

ZONAS FRANCAS EN BRASIL: ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE *

FREE ZONES IN BRAZIL: ANALYSIS OF EXISTING LEGISLATION

Por Martín Lautaro Vega Correa **

Resumen: Este trabajo, en su primera parte, hace una introducción general a la institución llamada zona franca, aportando algunos conceptos tanto doctrinarios como legislativos. Trata a su vez cómo ha evolucionado a lo largo de la historia y cuáles son los tipos que han ido surgiendo, siempre conservando algunas características comunes. La segunda parte se refiere a la legislación específica de Brasil, pasando por la zona franca de Manaus y por las normas que regulan las Zonas de Procesamiento de Exportación. Aquí encontraremos los distintos beneficios que se otorgan, las similitudes y diferencias existentes entre ambos modelos.

Palabras-clave: Zona Franca - Derecho Aduanero - Exportación, Importación - Zonas de Procesamiento de Exportación - Comercio internacional.

Abstract: The first part of this paper gives a general introduction of the institution named free zone, providing some doctrinal and legislative concepts. We will also see how it has evolved throughout history and the types of these that have been emerging, but always preserving common characteristics. The second part refers to specific legislation in Brazil, passing for the free zone of Manaus and the Export Processing Zone's rules. Here we will find the different benefits, the similarities and differences between both models.

Keywords: Free zone - Customs Law - Export - Import - Export Processing Zones - International Trade.

SUMARIO: I. Introducción.- II. Conceptos.- III. Referencia histórica.- IV. Tipos.- V. Situación en Brasil.- V. 1. *Zona Franca de Manaus*.- V.2. *Evolución*.- V.3. *Los incentivos fiscales*.- V.4. *Administración*.- V.5. *Datos sobre los sectores que integran la Zona Franca de Manaus*.- VI. Zonas de Procesamiento de Exportación.- VII. Conclusiones.- VIII. Bibliografía.

*Trabajo presentado para su publicación el 28 de mayo de 2014 y aprobado el 2 de julio del mismo año.

** Abogado (UNDeC), becario Doctoral CONICET, Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (UNC) Maestrando en Comercio Internacional (UNC), adscripto en Derecho de la Navegación y del Transporte Catedra "C" (UNC).

I. Introducción

Con el transcurso de los años los paradigmas de desarrollo económico han ido variando y para ello se utilizaron distintas herramientas a nivel global. Las zonas francas son una de ellas, primero fueron implementadas con el objeto de expandir el comercio y posteriormente con la idea de impulsar la actividad industrial exportadora.

Por la ubicación geográfica y la similitud que hay en algunos aspectos económicos y sociales entre los países de Sudamérica, por ser Brasil el más influyente de éstos en el comercio internacional y ser también el principal socio comercial de Argentina es que se decidió encarar esta investigación con la finalidad de descubrir cómo se ha legislado este instituto es el vecino país.

Se verá en un principio y a modo introductorio qué se entiende por zona franca, para lo que analizaremos brevemente algunos conceptos doctrinarios y legislativos que la describen. Posteriormente trataremos la evolución de ésta a través del tiempo para reflexionar sobre cómo ha mutado y se ha adaptado según las necesidades de los estados. Dichos cambios derivaron en la creación de distintos tipos de zonas francas para tratar de contrarrestar distintas vicisitudes que afectan a los países.

En una segunda etapa veremos cómo ha sido receptada en la legislación brasilera y su evolución a través del tiempo. En consecuencia, se analiza la zona franca de Manaus, que fue la primera en surgir y que ha pasado por distintas fases a lo largo de la historia debido a los cambios de paradigmas económicos mundiales y locales. Por otro lado analizaremos cómo se han regulado en Brasil las zonas francas industriales para exportación en una ley específica y que surgen como necesidad de lograr la sustitución de importaciones que impacta en forma sustancial en la balanza comercial de cualquier nación.

Con esta intención veremos cómo funcionan tanto la zona franca de Manaus como las zonas de procesamiento de exportación, pasando por los beneficios fiscales que las normas les otorgan para poder realizar una comparación entre ambos regímenes.

II. Conceptos

La zona franca es una denominación amplia que abarca distintos instrumentos utilizados durante muchos años por diferentes países y que ha ido desarrollándose y diversificándose. Dependiendo del lugar podemos encontrar diferentes nombres para referirse a éstas e independientemente del que se adopte siempre se aluden a zonas o áreas donde no se aplican las normas y regulaciones generales de la legislación aduanera de determinado lugar.

A lo largo de la historia este instituto ha recibido diferentes nombres, es por ello que se lo puede encontrar como “ciudades francas”, “depósitos francos”, “zonas francas”, “tiendas francas”, etc. Se tiene en cuenta para estas denominaciones el lugar donde se establece, la finalidad para la que se crearon o la actividad que se realice (1).

(1) ALSINA, M. A, BASALDUA R. X. y COTTER MOINE, J. P. *Código Aduanero: comentarios, antecedentes, concordancias- artículos 585 a 672*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, pp. 37-38.

La diversidad de nombres refleja también el cambio institucional, funcional, tecnológico, económico y el proceso por el cual han pasado en el mundo a través del tiempo. También revela el hecho de que el concepto original de éstas, a medida que madura, se hace más generalizado, adquiere nuevas características y evoluciona en formas no previstas. En consecuencia este concepto le cabe a distintas instituciones diferentes entre ellas, empleadas por los países con objetivos diversos pero siempre compartiendo ciertas características comunes.

A grandes rasgos se podría conceptualizar a la zona franca como un área delimitada, excluida del territorio aduanero, en la cual las mercaderías de origen extranjero son almacenadas, sometidas a procesos comerciales o industriales sin estar sujetas a impuestos aduaneros y con menor rigurosidad en las inspecciones de contralor. Podemos decir que desde el punto de vista jurídico aduanero e independientemente de las denominaciones o variaciones que tengan, se caracterizan por estar excluidas del territorio aduanero y porque en ellas no se aplica ni el arancel ni las prohibiciones de tipo económico.

Con el fin de introducirnos en el tema veremos qué han entendido algunos autores por zona franca y cómo se ha receptado en la legislación. No es la idea de este trabajo hacer un análisis conceptual, sino una simple mención de algunas definiciones para un mejor abordaje posterior de la normativa.

En este aspecto Celino (2) nos menciona tres conceptos de zona franca. El primero es el que elabora Guangwen conceptualizándolas como: “un área geográficamente definida en un país o en una zona fronteriza entre los diferentes países, en la cual ciertas actividades económicas son especialmente permitidas, y donde el libre comercio y otras políticas de preferencias y privilegios, diferentes a las concebidas para el resto de la economía, son aplicables”.

La segunda es la del Banco Mundial para quien: “la zona franca o zona de libre comercio es un área cercada o aislada, dentro del aeropuerto o cerca de este, en el que ningún impuesto aduanero es incidente -la zona se considera fuera del alcance del radio tarifario de la economía-. Por lo tanto, puede ser usada para almacenar las mercancías en tránsito, el mantenimiento de stock de productos para su distribución con la suspensión de los impuestos, o eliminar o reducir los impuestos indirectos para una variedad de otras actividades”.

La última que cita el autor es la de Devereux y Chen que definen una zona franca como “una situación en la que la producción de cada empresa en la zona es destinada a la exportación y donde no hay impuestos ni para insumos ni para productos”.

Por otra parte se pueden encontrar definiciones tanto en normativas locales como internacionales que regulan el ámbito del derecho aduanero. En este sentido el Convenio

(2) CELINO, E. A. de B. *As zonas de desenvolvimento econômico como instrumento de políticas públicas em países emergentes: o caso da China* (Tesis de Maestría), Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília, 2006, pp. 21-25.

de Kyoto de la Organización Mundial de Aduanas las define como "...una parte del territorio de una Parte Contratante en el que las mercancías allí introducidas se considerarán generalmente como si no estuviesen dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos y los impuestos a la importación".

Asimismo, el Mercosur también las ha receptado en el artículo 162 de su Código Aduanero, definiéndolas como: "... una parte del territorio de los Estados Partes en la cual las mercaderías introducidas serán consideradas como si no estuvieran dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los impuestos o derechos de importación".

A nivel local el Código Aduanero Argentino en su artículo 590 nos dice: "Área franca es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico".

Como se puede apreciar las definiciones son diversas, algunas generales otras con más especificaciones, pero se encuentran ciertos caracteres comunes independientemente de la que se adopte. En este sentido vemos que son instrumentos para alcanzar políticas mediante la implementación de incentivos y privilegios fiscales y administrativos. También coincide en que son aplicables en un área delimitada, que puede ser mayor o menor, pero que siempre se refiere a un espacio territorial demarcado. Aunque en algunos países estos incentivos pueden ser aplicados a empresas específicas y se las suele denominar sub-zonas francas. Con respecto a la ubicación, es de lo más variada y depende de los objetivos y necesidades que el estado implementador esté intentando alcanzar o satisfacer. Se puede encontrar en puertos, zonas fronterizas, aeropuertos, ciudades, entre los lugares más comunes (3).

III. Referencia histórica

El instituto de la zona franca no es algo novedoso, desde hace siglos que se viene implementando y los países pioneros fueron los que se dedicaban al comercio preferentemente internacional y su economía se basaba en el intercambio de bienes. Se podría decir que es tan antiguo como el comercio mismo. Consecuentemente Vives (4) menciona que ésta es una herramienta muy antigua ya que hace 2500 años atrás, los comerciantes en China y en el Mediterráneo ya utilizaban áreas específicas donde se establecía el libre comercio. Sin dudas que la figura ha mutado a través de los años en respuesta a las distintas necesidades y estrategias planteadas por los diferentes estados para satisfacerlas.

En la antigüedad, hasta el siglo XVIII existían zonas francas conformadas por ciudades enteras donde se permitía la libre circulación y comercio de mercaderías, en algunos casos permanente y en otros funcionaban como ferias en un periodo de tiempo determinado. Actualmente es más difícil que se den de esta manera. Las zonas francas se han trans-

(3) CELINO, E. A. de B. Ob. cit., p. 25.

(4) VIVES, M. L. *Las Zonas Francas. Aspectos: Jurídicos, Tributarios, Aduaneros, Comerciales y Operativos*, Buenos Aires, Errepar, 2000, pp. 1-4.

formado en un instrumento nacional y no local, tendientes a lograr objetivos concretos pretendidos por los estados que las implementan y sometidas a un control rigurosos para evitar delitos e infracciones aduaneras. Por ello es que no sería sencillo encontrar una zona franca que no responda a estos lineamientos mínimos.

Con el transcurso del tiempo y con la finalidad de fomentar el comercio marítimo es que estas zonas fueron evolucionando e instalándose preferentemente en zonas portuarias donde el intercambio de mercaderías es mayor y más fluido.

Señala también Vives que, para ese momento, las zonas francas eran esencialmente comerciales ya que éstas solían dedicarse exclusivamente a ese tipo de actividades, mientras que también se realizaban otras como empaquetamiento, almacenaje, embarque, desembarque, etc., en forma secundaria y complementaria con el objeto principal, el comercio.

Hasta la primera década posterior a las Segunda Guerra Mundial, la expansión comercial prevalecía como el principal método de desarrollo económico, es por ello que siguieron surgiendo zonas francas de este tipo. Pero en la década del sesenta y del setenta, la industria comienza a ocupar un lugar preponderante en las agendas gubernamentales como una herramienta fundamental para lograr el tan ansiado progreso. La idea de incorporar nuevas industrias que produzcan bienes con valor agregado para exportar se torna prioritaria. De aquí surgen las otras modalidades de zonas francas destinadas exclusivamente a la industrialización para la exportación.

De esta manera comenzaron a crearse en países como Malasia, Taiwán, Corea del Sur entre otros, zonas destinadas a la industrialización para la exportación. Sabido es el efecto que esto provocó en el comercio mundial haciendo que empresas multinacionales mudaran sus establecimientos a estos lugares debido a los beneficios fiscales allí otorgados. A los estos beneficios se le suma la mano de obra económica y la precarización laboral que sufren estos países, transformándolos en verdaderos “paraísos industriales” para empresarios que buscan siempre ajustar sus gastos y así maximizar la renta.

Actualmente, el principal ejemplo de zonas de procesamiento para exportación es China. Toledo Bellodi (5) nos dice que, como otros países, China utilizó este medio para atraer inversiones del exterior y conseguir el intercambio tecnológico para desarrollar la industria. De ser un país que tenía su base económica en la agricultura pasó a exportar productos con valor agregado. Con ese fin es que a partir del año 1979 comenzaron a instalarse las zonas de procesamiento de exportación ZPE en áreas costeras considerando la proximidad con los puertos y la facilitación que esto produce en el transporte de insumos y productos. Las primeras fueron las de Shantou, Shenzhen, Xiamen y Zhuhai y teniendo en cuenta el suceso que lograron, China instaló 14 nuevas ZPE para el año 1984. Éstas atrajeron de tal forma la inversión extranjera que rápidamente los beneficios se fueron extendiendo no solo en las ciudades costeras, sino también hacia el centro del país.

(5) TOLEDO BELLIONE, I. *Zona de Processamento de Exportação O modelo chinês como referência para a economia brasileira*. Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, Sao Pablo, Brasil, 2013 pp. 26-30.

Sostiene también que un aspecto fundamental para las empresas extranjeras consiste en el bajo valor de la mano de obra. Con la esperanza de obtener un mejor nivel de vida muchos ciudadanos chinos intentan conseguir trabajo en alguna de estas industrias y es por ello que el su gobierno controla la migración de la zona rural hacia las áreas urbanas. En consecuencia, algunos trabajadores que migran ilegalmente de una zona a la otra terminan sometidos a condiciones laborales aún más bajas que los demás por su situación de ilegalidad. Como resultado de la rápida proliferación de las ZPE es que en 1992 en China había 60 de éstas instaladas en el país y para el año 2007 el número creció a 230.

IV. Tipos

Con el transcurso del tiempo y debido a las finalidades diversas con que los estados las han utilizado es que fueron surgiendo diversos tipos de áreas francas. A pesar de esto podemos clasificarlas genéricamente en zonas comerciales, industriales y depósitos, no siendo esta la única posible como veremos a continuación.

En este sentido, Tosi (6) realiza una clasificación basada en lo que establece la legislación argentina. En su caso nos dice que hay tres tipos de éstas, depósito o almacenamiento; comercialización o servicios e industrialización.

a) Depósito o almacenamiento: “es aquella en la cual la mercadería solo fuere admitida en espera de un destino ulterior. En la misma la mercadería solo puede ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar su presentación o su calidad comercial o acondicionarla para el transporte, tales como división o reunión de bultos, formación de lotes clasificación y cambio de embalaje” (7). Éstas, como dice Basaldúa (8), son creadas para facilitar el transporte y almacenado de la mercadería en espera de una destinación ya sea para exportar o importar facilitando ciertos pasos y agilizando el comercio.

b) Comercialización o servicios: Son aquellas en las que se autoriza a producir actos de comercialización o prestación de servicios. En estos casos la mercadería, mientras se encuentre en la zona, no puede sufrir ningún proceso de transformación y por lo tanto deberá ser extraída de la misma forma en que se ingresó. El Código Aduanero Argentino las describe como “aquellas en las que la mercadería puede ser comercializada, utilizada o consumida”. Un ejemplo de estas son las tiendas libres o free shop que tienen como finalidad la comercialización de estas mercaderías por los viajeros para su consumo. Se ubican principalmente en lugares donde los medios de transporte parten hacia el exterior.

c) Industrialización: Son aquellas donde la mercadería sufre un proceso de transformación. En estos casos lo que ingresa a la zona franca no sale en la misma forma en la que ingresó, sino que pasa por un procedimiento de transformación mediante el cual

(6) TOSI, J. L. *Las Zonas Francas y los Mercados Internacionales*, Buenos Aires, La Ley, 2000, pp. 6-9.

(7) Artículo 569 Código Aduanero Argentino.

(8) BASALDUA, R. X. “Áreas francas, concepto y utilidad. Problemas de su compatibilidad con el Mercosur”, *Revista de Estudios Aduaneros*, N° 6, Vol. 4, 1994, pp. 17-28.

se le introduce algún tipo de valor agregado. La mayoría de las zonas industriales tienen como finalidad la producción para la exportación, siendo ésta una manera de protección de la industria nacional, la que se vería en desventaja al competir con empresas ubicadas en situaciones muy beneficiosas. Este es el caso de las zonas francas argentinas y las zonas de procesamiento para exportación de Brasil. Pero también existen casos en los que la producción está destinada a fortalecer el consumo interno. Aquí no se busca ya la exportación, sino la introducción de la mercadería al territorio aduanero para ser comercializados en éste, como la zona franca de Manaus.

Otra clasificación es la que elabora Celino (9) inspirado en los regímenes de zonas francas de Asia. Esta cuestión es de relevancia ya que las ZPE brasileras están basadas en el éxito de las que se instalaron en China, siendo su ejemplo a seguir. Según este autor, se puede clasificar por el terreno que ocupan o por el régimen que las confiere. En las zonas de tipo territorial poseen un área delimitada, con instalaciones e infraestructura implantada. Las zonas de tipo régimen pueden instalarse en cualquier parte del país y gozar de los beneficios, siempre que cumpla requisitos preestablecidos.

Agrega que las territoriales se subdividen en abiertas y cerradas (enclaves), en las primeras si bien existe un control especial por la autoridad aduanera, no está aislada de la economía local. Por el contrario en las segundas, hay una zona estrictamente definida en la que se lleva a cabo la política de control cerrado, por lo que hay menos contacto con el resto de la economía en comparación con el de las zonas abiertas.

V. Situación en Brasil

Actualmente conviven dos regímenes distintos que intentaremos analizar en este artículo. Por un lado la Zona Franca de Manaus, administrada por la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), ubicada en la ciudad que lleva el mismo nombre perteneciente al estado de Amazonas. Por otro lado tenemos un régimen llamado Zona de Procesamiento de Exportación o ZPE y que no es otra cosa que la instalación en ciertos lugares de zonas francas que reciben a empresas para dedicarse a la producción de bienes y servicios destinados a la exportación.

V.1 Zona Franca de Manaus

Fue originalmente concebida como un puerto libre en 1957 por la ley 3137. Diez años después, el decreto ley 288 de 1967 reformó el modelo y la institución de los incentivos fiscales con el objetivo de crear un centro destinado a la industria, comercio y agricultura.

Como señala Miranda (10) los diferentes incentivos que se les aplican a los proyectos instalados ahí tienen, entre otras, la finalidad de reducir las desventajas ocasionadas por la ubicación geográfica del lugar ya que de otro modo no sería interesante para las empresas radicarse allí. Entre los incentivos ofrecidos aquí los principales son los fiscales y

(9) CELINO, E. A. de B. Ob. cit., pp. 27-28.

(10) MIRANDA, R. N. "Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades", *Textos para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal*, N° 126, 2013, pp. 4-5.

consisten en la reducción o exención de los impuestos federales, estatales y municipales. Otro beneficio importante es la posibilidad de los empresarios de adquirir terrenos a un precio simbólico dentro del parque industrial de Manaus el cual posee una completa infraestructura de servicios de salud, energía y comunicaciones.

Agrega que los incentivos fiscales fueron planeados originalmente para terminar en 1997 pero éstos han sido renovados y prorrogados a través de una legislación específica establecida por la enmienda Constitucional N° 42 del año 2003, que amplió los beneficios de 2013 a 2023.

Actualmente, más de 600 empresas se encuentran en el Polo Industrial de Manaus. Su balance para el año 2011 reflejó un ingreso de 70 mil millones de dólares, a su vez se generaron más de 100 mil empleos directos y otros 400 mil indirectos, lo que llevó al estado de Amazonas a ubicarse en el 3° puesto del ranking de estados brasileños que más recaudan con el sector industrial.

La instalación de esta zona franca por el estado brasileño tiene como finalidad fomentar el desarrollo económico y social de una región muy anegada, distanciada de los polos productivos del país y que de otra manera le sería muy difícil entablar una competencia productiva en condiciones igualitarias. Tiene también una finalidad estratégica de soberanía nacional, al crear un polo industrial en una zona poco poblada por su locación se consigue que la gente comience a llegar en busca de oportunidades laborales y se cree una ciudad donde antes no existía, transformando un lugar desprotegido y aislado en uno que permita el ingreso de las instituciones y controles estatales.

V.2. Evolución

Para llegar al estado actual la Zona Franca de Manaus ha atravesado diferentes etapas que se correlacionan con momentos políticos e ideológicos que han ido mudando a través de los años, pasando por distintos tipos de gobiernos tanto democráticos como de facto.

El primer antecedente es la ley que crea en Manaus un puerto libre o área de libre comercio en el año 1957, diez años después el decreto ley aún vigente crea allí la zona franca. Posteriormente y hasta el año 1975, en Brasil la política de referencia en esos años se caracterizaba por el fomento de la sustitución de importaciones de bienes finales y en la formación del mercado interior. Esta etapa se caracterizó por la libertad en las importaciones, especialmente insumos para la producción y fue la piedra principal para la elaboración del polo industrial.

Del año 1975 al 1990 la política industrial se profundizó, aumentó la producción de insumos para el mercado interno, se fijaron límites mínimos de nacionalización de productos y límites máximos generales de importación. Esta fue una de las etapas más prolíferas para la industria en Manaus donde se llegaron a tener hasta 80.000 puestos de trabajo directos en el sector manufacturero. Sin embargo el comercio seguía siendo también un factor muy relevante.

Un nuevo cambio de rumbo se dio en Brasil a partir del año 90 en relación a la política industrial y de comercio exterior y se caracterizó por la apertura de la economía brasilera.

Esto llevo a la zona franca Manaus a perder la relevancia en el comercio ya que se redujeron los impuestos a las importaciones en el resto del país y ésta perdió la exclusividad. Con la incursión mundial de las ideas del neoliberalismo, la privatización y la apertura económica, en la zona dejaron de tener relevancia los incentivos a las importaciones para el comercio. En consecuencia se tuvo que implementar un nuevo viraje y es por ello que se buscó la ampliación de la competitividad tecnológica como una forma de mantenerse a los estándares internacionales. A partir del año 2003 esta idea se profundiza con la creación y entrada en vigor de la política de desarrollo productivo (PDP) que complementa la política industrial tecnológica y de comercio exterior (PITCE) (11).

El decreto ley 288 de 1967 es el que regula actualmente a la zona franca de Manaus y en su artículo 1° la define como una zona de libre comercio de importación y exportación y de incentivos fiscales especiales, establecida con la finalidad de crear en el interior del Amazonas, un centro industrial, comercial y agrícola dotado de las condiciones económicas que permitan su desarrollo, en función de los factores locales y gran distancia, a que se encuentran los centros consumidores de sus productos.

El artículo 2°, por su parte, designa como encargado al Poder Ejecutivo para demarcar un área en el margen izquierdo del Río Negro y Amazonas donde se instalará la zona franca con un mínimo de 10.000 km cuadrados y que incluye la ciudad de Manaus y sus alrededores. Posteriormente establece que el área de la zona tendrá una longitud máxima continua a la izquierda en las riberas de los ríos Negro y Amazonas de cincuenta kilómetros aguas abajo de Manaus, cuarenta y cinco kilómetros río arriba de la ciudad.

Debido a su ubicación geográfica especial, en un lugar alejado y bastante aislado es que se hace posible la instalación de la zona franca en un territorio tan amplio. Los principales accesos a la ciudad son el fluvial y aéreo por lo que los controles se facilitan en relación a otras ubicaciones en lo relativo al ingreso y egreso de mercaderías.

Si bien está claro que respecto de estas áreas y dentro de ellas se acepta que no se ejerza un control habitual ya que se trata de un ámbito no arancelario (12), si es necesario un exhaustivo control para evitar que mediante éstas se produzcan ilícitos aduaneros, lo que conlleva un desgaste importante y una gran inversión económica.

V.3. Los incentivos fiscales

Del artículo 3 al 9 se establecen los incentivos fiscales los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Exención de impuestos a la importación e impuesto sobre los productos industrializados en los bienes importados destinados a consumo interno, a industrialización y depósito para su reexportación. En este caso quedan excluidas las armas, municiones, tabaco, bebidas alcohólicas, automóviles de pasajeros, perfumería o tocador, salvo para

(11) Ver http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm, visto 19 de febrero de 2014.

(12) BASALDUA, R. X. "Reflexiones sobre el Código Aduanero del Mercosur", *Revista de Estudios Aduaneros*, N° 10 Vol. 6, 1996 - 1997, p 122.

el consumo interno de la zona franca. A diferencia de lo que sucede en zona franca en sentido estricto donde la mercadería que ingresa del exterior no tributa por que no se considera importada aún, en el caso de Manaos es diferente está se considera importada pero no tributará el impuesto debido a la exención prevista en la ley. Esta es una de las cosas que han llevado a algunos juristas a no concebirla como un área franca, sino como régimen aduanero especial.

b) A los efectos fiscales se tiene como exportación toda mercadería que ingrese a la zona franca de origen nacional para consumo, industrialización o reexportación. Con el fin de evitar que se transforme en un punto de salida de productos sin el pago del correspondiente arancel a la exportación es que esta norma establece que todo lo que ingrese de origen nacional a la zona debe pagar el tributo, independientemente de su destino.

c) Las mercaderías, cualquiera sea su origen que se exportan al extranjero, están exentas del pago del arancel a las exportaciones. En este caso tendríamos tres tipos de productos que tiene como destino el extranjero, todos exentos del tributo pero por justificaciones distintas.

En primer lugar los productos completamente extranjeros, estos son los que se introducen a la zona y son reexportados en el mismo estado o industrializados pero sin componentes nacionales. Como vimos en el apartado a) el ingreso de estos productos está exento de pago de impuestos a la importación por lo que su exportación sigue el mismo camino. En segundo lugar los productos nacionales que se exportan en el mismo estado o son industrializados sin componentes extranjeros, éstos, al introducirse a la zona franca ya tributaron el impuesto a la exportación como vimos en el apartado b) por lo que mal podría volver a cobrarse ese impuesto cuando estos son extraídos de la zona hacia el extranjero. Por último tenemos los mixtos, productos elaborados con materia prima nacional y extranjera, está demás explicar que estos están exentos y su justificación corresponde a la que antes mencionamos para cada componente.

d) Las mercaderías de origen extranjero almacenadas en la zona franca cuando se ingresen al territorio nacional quedan sujetas al pago de los impuestos de importación, excepto casos específicos previsto por la legislación. La exención que le permite a la mercadería ingresar y permanecer en la zona franca desaparece cuando ésta es sacada con destino al territorio nacional y debe efectivizarse el pago los tributos correspondientes.

e) Los productos industrializados en la zona franca que se ingresen al territorio nacional, estarán sujetos al pago del impuesto sobre las importaciones relativos a las materias primas, productos semielaborados, materiales secundarios y de embalaje, componentes y otros insumos de origen extranjero. Están exentos los bienes de informática, automóviles, tractores y otros vehículos terrestres y sus partes. Estas exenciones encuentran razón en la idea de fomentar la industria de esos productos, atrayendo capitales extranjeros y con ello facilitar la transferencia tecnológica necesaria para la producción. La finalidad es evitar que estos productos sean importados para el consumo interno y que estas industrias abastezcan el mercado local.

f) Las mercancías de origen nacional destinadas a la zona franca con el fin de ser re-importadas a otras partes del país se almacenarán en almacenes o buques bajo el control de la Superintendencia (SUFRAMA) y deberá pagar todos los impuestos aplicables a la producción y circulación de bienes en el país.

g) Todos los productos fabricados en la Zona Franca de Manaus están exentas del impuesto a los productos industrializados (IPI), ya sea para su consumo interno o para la venta en cualquier parte del territorio nacional.

V.4. Administración

El artículo 10 del decreto establece que: “La gestión de las instalaciones y servicios de la Zona Franca será ejercida por la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera, con sede en la ciudad de Manaus, capital del Estado de Amazonas.”

La SUFRAMA es la encargada de administrar todo lo relativo a la zona franca, tiene como objetivos fomentar el desarrollo de los tres polos que la componen, industrial, comercial y agrícola. A su vez, con los fondos recaudados con la prestación del servicio de las empresas que se benefician de incentivos fiscales de la esta zona franca, ésta se asocia con los gobiernos estatales y locales, instituciones educativas y cooperativas de investigación para financiar proyectos de apoyo a la infraestructura económica, la industria manufacturera, el turismo, la investigación y desarrollo y la formación de capital intelectual (13).

La organización de la SUFRAMA

El decreto ley en estudio establece que la Superintendencia estará compuesta por un superintendente que tendrá un Consejo Técnico y Unidades Administrativas. El artículo 2 enumera y organiza dicha estructura de la siguiente manera:

- I - Órgano deliberante superior: Consejo SUFRAMA;
- II - Los órganos de asistencia directa e inmediata a la Superintendente:
 - a) Gabinete;
 - b) Coordinación General de Comunicación Social;
 - c) Coordinación General del Consejo de Administración;
 - d) Coordinación General de Estudios Económicos y Empresariales;
 - e) Coordinación General de Representación Institucional;
 - f) Coordinación General de Comercio Exterior, y

(13) Ver <http://www.suframa.gov.br>, visto 19 de febrero de 2014.

- g) Coordinación General de Promoción del Comercio;

III - Organismos Seccionales:

- a) Procurador o Fiscalizador Federal;
- b) Auditoría Interna;
- c) Órgano Disciplinario y
- d) Asistente del Superintendente de Administración;

IV - Órganos Específicos Únicos:

- a) Superintendente Adjunto de Planeamiento y Desarrollo Regional;
- b) Superintendente Adjunto de Proyecto;
- c) Superintendente Adjunto de Operaciones y

V - Unidades Descentralizadas:

- a) Coordinación General de Portal Amazonas Occidental;
- b) Zonas de Libre Comercio y
- c) Oficinas Regionales.

V.5. Datos sobre los sectores que integran la Zona Franca de Manaus

Recordemos que esta zona franca comprende tres sectores bien marcados, el comercial, industrial y agrícola. El primero tuvo su mayor auge a finales de la década de los 80 debido que Brasil había tenido hasta ese momento un régimen de consumo e importaciones cerrado bastante riguroso impuesto por los gobiernos de facto. El segundo es considerado la base de sustento de la zona franca teniendo más de 600 industrias instaladas en él. Por último, el agrícola, es un proyecto tendiente al desarrollo de productos naturales y originarios, con el fin de fomentar su cultivo y comercialización, también tiene como objetivo favorecer a pequeños productores y regularizar la situación de los que están establecidos en el lugar.

Como un punto aparte podemos mencionar un cuarto sector que es muy explotado en todo el Brasil y por ende no escapa a este lugar, estamos hablando del turismo. Para la Superintendencia y para el gobierno brasilero es primordial el fomento y explotación de este ámbito.

El Polo Industrial de Manaus es uno de los más modernos de América Latina, que reúne a las áreas de vanguardia de la electrónica, vehículos de dos ruedas, productos ópticos, productos informáticos, industrias químicas, entre las que destacamos: televisores a color, teléfonos celulares, motocicletas, estéreos 3 en 1, monitores de video, radiograbadores, reproductores de DVD, aires acondicionados, receptores decodificador de señal digital, relojes pulsera y de bolsillo, discos compactos, DVD, bicicletas, microordenadores, má-

quinas de afeitar no eléctricas, navajas, dispositivos transmisores/receptores, químicos concentrados para bebidas sin alcohol (14).

A través de la historia de la zona franca, el sector industrial ha sido un factor fundamental para el desarrollo de ésta. Con los avances tecnológicos Brasil ha encontrado en la zona franca una manera de integrarse a la evolución mundial y meterse de lleno en el sector productivo de la electrónica. Lo dicho no significa que se limite solo a esto, la industria automotriz, específicamente de motocicletas y autopartes está en la cima de la producción. Un nuevo y pujante sector, relacionado con la electrónica, es el del desarrollo de Software el cual ha tenido gran progreso a nivel mundial y muchos gobiernos están apuntando a este mediante proyectos e incentivos.

En estos sectores relacionados con los avances tecnológicos, la zona franca no solo se dedica a la producción de bienes sino que también parte de los ingresos se destinan a proyectos de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Para ello existe el CAPDA o Comité de las Actividades de Investigación y Desarrollo de la Amazonia, creado para impulsar diversos programas con ese fin (15).

Hasta fines de los años 80 el sector comercial, entendiendo a este como el que importaba mercaderías para venderlas en el mercado interno, fue el de mayor productividad de la zona. Se convirtió en uno de los centros comerciales más importantes de Latinoamérica, convocando comerciantes con experiencia internacional e incluso alcanzando un record de empleo de 80.000 personas en el sector. Este incremento no fue totalmente positivo ya que implicó el descuido y casi abandono de los demás sectores. Con la llegada del neoliberalismo al mundo y a Brasil su economía se abrió y la zona dejó de ostentar la exclusividad para importar, fue el fin del auge comercial de la zona. Actualmente, y a pesar de un gran descenso, el comercio sigue siendo un factor muy importante en la zona franca a pesar de haber cambiado un poco el contexto político, a tal punto que ha reputado cifras significativas, estabilizando el nivel de empleo en 50 mil, manteniendo un nivel de crecimiento de las importaciones en torno a los 150 a 350 millones de dólares de 2006 a 2012. Estos datos se refieren a las mercaderías importadas a la zona franca para ser comercializada en las áreas de libre comercio o ser introducidas al territorio nacional.

En otro extremo tenemos el sector de comercio exterior de la zona franca, es decir el que produce para exportar. Este es uno de los ítems un tanto más complicados desde el punto de vista macro económico y una de las razones por las cuales se llega a implementar el modelo que veremos más adelante de Zonas de Procesamiento de Exportación (16).

Debido a que la zona franca no tiene como objetivo único la producción para la exportación si no que su principal meta es el mercado interno, la balanza entre exportaciones e importaciones está muy desequilibrada. Con los nuevos regímenes de ZPE las mercaderías que se importen necesariamente deberán ser exportadas luego de pasar por el proceso industrial.

(14) Ver http://www.suframa.gov.br/zfm_industria.cfm, visto 19 de febrero de 2014.

(15) Ver http://www.suframa.gov.br/zfm_ind_capda.cfm, visto 19 de febrero de 2014.

(16) En adelante ZPE.

El total de las importaciones que se realizan en la zona franca tienen diversos destinos. Como vimos anteriormente hay dos grandes rubros el comercial y el industrial. El primero solo genera importaciones destinadas a la venta en el mercado interno y el segundo debería equilibrar la balanza exportando lo que produce. Pero lejos está de ser así ya que, en gran parte, se utiliza materia prima importada y la mayoría de lo fabricado tiene el mismo destino anterior y la menor cantidad es vendida al extranjero.

Esta ecuación genera que la cantidad de importaciones que realiza la zona franca sea mucho mayor que las exportaciones provocándole al país un déficit que debe cubrir con otros sectores.



El cuadro representa el marcado desbalance entre lo que se importó y exportó entre los años 2008 y 2013, cifras expresadas en millones de dólares estadounidenses.

El sector agropecuario posee uno de los proyectos de esta índole más importantes de Brasil y tiene como finalidad tanto la producción para el consumo interno como para la exportación, siendo la primera la de mayor proporción.

Hay una parte que es la más antigua y que se ubica en la zona del Distrito Industrial, allí se encuentran la mayor cantidad de pequeños productores cuya mercadería es destinada al consumo personal y su propia subsistencia, una pequeña cantidad se comercializa en la ciudad de Manaus.

El sector productivo agrícola de Manaus más significativo es el que se encuentra en el DAS o Distrito Agrícola de la Suframa que tiene una superficie aproximada de 590 mil hectáreas distribuidas y a distribuirse entre los diferentes proyectos. Aquí se radican medianos y grandes emprendimientos de los más variados en este sector de la economía, que producen en forma empresarial y utilizando maquinaria especializada para siembra, cosecha, fertilización, lavado y acondicionamiento para la comercialización.

Debido al gran tamaño que posee este distrito es que han surgido preocupaciones ambientales y es por ello que en este sector se está estudiando la implementación de una zonificación ecológica-económica del Distrito Agrícola. Tiene como finalidad establecer una reserva ecológica ambiental e identificar las áreas potenciales y explotables desde el punto de vista técnico, económico y ambiental.

Los criterios a tener en cuenta al momento de seleccionar las personas que van a habitar el lugar son el origen, experiencia, edad, condición familiar, que no posean tierras y la aptitud física y social para emprender la tarea (17).

VI. Zonas de Procesamiento de Exportación

A qué nos referimos cuando hablamos de ZPE. Esencialmente consisten en un conjunto de normas que regulan, en una zona definida en el espacio, las condiciones adecuadas para el establecimiento de empresas orientadas principalmente a la manufactura de mercaderías para su exportación. Se caracterizan por ofrecer a las empresas ubicadas allí, un régimen diferenciado en términos aduaneros, impositivos, de tipo de cambio y de control administrativo de las operaciones de comercio exterior. Para evitar que vaya en desmedro de las empresas nacionales es que la venta de la producción de las ZPE están orientadas a la exportación, y en caso de venta de su producción en el mercado interno (de estar permitido) reciben el mismo trato que el otorgado a las importaciones.

Constituyen una herramienta que Brasil está intentado utilizar desde hace una década con un éxito relativo pero en crecimiento. La implementación de este modelo se basó en la necesidad de recomponer la balanza económica entre importaciones y exportaciones como así también desarrollar la industria con fines exportadores en lugares y regiones del país que están relegadas. Para ello se tomó como referencia lo hecho en las últimas décadas en China. El veloz crecimiento económico de este país es el resultado, entre otras, de la implementación de estas zonas francas específicas.

Las ZPE se han desplegado en este país como una herramienta estratégica para el desarrollo económico en las regiones donde se ubican, con el objetivo de lograr una asistencia en el proceso de industrialización, atraer inversión extranjera y promover las relaciones comerciales internacionales. El paralelismo entre China y Brasil en los años 80 se traza debido a la similitud de ambas economías que se basaban en la agricultura y la exportación de materias primas sin valor agregado (18). Mediante la implementación de las ZPE se pretende lograr lo que el país asiático hizo en los últimos 30 años, esto es transformar la economía eminentemente agrícola en una industrializada.

Para lograrlo China utilizó seis modelos distintos de zonas francas industriales: áreas de desarrollo económico y tecnológico, las zonas económicas especiales, el desarrollo de industrias de alta tecnología, las zonas fronterizas de la cooperación económica, las zonas francas turísticas, zonas de libre comercio y las propias zonas francas industriales.

(17) Ver http://www.suframa.gov.br/zfm_agropecuaria.cfm, visto 20 de febrero de 2014.

(18) TOLEDO BELLIONE, I. Ob. cit. p. 9.

Este ejemplo pero con aspectos propios y característicos es el que Brasil ha tomado para tratar revertir los problemas planteados.

La ley 11508 de 2007, que vino a sustituir el decreto ley 2452 de 1988, es la norma que se encuentra en vigor y en el artículo 1° segundo párrafo define las ZPE diciendo que se caracterizan por ser zonas de libre comercio con el exterior, destinadas a la instalación de empresas dedicadas a la producción de bienes para ser vendidos en el extranjero, siendo consideradas como áreas primarias a los efectos del control aduanero (19). A continuación veremos los aspectos más relevantes que esta ley prevé:

1. Objetivos

Artículo 1: Reducir los desequilibrios regionales y fortalecer la balanza de pagos y para promover la difusión de la tecnología y el desarrollo económico y social del país.

2. Destino de la producción

Artículo 18: al menos el 80 % de los ingresos brutos procedentes de la venta de bienes y servicios en el extranjero. Aquí existe una diferencia importante con el decreto anterior que establecía como único destino de lo producido el extranjero, sin posibilidad de ingresar ningún porcentaje de los bienes al territorio nacional (20).

3. Supervisión General del programa.

Artículo 3: de la supervisión del programa se encarga el Consejo Nacional de las Zonas Francas de Exportación -CZPE- a cargo del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.

4. Creación de las ZPE

Artículo 2: establece que será mediante un decreto presidencial, a propuesta de los estados y/o municipios. Para ello se deberán cumplir los requisitos que la norma establece. Para ello la Administración de la ZPE deberá obedecer las órdenes de los organismos competentes en cuanto al cerramiento y deberá también proveer de las instalaciones e instrumentos necesarios para la vigilancia y el control aduanero.

5. Requisito al área destinada a la instalación de la ZPE

En uno de los requisitos mencionados anteriormente sobre la creación, establece la necesidad de comprobar la disponibilidad de área para la instalación de las ZPE. Una

(19) Solo a los fines de *control* aduanero se las considera a las ZPE como zona aduanera primaria, con el objeto de prevenir irregularidades e ilícitos y facilitar la operatoria de comercio exterior. Las zonas primarias son los lugares donde el órgano aduanero tiene mayores facultades de contralor.

(20) A la fecha existe un proyecto en el que se propone bajar del 80% al 60%. En el primer año de funcionamiento, tienen que vender en los mercados extranjeros sólo el 20 % de sus ingresos. En el segundo año, el requisito se eleva al 40 % y en el tercero, el 50%, llegando a 60 % a partir del cuarto año. El 40 % restante de la producción de bienes y servicios pueden ser vendidos en el país, pero estará sujeto al pago de dichos impuestos exigidos a las empresas fuera de las zonas francas industriales. Éste ya se encuentra aprobado por la Cámara de Diputados y está a la espera de su tratamiento del Senado.

diferencia sustancial con el régimen anterior que solo ordenaba un compromiso de adquisición y obras de infraestructura.

6. Mecanismo de protección de la industria nacional

Artículo 3: regula las facultades del CZPE, una de ellas es la de establecer mecanismos para el seguimiento del impacto sobre la producción nacional, y si el impacto encontrado es negativo, puede aumentar el porcentaje de exportación o prohibir vender en el mercado nacional durante el tiempo necesario para contrarrestar el efecto no deseado.

7. Plazos de inicio y culminación de las obras de infraestructura, bajo pena de caducidad de la concesión

Artículo 2: fija cuando el acto de creación caducará:

- i) Cuando, transcurridos 48 meses (21) a partir de la publicación, no se hubieren iniciado las obras de ejecución de acuerdo al cronograma de la propuesta de creación y
- ii) También acaecerá si las obras de ejecución no se han completado, sin razón justificada, dentro de los 12 meses a partir de la fecha prevista para su celebración en el calendario de la propuesta de creación.

8. Según el artículo 5 de la ley y tal cual lo establecía el antiguo régimen, están prohibidas las transferencias de plantas industriales ya existentes a las ZFE (22).

9. Mercaderías prohibidas

Artículo 5: establece la prohibición de producción, importación y exportación

- i) Armas o explosivos de cualquier tipo, sin la autorización previa del ejército;
- ii) Material radiactivo, salvo con la autorización previa de la Comisión Nacional de Energía Nuclear - CNEN, y
- iii) otros nominados en la regulación.

10. Pautas para el análisis de las propuestas y la adjudicación de los proyectos por el CZPE a tener en cuenta,

- i) Cumplimiento de las prioridades del gobierno para los distintos sectores de la industria nacional y la política económica global, especialmente para las políticas comerciales industriales, tecnológicas y extranjeras;

(21) Ampliado de 12 a 48 meses por la ley 12865 de 2013.

(22) Lo que se prohíbe es que las plantas que ya están en funcionamiento, pasen al régimen de ZPE, esto es debido a que este régimen pretende la creación y desarrollo de nuevos proyectos productivos. Pero nada impide que empresas con emprendimientos en funcionamiento creen nuevas industrias bajo este régimen, de lo contrario se estaría limitando el campo de aplicación a capitales extranjeros o nacionales sin plantas en funcionamiento.

- ii) Prioridad de la propuesta de creación de las ZPE ubicadas en el área geográfica privilegiada para la exportación;
- iii) Valor mínimo de las inversiones totales en compañía ZEPA autorizada para operar en el régimen de la presente ley, cuando así se prescriba por reglamento;
- iv) Demás que prevea el reglamento.

11. Plazo de vigencia de los incentivos fiscales

Artículo 8: fija como máximo 20 años. También prevé la posibilidad de prórroga a discreción del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación - CZPE ser prorrogado por igual período en el caso de la inversión en grandes proyectos que requieren largos períodos de amortización (23).

12. Fabricación de nuevos productos y exportación de estos

Artículo 8: prevé que la empresa podrá solicitar la modificación de los productos que se fabrican. A su vez define a los productos nuevos como lo que figuran en la Nomenclatura Común del Mercosur NCM en otra categoría distinta a la aprobada inicialmente.

13. Tratamiento fiscal de las importaciones o adquisiciones en el mercado interno de bienes (capital e insumos) y servicios. Se suspenden los siguientes impuestos

- i) Impuesto a la importación,
- ii) Impuesto sobre productos industrializados IPI,
- iii) Contribución para el financiamiento de la seguridad social COFINS,
- iv) Contribución social para el financiamiento de la seguridad social debida por el importador de bienes extranjeros o servicios del exterior COFINS - Importación,
- v) Contribución al Programa de Integración Social PIS y el Programa de Formación del Servicio Público PASEP,
- vi) Contribución al PIS / PASEP - Importación y
- vii) Cargo adicional para Renovación de la Marina Mercante AFRMM.

14. Tratamiento de los bienes de capital usados importados: Se aplica la suspensión de los impuestos y contribuciones mencionadas en el artículo 6.

15. Impuesto a la Renta

Entre los incentivos Superintendencia de Desarrollo del Nordeste SUDAM Superintendencia de desarrollo del Amazonas SUDENE en que las empresas en las ZPE tendrán acceso

(23) Aquí encontramos uno de los puntos más cuestionados con respecto a la modificación del régimen del decreto ley 2452/88, el cual habilitaba en el artículo 7 la posibilidad de prorrogar este plazo por circunstancias específicas por un máximo de tiempo igual al que fue autorizada. Originariamente la ley 11508 no establecía esa posibilidad, pero el error fue subsanado por la ley 11732 de 2008.

(Parte II del § 4 del art. 18), se reduce a un 75% del impuesto a la renta sobre los ingresos obtenidos por un período de 10 años, para los proyectos presentados para el año 2013.

16. Tratamiento Administrativos de las Importaciones y Exportaciones

Artículo 12: Establece que:

- i) Se dispensa de toda autorización de órganos federales, con excepción de las de orden sanitario, de interés a la seguridad nacional y de protección del medio ambiente. Salvo las impuestas por la ley.
- ii) Solamente se permitirán importaciones con la suspensión del pago de los impuestos de equipo, maquinaria e instrumentos, nuevos o usados, y materias primas, productos intermedios y materiales de embalaje necesarios para la instalación industrial o destinados a integrar el proceso productivo.
- iii) La dispensa del apartado i) no se aplica a exportaciones de productos: destinados a países con los que Brasil tenga acuerdos de pago (se aplican esos acuerdos); sujetos al régimen de cuotas aplicable a las exportaciones del país; sujetos al impuesto a la exportación.
- iv) Los productos importados pueden ser también mantenidos en depósito, reexportados o destruidos en la forma prescrita por la legislación aduanera.

17. Adquisiciones en el mercado interno

Sólo se permitirán adquisiciones en el mercado nacional, con la suspensión del pago de impuestos y contribuciones de la presente ley, los bienes necesarios para las actividades de la empresa mencionadas en la sección II de la parte introductoria del artículo 12 de esta ley (equipo, maquinaria e instrumentos, nuevos o usados, y materias primas, productos intermedios y materiales de embalaje necesarios para la instalación industrial o destinados a integrar el proceso productivo).

Los bienes adquiridos en el país pueden ser también mantenidos en depósito, exporten o destruyan en la forma prescrita por la legislación aduanera, es decir el tratamiento común como si no estuviesen en ZPE.

18. Ventas en el mercado interno

En virtud del artículo 18 las empresas deben exportar el 80% de lo producido, lo restante puede ser vendido en el mercado interno para lo cual será necesario el pago de todos los impuestos y cargos normalmente incurridos en la operación; impuesto a la importación y AFRMM (24).

19. Tratamiento de los productos adquiridos entre empresas en las ZPE

Se aplica lo establecido por el artículo 6, suspensión de impuestos. Los ingresos obtenidos en la operación se considerarán iguales que las ventas nacionales.

(24) Diferencia con el decreto ley 2452 de 1988 ver punto 2).

20. Reventa en el mercado interno de los insumos adquiridos en el país

Excepcionalmente, los insumos adquiridos en el mercado interno e importados podrán ser revendidos en el mercado interno, para ello deberán ser autorizados por el CZPE y pagarán los impuestos y contribuciones suspendidas.

21. Acceso a incentivos fiscales y al mercado financiero

- i) Regímenes suspensivos aduaneros previstos por la regulación.
- ii) Todo lo previsto para las áreas de SUDAM, la SUDENE, los fondos y programas de desarrollo de la región Centro Oeste,
- iii) Otros previstos por leyes y medidas provisorias prevista por esta ley.

22. Tratamiento fiscal, cambiario y administrativo de los servicios: El artículo 21 establece que los prestados en las ZPE por residentes o domiciliados en el extranjero, para empresas allí instaladas, serán considerados como prestados en el exterior.

23. Penalidades

Las sanciones dispuestas por esta ley no impiden otras sanciones que le puedan caber por otras normativas.

- i) Daños a la tesorería: Según el artículo 23 se produce con la introducción en el mercado interno de productos provenientes de la ZPE que hayan sido importados, adquiridos en el mercado interno o producidos en la ZPE fuera de los casos autorizados en la presente ley, y los productos extranjeros no permitidos.
- ii) Por su parte el artículo 24 dice que para el incumplimiento total o parcial del compromiso de exportación o devolver las mercancías a las ZPE asumidos por el beneficiario de los regímenes aduaneros especiales que se mencionan en las en esta ley, se aplicaran las sanciones de multa de 100% (cien por ciento) del valor de los bienes procedentes de la ZPE, y
- iii) la prohibición de la utilización de los regímenes de esta ley.

VII. Conclusiones

Podemos decir que en Brasil coexisten dos regímenes distintos, con finalidades similares y opuestas a la vez, apuntadas a satisfacer necesidades históricamente diferentes. Ambos tienen en común que se tratan de zonas donde no se aplican los aranceles correspondientes a la importación o exportación de mercaderías y la necesidad de instalarse en sitios menos favorecidos.

Por un lado encontramos a la zona franca de Manaus, creada en un momento en el cual lo primordial para los Estados era el comercio, esta zona no escapó a esa realidad. Con el tiempo el mundo cambió y se enfocó en la industrialización es por ello que Manaus supo amoldarse y se incorporó al proceso productivo. El problema es que tanto las

importaciones como los productos elaborados en ella siempre tuvieron como objetivo su comercialización en el mercado interno con un bajo porcentaje de exportaciones. Debido al gran desequilibrio comercial que generan las importaciones, surgen como respuesta las ZPEs. Estas zonas comparten el objetivo de desarrollar lugares relegados y de fomentar la industria, pero a diferencia de la anterior tiene como finalidad la exportación de lo que se produce.

Una de las cuestiones que notamos es el alejamiento del concepto clásico de zonas francas que se hace en la legislación brasilera sobre la zona franca de Manaus. No hay consenso en los autores en determinar si se trata de una zona franca propiamente dicha. Este no es el único ámbito en el que se aprecia la imprecisión al respecto, el Mercosur en distintas decisiones se ha referido a ésta como zona franca y como área aduanera especial de manera un tanto confusa (25).

Como se vio en la parte introductora, una de las principales caracterizaciones es que la zona franca es un lugar que se encuentra excluido del ámbito territorial aduanero del estado que la implementa, en consecuencia toda mercadería extranjera que ingresa a la zona no tributa impuestos de importación debido a que no se configura el hecho imponible o generador para que el impuesto sea exigible. Dicho de otra manera, la mercadería no ingresa al territorio aduanero.

En la zona franca de Manaus esto no ocurre de esa manera. Si bien el resultado es similar y las mercaderías no pagan el impuesto, esto se da por una mecánica diferente. Aquí, lo que ingresa a la zona franca es considerado una importación pero se la somete a un régimen de exenciones y suspensiones del pago del tributo. Como se vio anteriormente, el artículo 3 en la sección de incentivos del decreto ley que la regula, establece dicha suspensión para las mercaderías que se introduzcan en la zona.

Por otro lado las zonas francas en las que se permite la industria, en general tienden a producir mercadería con la finalidad de ser exportada. Son utilizadas como un mecanismo de desarrollo industrial con fines exportadores. En Manaus la producción tiene un objetivo distinto, el abastecimiento del mercado interno.

Por estas dos características consideramos que la zona franca de Manaus es un área aduanera especial y no una zona franca propiamente, es decir un área que integra el te-

(25) Decisión N° 8/94 de Mercosur. Artículo 6: "Las Áreas Aduaneras Especiales existentes de Manaus y Tierra del Fuego, constituidas en razón de su particular situación geográfica, podrán funcionar bajo el régimen actual hasta el año 2013".

Decisión N° 9/01 de Mercosur. Artículo 1: "A partir del 1° de julio de 2001, y para efectos exclusivos del comercio bilateral entre Brasil y Uruguay, gozarán de exención del Arancel Externo Común o de los aranceles nacionales de importación, cuando sean aplicables, los siguientes productos provenientes de la Zona Franca de Manaus y de la Zona Franca de Colonia...".

Decisión N° 60/07 de Mercosur. Artículo 1: "A partir del 1° de enero de 2008 y hasta el 31 de diciembre de 2012, y para efectos exclusivos del comercio bilateral entre Brasil y Uruguay, gozarán de exención del Arancel Externo Común o de los aranceles nacionales de importación, cuando sean aplicables, los siguientes productos provenientes de la Zona Franca de Manaus (Brasil) y de las Zonas Francas de Colonia y Nueva Palmira (Uruguay)...".

territorio aduanero y a la cual se le aplica una reglamentación aduanera especial distinta a la general.

En relación a las ZPEs, no han tenido un avance muy vertiginoso por el momento, actualmente existen veinticuatro en distintas fases de operatividad y pre-operatividad. Si bien la puesta en marcha está siendo una tarea difícil y solo dos ZPE han logrado llegar a la fase de operatividad. A pesar de que el proceso está tomando tiempo, en los países donde éstas funcionan con mayor éxito, el resultado no fue inmediato. Por otro lado hay otros factores que contribuyeron en Asia para que éstas surgieran con mayor velocidad, como la mano de obra barata, la precarización laboral, flexibilidad en normas de infraestructura entre otras.

Dicho esto creemos que las ZPEs pueden contribuir al desarrollo de la industria en un determinado país, facilitando la transferencia tecnológica y desarrollando lugares relegados por distintas razones. Brasil está en ese proceso y puede ser una guía para el resto de América Latina.

VIII. Bibliografía

- ALSINA, M. A., BASALDUA, R. X., & COTTER MOINE, J. P. *Código aduanero: comentarios, antecedentes, concordancias- artículos 585 a 672*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995.
- ANCHORDOQUI, E. "Las zonas francas industriales y el comercio exterior", *Integración Latinoamericana*, N° 17, 1977, pp. 3-17.
- ARIZA, J. L. "Zonas Francas un aporte al desarrollo regional", *Relaciones Internacionales*, N° 7, 1994.
- BASALDUA, R. X. *Introducción al Derecho Aduanero: concepto y contenidos*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998.
- BASALDUA, R. X. "Áreas francas, concepto y utilidad. Problemas de su compatibilidad con el Mercosur", *Revista de Estudios Aduaneros*, N° 6. Vol. 4, 1994, pp. 17-28.
- BASALDUA, R. X., MOINE, J. P. C., y COTTER, J. P. *Estudios de derecho aduanero: homenaje al Dr. Juan Patricio Cotter Moine*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007
- CAFFERATA, F. J. "Zonas Francas y la aplicación de técnicas concesionales del Estado al sector privado en el ámbito del Mercosur", *Revista de Derecho Del Mercosur*, N°1 Vol. 2, 1998, pp. 75-79.
- CELINO, E. A. de B. *As zonas de desenvolvimento econômico como instrumento de políticas públicas em países emergentes: o caso da China* (Tesis de Maestría), Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília, 2006.
- CERATO, J. R., HINTZ, A. G., HÜNICKEN, L., SUAREZ, F. R., WALLACE, M., Y ZAMZEM, V. A. "Zonas Francas. Un análisis jurídico", *Revista de La Facultad*, N° 1 Vol. 5, 1997, pp.141-190.
- LÓPEZ, J. G. "Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado", *Integración & Comercio*, N° 23, 2005, pp. 79-112.

- MADANI, D. *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, World Bank Publications, 1999.
- MADOERY, O. *Zonas francas, desarrollo regional y exportaciones: el advenimiento de las zonas de procesamiento de exportaciones en la Argentina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1996.
- MIRANDA, R. N. "Zona Franca de Manaus: desafíos e vulnerabilidades", *Textos para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal*, N° 126, 2013, pp. 4-5.
- ORDOÑEZ DA GRACA, J. "Zona franca de Manaus. Brasil", *Revista de Estudios Aduaneros*, N° 4 Vol. 2, 1992, 75-76.
- ORTIZ, J. A., y COBAS, F. X. M. "Las Zonas Francas en España y su utilidad: delimitación del concepto y perspectivas de futuro", *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española*, N° 2758, 2003, pp.1001-1008.
- TOLEDO BELLIONE, I. *Zona de Processamento de Exportação O modelo chinês como referência para a economia brasileira*, Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, Sao Pablo, Brasil, 2013.
- TOSI, J. L. *Código aduanero: comentado y anotado*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997.
- TOSI, J. L. *Las Zonas Francas y los Mercados Internacionales*, Buenos Aires La Ley, 2000. VIVES, M. L. *Las Zonas Francas. Aspectos: Jurídicos, Tributarios, Aduaneros, Comerciales y Operativos*, Buenos Aires, Errepar, 2000.

