição desleal com as empresas instaladas fora dessas áreas, prejudicando a produção e o emprego.

Palavras-chave: Zonas de Processamento de Exportação; enclave manufatureiro; política industrial.

Abstract

The recent Law 11.732/2008 regulated the constitution of Export Processing Zones (ZPEs) in Brazil. The creation of these zones has been object of polarization between the theoreticians and policy makers that debate the subject from the reading of the international cases. In the Brazilian case, the "Zona Franca de Manaus" (ZFM) is the experience more close to what it is a ZPE. The economic results of the ZFM are not clearly favorable. The possibility of the installation of several ZPEs in the Country can

* Artigo recebido em 1º ago. 2008

** E-mail: jefferson@dieese.org.br

*** E-mail: pelatieri@dieese.org.br

**** E-mail: fausto@dieese.org.br

Os autores agradecem o apoio à pesquisa proporcionado por Deisi Sayumi Yamazaki dos Santos e David Roberto de Oliveira.

generate an unfair competition with the companies that are not installed inside of these areas. This will bring damages to the production and the job.

Key words: Export Processing Zones; enclave manufacturing; industrial policy.

O Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, sancionou, em 30 de junho de 2008, a Lei nº 11.732, alterando a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que normatiza a constituição de Zonas de Processamento de Exportação no País e estabelece regras para o regime tributário, cambial e administrativo.¹

No Congresso Nacional, a tramitação do então projeto dessa lei levou cerca de 12 anos (o projeto de lei é de 1996), embora, já em 1988, por meio do Decreto-Lei nº 2.452, o Governo Sarney dispusesse sobre a constituição de ZPEs no País. No entanto, foi de fato a partir dos últimos meses de 2007 que o debate ganhou celeridade no Congresso, em função das pressões de membros importantes da chamada “base aliada” do Governo.

Este artigo tem como objetivo sintetizar o conteúdo principal dessa lei, recuperar as linhas gerais do debate teórico em torno das zonas de processamento de exportação e zonas francas e tecer comentários sobre a constituição de ZPEs no Brasil a partir da referida lei.

1 O que são as ZPEs e o que dispõe a Lei nº 11.732, de 2008

Pela Lei nº 11.732, as ZPEs “[...] caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior”. Ou seja, são áreas cercadas, em território nacional, nas quais as empresas ali instaladas estarão isentas do pagamento de diversos impostos, sendo sua produção voltada à

exportação. Em síntese, as ZPEs são áreas consideradas “plataformas de exportação”.²

Entre as principais regras estabelecidas pela Lei nº 11.732, de 2008, estão as apresentadas a seguir.

Houve a criação do Conselho Nacional das ZPEs (CZPE), que analisará e aprovará as propostas de criação de ZPEs e traçará a orientação superior da política das ZPEs.

O CZPE deverá levar em conta

[...] a) o atendimento às prioridades governamentais para os diversos setores da indústria nacional e da política econômica global, especialmente para as políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior; b) prioridade para as propostas de criação de ZPE localizada em área geográfica privilegiada de exportação; c) valor mínimo em investimentos totais na ZPE por empresa autorizada a operar no regime de que trata esta lei, quando assim for fixado em regulamento.

A empresa instalada em ZPE terá as seguintes “**suspensões tributárias**”, em suas operações de importação e exportação: Imposto de Importação, Imposto Sobre Produto Industrializado (IPI), Contribuição Para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Cofins-Importação, Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo importador de bens estrangeiros ou serviços do exterior, Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (Pasep), PIS/Pasep-Importação, Adicional de Frete Para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

Na hipótese de constatação de impacto negativo à indústria nacional relacionado à venda de produto industrializado em ZPE para o mercado interno, o CZPE poderá propor: elevação do percentual de receita bruta decorrente de exportação para o exterior [...]; ou vedação de venda para o mercado interno

¹ Para ver a íntegra das leis, acessar <www.presidencia.gov.br/legislacao/leis_ordinarias>.

² Para uma leitura teórica das ZPEs, ver Madani (1999), Warr (1989), Comune (1987; 1988), Longo (s. d.) e Nóbrega Filho (2007).

de produto industrializado em ZPE, enquanto persistir o impacto negativo à indústria nacional.

“É vedada a instalação em ZPE de empresas cujos projetos evidenciem a simples transferência de plantas industriais no País.”

“A empresa poderá solicitar alteração dos produtos a serem fabricados [na ZPE], na forma estabelecida pelo Poder Executivo.”

“A empresa instalada em ZPE não poderá constituir filial ou participar de outra pessoa jurídica fora de ZPE, ainda que para usufruir incentivos fiscais na legislação tributária.”

Somente poderá instalar-se em ZPE a pessoa jurídica que assuma o compromisso de auferir e manter, por ano calendário, receita bruta decorrente de exportação para o exterior de, no mínimo, 80% de sua receita bruta total de venda de bens e serviços. A receita bruta [...] será considerada depois de excluídos os impostos e contribuições incidentes sobre as vendas [...]

ou seja, a Lei permite a venda de até 20% da produção da ZPE no mercado interno.

Os produtos industrializados em ZPE, quando vendidos para o mercado interno, estarão sujeitos ao pagamento: I - de todos os impostos e contribuições normalmente incidentes na operação; II - do Imposto de Importação e do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) relativos a matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem de procedência estrangeira nele empregados, com acréscimo de juros e multa de mora, na forma da lei. A criação, nos Municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima, de áreas de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, estabelecidas com a finalidade de promover o desenvolvimento de regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado e com o objetivo de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

2 A experiência internacional e o debate acerca de suas vantagens e desvantagens

As ZPEs não são propriamente uma novidade brasileira. Estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), veiculadas pelos defensores das ZPEs, apontam a existência de ZPEs em mais de 100 países.

Elas podem ser encontradas, em diferentes estágios, em países como EUA (*foreign-trade zones*), China (*special economic zones*), México (*maquiladoras*) e Argentina (*zonas francas*). Nos últimos anos, no entanto, são as zonas econômicas chinesas que têm sido alvo de maior atenção entre os especialistas, tendo em vista o seu papel no processo de abertura econômica e inserção desse país na chamada globalização.

Seus defensores argumentam que as ZPEs contribuem para fortalecer a balança de pagamentos do País, na medida em que devem gerar superávits comerciais, ajudando a resolver o problema de escassez de divisas internacionais; reduzir os desequilíbrios regionais, posto que, em geral, são implantadas em áreas menos desenvolvidas; difundir tecnologias mais avançadas e métodos mais modernos de gestão; e atrair investimentos estrangeiros e criar empregos.³

Os críticos em geral apontam o caráter de “enclave”⁴ dessas zonas, que têm baixo encadeamento com a cadeia produtiva local, concentram apenas as atividades de montagem de componentes, criam “irracionalidade” na alocação dos recursos de investimentos, destroem os parques industriais já instalados no País, tendo em vista que permitem uma competição desigual entre as

³ Em artigo, na **Folha de São Paulo**, de 30 de março de 2007, o ex-Presidente da República José Sarney, uma das lideranças que assumem a defesa das ZPEs no Congresso Nacional, chegou a denominar o projeto das ZPEs de “grande lei libertadora”. Entusiasmado, o autor conclui que “O caminho do crescimento está aí: ZPE. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ZPE, novos horizontes para o Brasil”. Em linha semelhante, o ex-Ministro da Fazenda Delfim Netto, em artigo no **Valor Econômico**, de 10 de abril de 2007, também proclama as ZPEs como instrumento de modernidade, dizendo que “As ZPEs são largamente utilizadas, com sucesso, no mundo inteiro para alcançar alguns dos objetivos centrais de qualquer política econômica: estimular investimentos, criar empregos, aumentar exportações, corrigir desequilíbrios regionais, difundir tecnologias mais avançadas e importar métodos mais modernos de gestão. Estes são fatos facilmente comprováveis por quem se dispuser a analisar o assunto com dados concretos e informações fidedignas. [...] Não criá-las é apenas mais uma dessas ‘idiotices’, de tantas que conseguiram transformar o Brasil no lanterninha do crescimento mundial”.

⁴ De acordo com o **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**, de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, enclave, no sentido literal da palavra, significa “terreno ou território encravado noutro”. No debate teórico, enclave significa um determinado conjunto de atividades que mantém baixa relação de encadeamentos com a estrutura econômica local, a montante e a jusante, isto é, tanto no que se refere à demanda de suprimentos, quanto no que trata da participação da localidade na estrutura de consumo do negócio.

empresas instaladas no interior das ZPEs e as que estão fora delas, e pagam baixos salários.⁵

Guardadas as devidas proporções, o tema das ZPEs gera reações e posicionamentos políticos semelhantes aos da guerra fiscal. As diferenças ideológicas são, por vezes, amainadas, prevalecendo os interesses regionais e locais com os quais estão vinculados os atores sociais. Assim, é possível, nessa questão, ver ferrenhos opositores políticos colocarem-se do mesmo lado, em defesa de determinada visão em relação às ZPEs.

3 A experiência da Zona Franca de Manaus

A experiência da Zona Franca de Manaus — uma espécie de ZPE, criada por meio da Lei nº 3.173, de 1957, alterada pelo Decreto-Lei nº 288, de 1967, no contexto do projeto geopolítico do Governo Militar de busca de integração e desenvolvimento de todo o território nacional —⁶ parece fornecer elementos que indicam que estão certos aqueles que analisam que as ZPEs trazem mais prejuízos do que vantagens em casos de países como o Brasil, que já possuem uma importante e diversificada estrutura industrial. Por outro lado, deve-se registrar que, a partir da recuperação da evolução da Zona Franca de Manaus, é possível fazer também leituras mais positivas em torno desse processo. Em outras palavras,

é possível extrair diferentes interpretações da mesma experiência.

A Zona Franca de Manaus foi implantada com base em diversos incentivos fiscais (muitos dos quais por mais de 30 anos), que visavam à constituição de um pólo industrial, comercial e agropecuário. Hoje, entre os principais incentivos, estão: (a) suspensão na entrada e pagamento com redução de alíquota de internação do Imposto de Importação; (b) isenção do Imposto Sobre Produto Industrializado; (c) alíquota zero do Programa de Integração Social e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade nas entradas e nas vendas internas interindustriais e alíquota de 3,65% (com exceções) nas vendas de produtos acabados para o resto do País; (d) crédito estímulo sobre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre 55% e 100%.

Entre as contrapartidas exigidas das empresas pelos incentivos fiscais concedidos estão: (a) cumprimento do processo produtivo básico; (b) geração de empregos na região; (c) concessão de benefícios sociais aos trabalhadores; (d) incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte; (e) níveis crescentes de produtividade e de competitividade; (f) reinvestimentos de lucros na região; (g) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico; e (h) aprovação de projeto industrial com limites anuais de importação.⁷

De acordo com os dados da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), o faturamento dessa ZPE tem sido crescente: de US\$ 4,5 bilhões em 1992 passou para US\$ 25,7 bilhões em 2007. O número de empregados diretos e indiretos também subiu: de 40,4 mil em 1992 para 101,0 mil em 2007. A Tabela 1 mostra a evolução anual recente desses indicadores (2002-07).

Atualmente, a Zona Franca de Manaus, que ocupa um distrito de cerca de 1,7 mil hectares (há ainda cerca de 2,2 mil hectares disponíveis), agrega mais de 400 empresas, produzindo motocicletas, celulares, aparelhos eletrônicos, *laptops*, etc. A distribuição do faturamento por segmento em 2007, segundo a Suframa, foi a seguinte: eletroeletrônicos (29,35%), duas rodas (23,22%), bens de informática (17,05%), químicos (10,27%), metalúrgicos (5,81%), termoplásticos (5,53%), mecânicos (2,54%), descartáveis (2,20%), relojoeiros (1,04%) e outros (2,99%).

⁵ Artigo do Deputado Federal e ex-Prefeito de Vitória (ES), Luiz Paulo Vellozo Lucas, na *Folha de São Paulo*, de 22 abril de 2007, sustenta: "Há muito tempo o conceito de ZPE não é mais visto como um instrumento eficaz de incremento das exportações e de desenvolvimento econômico [...]. [A ZPE] não contribui para reduzir desequilíbrios regionais e pode agravá-los. As regiões menos industrializadas precisam de investimento de infra-estrutura para serem competitivas de forma sistêmica. Enclaves como as ZPEs só fazem atrapalhar [...]. O novo projeto de ZPE não desata os nós tributários que prejudicam as exportações brasileiras. Não equaciona os investimentos necessários para a aceleração do crescimento, pelo contrário, reduz a disponibilidade para o imprescindível investimento público. Não difunde tecnologia — a menos que seja a tecnologia de maquiagem de produtos importados e de burla contra a ação do fisco brasileiro. Não contribui em nada para o desenvolvimento do Brasil".

⁶ A Lei nº 3.173, de 1957, alterada pelo Art.1º do Decreto-Lei nº 288, de 1967, estabelece: "A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância que se encontram os centros consumidores de seus produtos".

⁷ Disponível em:

<http://www.suframa.gov.br/suframa_publicacoes_palestras.cfm>. Acesso em: 11 set. 2008.

De acordo com a Suframa, os índices de nacionalização e regionalização da produção são crescentes, como mostra a Tabela 2, evidenciando o que, na visão da entidade, seria um processo de maior integração da produção da Zona Franca com o País e a região.

Não obstante os números acima apontados, vale constatar-se que apenas 4,28% do faturamento dessas empresas destinam-se à exportação, o que faz com que a Zona Franca esteja bem longe do seu objetivo primeiro, que é o de constituir uma plataforma de exportação e de atração de divisas para o País. Para se ter uma idéia do distanciamento do projeto original, de cerca de 1,4 milhão de motocicletas produzidas no Brasil em 2006, praticamente a totalidade dessas motos foi montada em Manaus e vendida no Brasil. Apenas três microempresas desse segmento estão instaladas fora da Zona Franca.⁸

Mais ainda: a Zona Franca tem apresentado déficits em sua balança comercial com o resto do mundo. Como mostra a Tabela 3, entre 2002 e 2007, o déficit na balança comercial da Zona Franca subiu de US\$ 1,5 bilhão em 2002 para US\$ 5,2 bilhões em 2007 (projetando-se, para 2008, um déficit de aproximadamente US\$ 5,7 bilhões). O salário médio situa-se próximo ao salário mínimo.

Em suma, apesar dos avanços apresentados, a Zona Franca se assemelha mais a um enclave na região de Manaus (cuja característica é propiciar baixos efeitos para frente e para trás na estrutura industrial da região) do que a uma zona efetivamente promotora de desenvolvimento econômico e social.⁹

Tabela 1

Faturamento, mão-de-obra e investimentos no pólo industrial de Manaus — 2002-07

DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Faturamento (US\$ milhões)	9 105	10 531	13 961	18 564	22 858	25 677
Mão-de-obra direta e indireta	63 645	68 843	89 024	97 936	98 732	101 023
Investimentos totais de projetos aprovados (US\$ milhões)	1 100	1 900	2 380	5 470	2 550	3 550

FONTE: Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Tabela 2

Nacionalização e regionalização da produção na Zona Franca de Manaus — 2002-07

DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nacionalização.....	47,77	46,96	50,54	51,56	50,34	51,14
Regionalização.....	27,75	29,25	32,37	32,57	31,90	29,47

FONTE: Superintendência da Zona Franca de Manaus.

⁸ De acordo com a Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas (Abraciclo), o custo de produção em Manaus é, em média, 25% inferior ao dos outros estados, mesmo quando se levam em conta os custos de logística mais altos da produção em Manaus (jornal *O Estado de São Paulo*, 25.02.2007).

⁹ Para um estudo da Zona Franca de Manaus, ver também Seráfico e Seráfico (2005).

Tabela 3

Comércio exterior do pólo industrial de Manaus — 2000-08

(US\$ bilhões)			
ANOS	EXPORTAÇÃO (A)	IMPORTAÇÃO (B)	SALDO (A - B)
2000	0,7	3,0	-2,3
2001	0,8	2,7	-1,9
2002	1,0	2,5	-1,5
2003	1,2	3,2	-2,0
2004	1,0	3,7	-2,7
2005	2,0	4,7	-2,7
2006	1,5	5,9	-4,4
2007	1,0	6,2	-5,2
2008 (1)	1,1	6,8	-5,7

FONTE: Superintendência da Zona Franca de Manaus.
(1) Projeção.

4 Comentários gerais

Ainda que o modelo das ZPEs tenha sido adotado em determinadas economias importantes, o Brasil não deveria replicá-lo automaticamente, dadas as peculiaridades da industrialização nacional.

É um equívoco que o país simplesmente “copie” a experiência das ZPEs de outras economias inseridas em distintas realidades históricas. No caso da China, por exemplo, as ZPEs serviram de ponta de lança do processo de abertura, quando aquele país ainda era bastante fechado e de economia industrial bem menos complexa do que a brasileira. Registre-se também que o grau de controle das atividades econômicas na China (inclusive em relação às ZPEs) era e continua sendo muito grande, o que permite controlar minimamente práticas de super e subfaturamento. Esse não é, certamente, o caso da realidade atual do Brasil.

A tramitação acelerada do projeto, nos últimos meses, no Congresso Nacional não contribuiu para socializar o debate sobre os efeitos das ZPEs.

A lei que instituiu as ZPEs careceu de uma discussão mais ampla e detalhada pelos diversos segmentos que compõem a sociedade brasileira. Devido à complexidade e aos efeitos que pode gerar a constituição de ZPEs, a aceleração de sua tramitação no atual contexto político brasileiro prejudicou esse debate. Essa tramitação acelerada, por seu turno, guardou estreita relação com as negociações do Governo para a preservação de sua base de sustentação política no Congresso e, conseqüentemente, para o apoio dessa

base à aprovação de projetos como a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e do mecanismo de Desvinculação das Receitas Orçamentária da União (DRU).

Há um claro enfraquecimento do argumento da vantagem das ZPEs como geradoras de divisas.

O argumento das vantagens das ZPEs como geradoras de divisas perde força, na medida em que, há cerca de duas décadas, a balança comercial brasileira tem sido superavitária. Mais ainda: no presente momento, um dos grandes problemas da economia brasileira é justamente o “excesso” de entrada de divisas, em virtude dos elevados superávits na balança comercial e dos investimentos realizados pelo capital produtivo e financeiro no País. Portanto, nesse contexto, as divisas geradas pelas ZPEs irão apenas agravar o problema.

No médio e no longo prazo, as ZPEs podem, até mesmo, ser fontes de déficits na balança comercial.

O risco do evento oposto — isto é, a possibilidade de as ZPEs gerarem déficits em sua balança comercial — também existe. E, obviamente, isso também se constitui em um problema futuro para o País, já que significará que este estará perdendo postos de trabalho e divisas internacionais, em virtude de as importações serem maiores que as exportações. A experiência da Zona Franca de Manaus, nesse ponto, deve ser bem estudada: a Zona Franca foi criada com o objetivo, dentre outros, de gerar superávits na balança comercial. Contudo, como visto, nos últimos anos, ela tem apresentado déficits comerciais (por exemplo, US\$ 5,2 bilhões em 2007).

A implantação de ZPEs contradiz o esforço do Governo em realizar uma reforma tributária que,

dentre outros objetivos, pretende acabar com a guerra fiscal.

A lei que dispõe sobre o regime tributário das ZPEs e institui uma série de isenções tributárias às empresas instaladas em seu interior foi aprovada com o apoio do Governo Federal, justamente em um momento em que o Ministério da Fazenda lidera um processo de negociação com o objetivo de realizar uma reforma tributária. A proposta do Governo (que cria o Imposto Sobre Valor Adicionado (IVA) Federal e o IVA Estadual) pretende, dentre outros objetivos, acabar, ou ao menos reduzir, com a guerra fiscal entre estados e municípios. Portanto, trata-se de uma clara incongruência de políticas.

É baixa a relação entre as ZPEs e o desenvolvimento local.

Não há evidências suficientes que confirmem que as ZPEs contribuem para o desenvolvimento regional e local. No caso da Zona Franca de Manaus, esta atua, efetivamente, mais como um enclave do que como uma promotora do desenvolvimento.

Áreas econômicas como as ZPEs não costumam induzir o surgimento de inovações de métodos organizacionais e de produtos, já que se limitam a aglutinar processos de montagem de componentes, cujas etapas mais importantes e de maior valor adicionado são feitas no exterior. Por conseguinte, as ZPEs dificilmente servirão para induzir o desenvolvimento tecnológico nacional, regional ou local.

A seguir, apresentam-se sugestões de algumas alterações na Lei.

Determinar o limite para o número de ZPEs a partir de experiência-piloto.

A Lei não define o número de ZPEs e os respectivos lugares em que elas poderão ser instaladas. Isso significa que podem vir a ser criados inúmeros “oásis tributários” no País, dependendo da força política e da capacidade de pressão dos governantes locais. De acordo com o relatório da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara¹⁰, já existiriam projetos de 17 ZPEs, que, criadas há vários anos, estariam apenas esperando a regulamentação ser aprovada. São elas: Maranaú (Ceará), Macaíba (Rio Grande do Norte), Suape (Pernambuco), Parnaíba (Piauí), São Luís (Maranhão), João Pessoa (Paraíba), Barcarema (Pará), Nossa Senhora do Socorro (Sergipe), Araguaína (Tocantins),

Ilhéus (Bahia), Cáceres (Mato Grosso), Rio Grande (Rio Grande do Sul), Corumbá (Mato Grosso do Sul), Vila Velha (Espírito Santo), Imbituba (Santa Catarina), Itaguaí (Rio de Janeiro) e Teófilo Otoni (Minas Gerais).

Ainda de acordo com esse relatório, desses 17 projetos de ZPEs, quatro já teriam realizados investimentos em infra-estrutura: Imbituba (SC), Rio Grande (RS), Teófilo Otoni (MG) e Araguaína (TO), tendo-se efetuado um gasto total da ordem de R\$ 50 milhões.

Pode-se facilmente imaginar que, se a implantação das 17 ZPEs for confirmada, será bastante difícil o controle de todas as operações desenvolvidas nesse conjunto de áreas. Por certo, serão desastrosos os efeitos sobre as estruturas industrial e comercial já instaladas no País.

É provável que, a partir da aprovação da Lei, estados com indústrias tradicionais, como São Paulo e Paraná, também deverão pleitear suas ZPEs.

Diante disso, uma política mais cuidadosa de implantação das ZPEs deveria sugerir que haja primeiro uma espécie de “ZPE-piloto”. Somente a partir do estudo dos impactos dessa ZPE é que se poderia determinar o número e os locais em que as ZPEs poderiam ser instaladas.

A Lei não fixa a obrigatoriedade de investimentos em máquinas e equipamentos novos.

A Lei estabelece que “[...] a suspensão [de impostos], quando for relativa a máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, aplica-se a bens novos ou usados, para incorporação ao ativo mobilizado da empresa autorizada a operar em ZPE”. Essa possibilidade aberta de importar equipamentos usados reduzirá o eventual efeito positivo que a criação de ZPEs poderia gerar em termos de produção nacional desse tipo de produto.

A Lei não estabelece metas de superávit na balança comercial, incorporação e difusão tecnológica, investimentos e empregos.

Se o objetivo do incremento da exportação é o motivo principal da criação das ZPEs, ele deveria ser traduzido em metas a serem cumpridas obrigatoriamente pelas empresas que vierem a se implantar nas referidas zonas. No entanto, a Lei não faz qualquer menção a isso.

O artigo que possibilita que as empresas instaladas em ZPEs vendam 20% de sua produção no mercado interno pode resultar em uma concorrência desleal com a produção nacional.

Esse artigo não faz qualquer sentido do ponto de vista da lógica econômica. Ele propicia uma competição desigual entre as empresas instaladas no interior das ZPEs e as instaladas no seu exterior. De certa forma, isso reproduzirá a experiência da Zona Franca, cujas

¹⁰ O relatório da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público sobre o Projeto de Lei nº 5.456, de 2001, que dispõe sobre as ZPEs, está disponível em: <http://www.abrazpe.org.br/DOWNLOADS/parecer_erico_ribeiro.pdf>. Acesso em: 11 set. 2008.

isenções fiscais praticamente tornam impossível a instalação fora da Zona Franca de fabricantes de itens como motocicletas, televisões, DVDs, celulares, dentre outros.

Cabe registrar-se ainda que, mesmo que se leve em conta que, no caso da venda interna, os impostos voltarão a ser cobrados, isso, por si só, não eliminará a desigualdade em relação aos produtos das empresas instaladas fora das ZPEs. Isto porque as empresas que estiverem fora terão escalas de produção potencialmente inferiores às das ZPEs e, portanto, maiores custos médios. Além disso, e talvez mais importante, será muito difícil controlar a margem de 20% que poderá ser internalizada no País.

Igualmente, não é descartada a hipótese de que, no futuro, face à intensificação da competição internacional e à perda eventual de mercados, as empresas instaladas em ZPEs venham a reivindicar o aumento do percentual de internalização de seu faturamento de 20% para 30%, 40% ou mais, podendo-se valer, até mesmo, do argumento de ser esse o único recurso para a manutenção de empregos.

A Lei não fixa regras explícitas para o funcionamento e o desenvolvimento das relações de trabalho nas ZPEs.

Por último, mas não menos relevante, há o fato de que a Lei não faz qualquer exigência de metas no que tange às relações de trabalho (piso, jornada, emprego, etc.). Projetos dessa dimensão não deveriam deixar de fazer referência e de contribuir para a melhoria da vida econômica e social do País. As experiências internacional e nacional (Zona Franca de Manaus) mostram que as condições de trabalho nessas zonas são bastante difíceis (longas jornadas, baixos salários) e a participação dos salários no faturamento é bastante baixa.

Referências

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO. **Relatório sobre o Projeto de Lei nº 5.456, de 2001**. Disponível em: <<http://www.abrazpe.org.br/DOWNLOADS/>>. Acesso em: 11 set. 2008.

COMUNE, A. E. **Impacto econômico das ZPEs na integração regional**. São Paulo: FIPE, 1987.

COMUNE, A. E. **Integração regional e zonas de processamento de exportação — ZPEs**. São Paulo: ANPEC, 1988. v. 4, p. 539-558.

DELFIN NETTO, Antonio. ZPEs, 4 mil dias. **Valoronline**, São Paulo, 10 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/valoreconomico/>>. Acesso em: 11 set. 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. [Rio de Janeiro: s. n., s. d.].

LONGO, Carlos Alberto. **O caráter de desoneração fiscal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs)**. São Paulo: FIPE, [s. d.].

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. Ninguém merece! **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 abr. 2007. Disponível em: <<http://folha.uol.com.br/fsp/opiniaofx2204200708.htm>>. Acesso em: 11 set. 2008.

MADANI, Dorsati. **A review of the role and impact of Export Processing Zones**. [Washington: World Bank; 1999]. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 2238).

NÓBREGA FILHO, Antônio (Org.). **Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs): estratégia para o desenvolvimento socioeconômico do Estado**. Fortaleza: INESP, 2007.

SARNEY, José. Hora de crescer: ZPE. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofx2204200708.htm>>. Acesso em: 11 set. 2008.

SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, ago. 2005.

WARR, Peter G. Export Processing Zones: the economics of enclave manufacturing. **World Bank Research Observer**, 4, 1989.

ZONAS de Processamento de Exportação ZPEs: Síntese do Projeto de Lei do Senado e comentários. São Paulo: Subseção DIEESE-CUT Nacional, jul. 2007.