

Zonas de Processamento de Exportação

Orlando Caliman

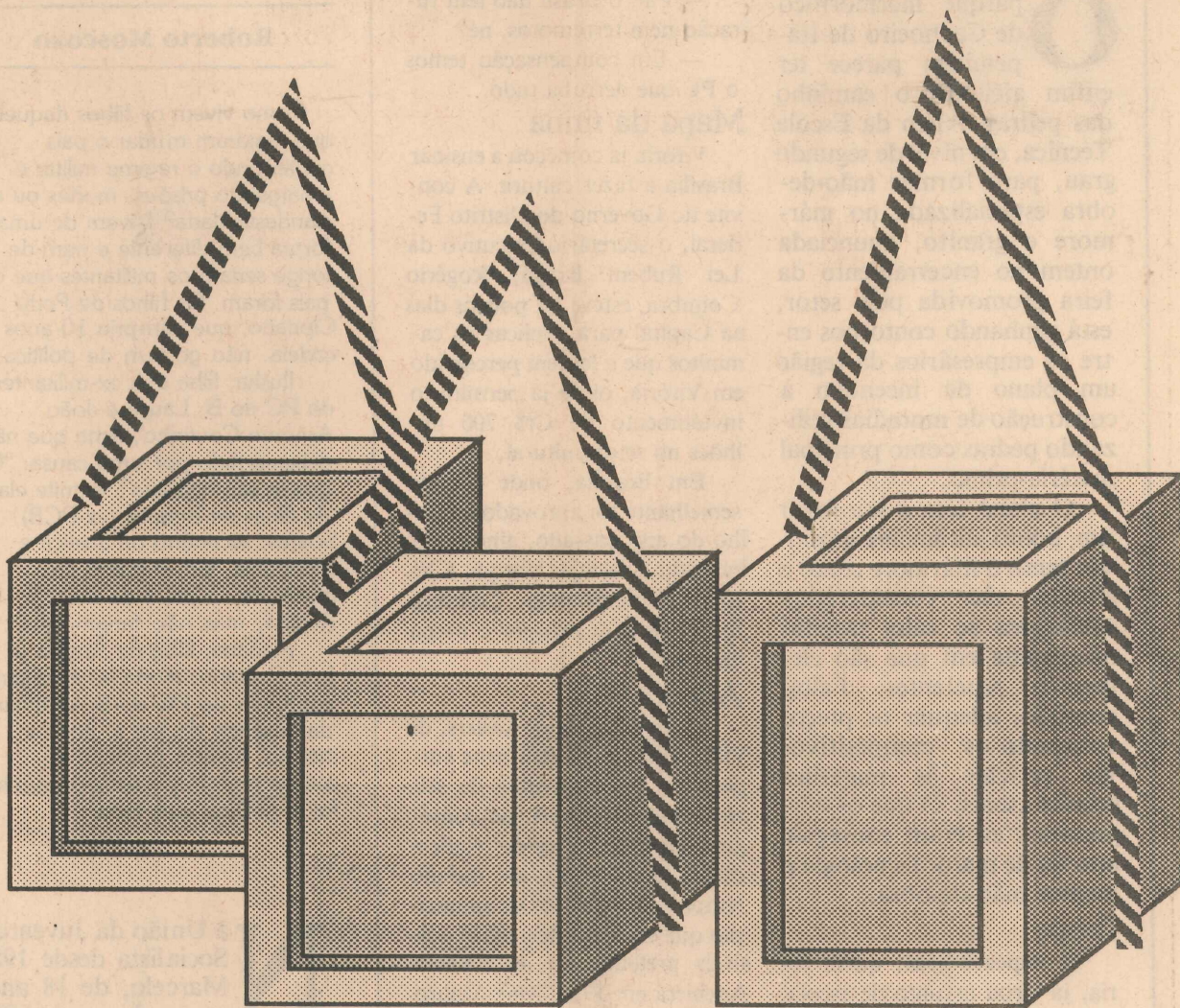


O Governo do Estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, vem trabalhando intensivamente no projeto de implantação de uma ZPE no Esta-

do. Um fato marcante foi um seminário promovido recentemente, que contou com a participação da coordenação nacional do programa de ZPE, empresários locais e técnicos ligados à área. Na ocasião, como palestrante do evento, tive a oportunidade de expor o meu posicionamento crítico, que não foi de hora, mas de uma postura que eu já vinha assumindo desde as discussões iniciais em torno do tema, por volta de 1987 e que ainda a mantenho. As razões, para tanto, buscarei aqui expor.

Primeiramente, entendo perfeitamente a decisão do Governo do Estado e o denodo do secretário da Sedes, Paulo Augusto Vivacqua, na defesa do projeto. Nesse caso está em jogo o resguardo dos interesses do Estado diante da perspectiva, quase consumada, da criação de uma ZPE em Ilhéus, na Bahia, que poderia funcionar como força "sugadora" de atividades econômicas importantes para o desenvolvimento do Espírito Santo — questão já levantada nesta coluna pelo prof. Roberto Garcia. A minha argumentação contrária é anterior e situa-se num ângulo de análise bem mais geral, que transcende, inclusive, a antevisão de um "canibalismo", que poderia contrapor interesses regionais, ou outras consequências indesejáveis. É lógico também admitir que não se pode furtar em se desenhar possíveis impactos que poderiam ocorrer na economia do Estado. Não se trata, ainda, de postura crítica "leviana e ultrapassada", como julgou o coordenador do programa nacional de ZPE's, Helson Braga. Na lista infundável de outros críticos encontram-se economistas respeitáveis e de credos os mais diversos, incluindo-se Mário Henrique Simonsen.

As ZPE's surgiram, na sua maioria, nas décadas de 60 e 70, concentradas principalmente, na Ásia: Coréia, Filipinas, Indonésia, Taiwan etc... Embora os Estados Unidos já tivessem criado as Zonas de Livre Comércio desde 1934, não há razão para enquadra-los no primeiro grupo, assim como o México e a China. A experiência americana não serve de referência, pela simples razão de que a ZLC atua quase exclusivamente no mercado interno. Essa primeira abordagem permite fazer um corte histórico, indispensável ao enquadramento das ZPE's no quadro geral da di-



AMARILDO

nâmica da economia mundial da época, que se estruturava em torno do eixo hegemônico americano. Em síntese, os condicionantes dos movimentos dos capitais internacionais e do comércio eram diferentes dos atuais. Naquele momento, as ZPE's surgiram como instrumentos de uma política liberalizante e de incentivo às exportações não tradicionais com o objetivo de se adquirir capacidade competitiva internacional e superar a estreiteza do mercado interno (não é o caso do Brasil). Esperava-se através delas: o crescimento econômico, a solução do problema cambial, o aumento do emprego e da renda e a transferência de tecnologia. As experiências positivas, da Coréia e de Taiwan, são creditadas à inserção das ZPE's em um projeto articulado de desenvolvimento, com forte atuação do Estado, através de políticas industriais e tecnológicas seletivas, de longo alcance.

O primeiro questionamento que faço reporta-se exatamente a esse corte histórico, vis-a-vis os movimentos atuais da economia mundial. Sabidamente estamos num processo de transformação industrial em escala mundial, cujos pressupostos de expansão se diferenciam daqueles existentes na década de 60/70. Os fluxos de comércio internacional se moldam à formação dos grandes blocos de mercado (europeu, asiático e americano). Os condicionantes dos movimentos de capitais certamente serão diferentes e a concorrência se dará em novas bases, com forte pe-

so para as novas tecnologias. A pergunta chave seria então: qual é o papel das ZPE's hoje? Não poderíamos estar indo no sentido inverso do bonde da história?

Quando a análise desce para o caso do Brasil, inúmeras questões necessitam de resposta. Primeiramente, o Brasil difere sob vários aspectos dos países que já tiveram suas experiências com ZPE, não somente quanto a características estruturais, mas também, quanto ao papel a ser desempenhado pelas mesmas. O Brasil tem uma experiência histórica de desenvolvimento diferente. Possui um mercado interno razoável e uma estrutura industrial complexa. Uma política indiscriminada de implantação de ZPE, desconectada de um projeto de desenvolvimento de longo prazo (política industrial e tecnológica) poderia implicar sérios danos à estrutura industrial existente. A probabilidade de desencadeamento de um processo de "canibalização", especialmente nas pontas das cadeias produtivas de determinados complexos industriais, seria alta. Algumas vantagens comparativas existentes simplesmente serão "sugadas", restando para o resto da economia atividades de menor capacidade de geração de valor adicionado. Assim, nem o efeito esperado sobre o balanço de pagamentos se concretizaria, muito menos o de redução de desequilíbrios regionais. Na Coréia, inteligentemente, delegou-se às ZPE's aquelas atividades de exportação não tradicionais, exatamente para poupar estragos na estrutura industrial pré-

existente. Poder-se-ia dizer que o Brasil pode dispor de outros instrumentos, menos artificiais e menos onerosos que podem ser utilizados sem se correr riscos altos. A implantação de uma ZPE no Estado requereria algumas reflexões. A primeira delas é relativa à localização. A localização no Civit seria "dar de bandeja" as vantagens competitivas já existentes, além de que, na hipótese de não haver uma contemplação seletiva de setores a serem beneficiados, induziria a um processo de generalização do privilégio, com fortes repercussões, tanto na estrutura industrial local quanto na base tributária (renúncia implícita de tributos). A segunda preocupação vincula-se à decisão quanto a que setores seriam contemplados. Na suposição, por exemplo, do setor mármore-granito ser o eleito, os efeitos para trás poderiam colocar a atual estrutura em total subordinação à ZPE e, admitida a reforma fiscal, que transforma o ICMS em IVA (imposto que incide no destino), os cofres do Estado não veriam a cor do dinheiro, além de que a maior parcela do valor adicionado ficaria retida na ZPE (território internacional). Por outro lado a empresa já existente e com experiência no mercado externo, ver-se-ia passada para trás pela concorrência "espúria". E a nascente indústria de bens de capital (máquinas etc...) como ficaria frente à concorrência externa?

Orlando Caliman é economista e professor da Ufes