

Senado Federal
Subsecretaria de Edições Técnicas

Estudos da Integração

(4º VOLUME)



ZPEs BRASILEIRAS:
A NECESSIDADE DE MUDANÇAS NO
CONTEXTO DO MERCOSUL

Associação Brasileira de Estudos da Integração

BRASÍLIA
1993

SENADO FEDERAL
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO

4.º VOLUME

ZPEs BRASILEIRAS:
A necessidade de mudanças no contexto
do Mercosul

EDUARDO LINDNER

FARIA CORREA CARVALHO & CIRNE LIMA
Advogados Associados

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS
DA INTEGRAÇÃO

BRASÍLIA — 1993

ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO

4.º VOLUME

**ZPEs BRASILEIRAS:
A necessidade de mudanças no contexto
do Mercosul**

FARIA CORREA CARVALHO & CIRNE LIMA
Advogados Associados

EDUARDO LINDNER

Advogado, administrador, especialista
em comércio exterior e pesquisador-fundador
da Associação Brasileira de Estudos da
Integração (ABEI)

SENADO FEDERAL

Subsecretaria de Edições Técnicas

Diretora: *Anna Maria Villela*

ISBN 85-7018-103-5

Lindner, Eduardo.

ZPEs brasileiras : a necessidade de mudanças no contexto do MERCOSUL / Eduardo Lindner. — Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas ; Porto Alegre : Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1993.

68 p. — (Estudos da integração ; v. 4)

1. Zona de processamento de exportação (ZPE).

2. Zona Franca. 3. Integração econômica — Países do Cone Sul. 4. Mercado comum — Países do Cone Sul. 5. Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL). I. Brasil. Congresso. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. II. Série. III. Título.

CDD 382

APRESENTAÇÃO

O interesse da Subsecretaria de Edições Técnicas pelo tema da integração latino-americana não é novo e antecedeu em muito a postura do Constituinte de 1988, que deu à matéria espaço próprio na Lei Maior.

Já em 1984, para comemorar o vigésimo aniversário da REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, lançamos a obra "INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: TEXTOS BÁSICOS E DOCUMENTOS", fruto do trabalho comum de juristas brasileiros e italianos.

Agora, através deste quarto volume de uma série projetada de ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO, renovamos o nosso interesse pelo fenômeno integracionista e estamos oferecendo à comunidade acadêmica o fruto de um trabalho de pesquisa sobre o tema "ZPEs Brasileiras: a necessidade de mudanças no contexto do "Mercosul" elaborado por Eduardo Lindner, pesquisador, fundador da Associação Brasileira de Estudos de Integração.

ANNA MARIA VILLELA

Diretora

Subsecretaria de Edições Técnicas

NOTA EXPLICATIVA

A Associação Brasileira de Estudos da Integração (ABEI) tem como finalidade realizar estudos sobre temas da integração, especialmente a do Cone Sul, e o estabelecimento do respectivo mercado comum.

Constituída em agosto de 1991, seus associados docentes e os associados pesquisadores iniciaram trabalhos individuais e organizaram equipes de estudo.

Os frutos dessas atividades sairão nesta coleção de ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO, que acolherá prazerosamente contribuições de pesquisadores nacionais e estrangeiros, pois constitui um dos seus objetivos a divulgação de obras que contribuam para a solução dos complexos problemas acarretados pela integração, nova e promissora realidade em nosso continente.

WERTER R. FARIA
Diretor-Presidente

SINOPSE

O presente estudo contempla a viabilidade das Zonas de Processamento de Exportação brasileiras como meio para o desenvolvimento econômico e social do País, dentro do contexto nacional e do Mercado Comum do Sul.

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
APRESENTAÇÃO	5
NOTA EXPLICATIVA	7
SINOPSE	9
1 — Introdução	12
1 — Introducción	13
2 — Delimitação do Conceito e Histórico	12
2 — Delimitación del Concepto e Histórico	13
2.1 — A Experiência Mundial em ZPEs	16
2.1 — La Experiencia Mundial en ZPEs	17
3 — Aspectos Caracterizadores das ZPEs	20
3 — Aspectos Característicos de las ZPEs	21
3.1 — Operacionalidade	20
3.1 — Operacionalidad	21
3.2 — Objetivos	22
3.2 — Objetivos	23
3.3 — Incentivos	24
3.3 — Incentivos	25
4 — ZPEs no Mundo: Objetivos Frustrados	26
4 — ZPEs en el Mundo: Objetivos Frustrados	27
5 — No Brasil: Evolução Legislativa	34
5 — En Brasil — Evolución Legislativa	35
6 — Estruturação das ZPEs Brasileiras	38
6 — Estructuración de las ZPEs Brasileñas	39
6.1 — Atividades Restritas	38
6.1 — Actividades Restrictas	39

	<i>Pág.</i>
6.2 — Uma Hipótese	42
6.2 — Una Hipótesis	43
6.3 — Aspectos da Regulamentação	44
6.3 — Aspectos de la Reglamentación	45
7 — As Zonas Francas Uruguaias	48
7 — Las Zonas Francas Uruguayas	49
8 — O MERCOSUL e as ZPEs	54
8 — El MERCOSUR y las ZPEs	55
8.1 — Origens do Mercado Comum do Sul	54
8.1 — Orígenes del Mercado Común del Sur	55
8.2 — As Zonas Livres no Contexto do MERCOSUL	56
8.2 — Las Zonas Libres en el Contexto del MERCOSUR	59
9 — Conclusão	60
9 — Conclusión	61
10 — Bibliografia Consultada	65

1 — INTRODUÇÃO

A integração do Cone Sul, inserida na tendência mundial de globalização econômica, reveste-se de vital importância na estratégia de desenvolvimento dos países sul-americanos.

Como maior expoente dessa necessidade e iniciativa de integração, emerge o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), talvez até o embrião de um grande mercado único sul-americano que, composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, deverá estar estabelecido em 31 de dezembro de 1994.

Independentemente das tratativas de concretização do MERCOSUL, seguem estes países na busca do almejado progresso. O Brasil, nesse mister, dentre várias medidas, criou Zonas de Processamento de Exportação, visando, com elas, em última análise, seu desenvolvimento econômico.

O presente estudo tem por finalidade abordar o tema Zonas de Processamento de Exportação, com vistas a demonstrar suas vantagens e desvantagens como forma de obtenção dos objetivos, por elas visados, bem como de apresentar melhoramentos a estes meio de produção.

Para tanto, inicia a abordagem do assunto com a conceituação de ZPEs, seguindo com um panorama acerca da experiência mundial nesse tipo de estrutura produtiva e comercial, a situação das ZPEs no Brasil, um comparativo destas com suas similares no Uruguai, tendo em vista o MERCOSUL; para, enfim, analisar a validade da implantação dessas zonas no intuito de alavancar o almejado desenvolvimento do País.

Do estudo das atuais condições, legais e práticas, para implantação das ZPEs brasileiras, pretende-se chegar a considerações a respeito do efetivo papel desempenhado por estas na consecução do objetivo de evolução das estruturas econômicas, políticas e sociais, não apenas do País, mas do todo maior que comporá o bloco denominado Mercado Comum do Sul.

2 — DELIMITAÇÃO DO CONCEITO E HISTÓRICO

O conceito de Zona de Livre Comércio é muito abrangente, variando, sobretudo, conforme o enfoque — jurídico ou econômico — em que é empregado.

1 — INTRODUCCIÓN

La integración del Cone Sur, inserida en la tendencia mundial de bloqueio económico, se reviste de vital importancia en la estrategia del desarrollo de los países sudamericanos.

Como mayor exponente de esa necesidad e iniciativa de integración surge el Mercado Comum del Sur (MERCOSUR), talvez sea el embrión de un gran mercado único sudamericano que, compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, deberá estar establecido el 31 de diciembre de 1994.

Independientemente de tratativas de concretización del MERCOSUR estos países siguen en busca del anhelado progreso. Brasil en este momento, entre otras diversas creó Zonas de Procesamiento de Exportación, visando, con ellas, en último análisis su desarrollo económico.

El presente estudio tiene por finalidad abordar el tema Zonas de Procesamiento de Exportación, con vistas a demostrar sus ventajas y desventajas, como forma de obtención de los objetivos, con ellos establecidos, bien como forma de presentar mejoramiento a ese medio de producción.

Por lo tanto, comenzamos abordando el asunto con el concepto de ZPE, siguiendo un panorama relativo a la experiencia mundial en este tipo de estructura productiva y comercial, la situación de la ZPEs en Brasil, un comparativo de estas con sus similares en Uruguay, teniendo en vista el MERCOSUR, para, en fin, analizar la validez de la implantación de esas zonas con intuito de lograr el anhelado desarrollo del país.

Del estudio de las actuales condiciones, legales y prácticas para la implantación de las ZPEs brasileñas, se pretende llegar a consideraciones respecto del efectivo papel desempeñado por estas, en la consecución del objetivo de la evolución de las estructuras económicas, políticas y sociales, no solo del país, sino del todo mayor que compone el bloque denominado Mercado Comum del Sur.

2 — DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO E HISTÓRICO

El concepto de Zona de Libre Comercio es muy extenso, varía conforme al enfoque jurídico o económico en el que es empleado.

Juridicamente, e em sentido lato, Zona de Livre Comércio é a associação de dois ou mais países visando à constituição de um mercado comum, no qual impere a livre circulação de produtos, capitais e pessoas.

Já sob o prisma econômico, segundo o economista americano Herbert G. Grubel, Zonas de Livre Comércio, em sentido estrito, são:

“(...) areas separated from the surrounding host country's territory by fences or other barriers into which goods from abroad can be brought without quota restrictions or the payment of tariffs and excise taxes, and without being subjected to exchange controls (...)” (Grubel, 1981, p. 40).

“(...) áreas separadas do território do país hospedeiro por meio de grades ou outras barreiras, dentro das quais bens provenientes do exterior podem ser comprados sem restrições de cota e sem o pagamento de tarifas e impostos, não estando essas áreas sujeitas a controles cambiais (...)”

Tais áreas, na prática, podem ser de pequeno porte, como uma *Free-Shop* situada em um aeroporto, ou de grande extensão, como o território de Hong Kong — considerado uma das maiores e mais complexas zonas de livre comércio. Por outro lado, podem desempenhar atividades que vão desde a simples venda de bens importados, como no caso das *Free-Shops* até outras bem mais complexas, como comerciais ou industriais, como se vê em Hong Kong, por exemplo.

As Zonas de Livre Comércio, em sentido estrito, corporificam-se sob duas formas principais: Zona de Processamento de Exportação e Zona Franca.

Entre esses dois expoentes há grandes semelhanças, diferindo as mesmas, basicamente, quanto ao fato de a primeira possuir finalidade eminentemente industrial, enquanto que a segunda apresenta, além desta, também a de prestação de serviços e comercial.

Zona de Processamento de Exportação (ZPE) é uma área dotada de extraterritorialidade aduaneira, separada do território do país sede através de barreiras físicas, destinada à produção de bens voltados normalmente à exportação. No âmbito da ZPE, a importação dos bens necessários à produção é livre de taxas, impostos e demais barreiras — quer tarifárias ou não — aplicadas normalmente ao comércio exterior de um país. Já sobre a exportação pode haver a incidência de tributos, porém somente sobre o valor agregado durante o processo produtivo na ZPE.

Em estudo realizado pela UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) publicado em 1985, acerca das ZPEs instaladas

Juridicamente, en sentido laxo Zona de Libre Comercio es la Asociación de dos o más países visando la constitución de un mercado común en el cual predomina la libre circulación de productos, capitales y personas.

Yá bajo el prisma económico, según el economista americano Herbert G. Grubel, Zonas de Libre Comercio, en sentido estricto son:

“(...) areas separated from the surrounding host country's territory by fences or other barriers into which goods from abroad can be brought without quota restrictions of the payment of tariffs and excise taxes, and without being subjected to exchange controls (...)” (Grubel, 1981, p. 40).

(...) áreas separadas del territorio del país hospedeiro por medio de rejas o otras barreras, dentro de las cuales bienes provenientes del exterior pueden ser comprados sin restricción de cuota e sin el pago de tarifas y impuestos, no estando estas áreas sujetas a controles cambiarios (...)

Tales áreas, en la práctica, pueden ser de pequeño porte, como un *Free-Shop* situado en un aeropuerto, o de gran extensión como el territorio de Hong Kong considerado una de las mayores y mas complejas zonas de libre comercio. Por otro lado, pueden desempeñar actividades que van desde la simple venta de bienes importados tipo el caso de *Free-Shops* hasta otras mucho más complejas como comerciales o industriales, como hay en Hong Kong, por ejemplo.

Las Zonas de Libre Comercio, en sentido estricto se corporizan bajo dos formas principales: Zona de Procesamiento de Exportación y Zona Franca.

Entre estos dos exponentes hay grandes semejanzas, distinguiéndose basicamente, cuanto al facto de la primera poseer finalidad eminentemente industrial mientras que la segunda presenta también la prestación de servicios y comercial.

Zona de Procesamiento de Exportación (ZPE) es una área dotada de extraterritorialidad aduanera, separada del territorio del país sede através de barreras físicas, destinada a producción de bienes volcados normalmente a la exportación. En el ámbito de ZPE, la importación de los bienes necesarios a la producción es libre de tasas, impuestos y demás barreras — sean tarifarias o no, aplicadas normalmente al comercio exterior de un país. Ya sobre la exportación puede haber la incidencia de tributos, pero solamente sobre el valor agregado durante el proceso productivo en la ZPE.

En un estudio realizado por UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) publicado en 1985 acerca de las ZPEs instaladas

em países em desenvolvimento, estas, corroborando e completando o acima exposto, são definidas como:

“EPZs are industrial states which form enclaves within the national customs territory and are usually situated near an international port and/or airport. The entire production of such zones is normally intended for export. Imports of raw material, intermediate products, and equipment and machinery required for export production are not subject to the payment of customs duty.” (UNCTAD, 1985, p. 4).

“ZPEs são ilhas industriais que formam enclaves dentro do território aduaneiro nacional e que usualmente estão situadas nas imediações de porto e/ou aeroporto internacional. A totalidade da produção dessas zonas é normalmente destinada à exportação. Importações de matéria-prima, produtos intermediários e os equipamentos e maquinário necessários à produção não estão sujeitos ao pagamento de tributos aduaneiros.”

2.1 — A Experiência Mundial em ZPEs

Originalmente, as zonas de livre comércio surgiram como enclaves estabelecidos nas principais rotas do comércio internacional, visando a facilitá-lo. Representavam, essencialmente, pontos de parada para estocagem, reembalagem, colocação de marca e outras operações simples e necessárias à re-exportação.

Com o passar do tempo, e com a conseqüente evolução, as zonas livres passaram a ser criadas em países desenvolvidos como forma de neutralizar a alta dos custos de produção, decorrente da excessiva tributação, tanto na importação de insumos, como na exportação de bens de consumo e de indústria. A primeira ZPE foi estabelecida junto ao aeroporto de Shannon, na Irlanda, em 1959. A importância dessa ZPE está no fato de ter sido a pioneira e, por isso, líder do desenvolvimento dessas novas “ilhas” industriais durante os anos 60.

Em alguns países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos, as ZPEs adquiriram uma conotação peculiar ao voltarem grande parte de sua produção para o mercado doméstico. As maiores beneficiadas foram as indústrias automobilísticas que, ao operarem em ZPEs, ficam isentas de taxas de importações, inclusive as incidentes sobre o combustível consumido durante o processo produtivo.

A partir do final da década de 60, a tendência de instalação de zonas livres foi deslocada para os países em desenvolvimento. Ao contrário do que ocorrera nos países desenvolvidos, as ZPEs, do assim dito Terceiro Mundo, nortearam, desde o início, sua produção ao mercado exterior.

en países en vías de desarrollo, estas, confirmando y completando lo arriba expuesto, son definidas como:

“EPZs are industrial states which form enclaves within the national customs territory and are usually situated near an international port and or airport. The entire production of such zones is normally intended for export. Imports of raw material, intermediate products, and equipment and machinery required for export production are not subject to the payment of customs duty.” (UNCTAD, 1985, p. 4.)

“ZPEs son islas industriales que forman enclaves dentro del territorio aduanero nacional y que generalmente estan situadas en las inmediaciones del puerto o aeropuerto internacional. La totalidad de la producción de esas Zonas es normalmente destinada a la exportación. Importaciones de materia prima, productos intermediarios y los equipamientos y maquinaria necesarias para la producción no están sujetos al pago de tributos aduaneros.”

2.1 — La Experiencia Mundial en ZPEs

Originalmente, las zonas de libre comercio surgieron como enclaves establecidos en las principales rutas del comercio internacional, visando a facilitarlo. Representaban, esencialmente, puntos de partida para el almacenamiento, embalage, colocación de marcas y otras operaciones simples y necesarias en la reexportación.

Con el pasar del tiempo y con la conseqüente evolución, las zonas libres pasaron a ser creadas en países desarrollados como forma de neutralizar el alza de los costos de producción consecuencia de la excesiva tributación, tanto en la importación de insumos, como en la exportación de bienes de consumo y de la industria. La primera ZPE fue establecida junto al aeropuerto de Shannon en Irlanda en 1959. La importancia desta ZPE esta en el hecho de haber sido la pionera y, por esto, líder del crecimiento de esas nuevas “islas” industriales durante los años 60.

En algunos países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos, las ZPEs adquirieron una conotación peculiar al volver gran parte de su producción para el mercado doméstico. Las mayores beneficiarias fueron las industrias automovilísticas que al operar en ZPEs, quedan exentas de tasas de importación, inclusive de las que inciden sobre el combustible consumido durante el proceso productivo.

A partir del final de la década del 60, la tendencia a la instalación de zonas libres fue dislocada para los países en vías de desarrollo. Al contrario de lo que ocurrió en los países desarrollados, las ZPEs, del así llamado Tercer Mundo, orientaron desde el inicio a su producción al mercado exterior.

A primeira a ser estabelecida foi a de Kandla, na Índia, em 1965. Atualmente, o número de ZPEs em funcionamento em todo o mundo gravita em torno de uma centena, sendo que as situadas em países subdesenvolvidos formam a grande maioria.

Analisando-se o processo de instalação de ZPEs nos países em desenvolvimento, infere-se a não existência de relação entre o PIB *per capita*, a magnitude da população economicamente ativa e o estabelecimento de zonas livres. O que explica o fato de encontrarmos ZPEs em uma gama diferenciada de países e situações.

“EPZs can be found in developing countries with large population and a relatively high GNP *per capita*, in countries with large population and relatively low GNP *per capita*, in countries with small population and a relatively high GNP *per capita* as well as in countries with small population and a relatively low GNP *per capita*.” (UNCTAD, 1985, p. 2).

“ZPEs podem ser encontradas em países em desenvolvimento com grande população e um relativamente alto PIB *per capita*, em países com grande população e um relativamente baixo PIB *per capita*, em países com pequena população e um relativamente alto PIB *per capita*, assim como em países com pequena população e um relativamente baixo PIB *per capita*.”

O fator primordial que norteou a instalação de ZPEs em países em desenvolvimento, nesse último quartel de século, foi a existência de mão-de-obra extremamente barata. Estudos realizados pela UNCTAD indicam que, em 1977, o custo da mão-de-obra no Reino Unido chegava a ser até 28 vezes mais alto que nos países em desenvolvimento, enquanto que nos Estados Unidos esse diferencial chegava a ser de até 57 vezes.

Tal vantagem nos custos torna-se ainda mais substancial ao se comparar a produtividade anual *per capita* de uma ZPE instalada em um país de Terceiro Mundo com a produtividade anual *per capita* de um país desenvolvido. Nos países desenvolvidos, principalmente em decorrência da existência de sindicatos fortes de trabalhadores, a jornada de trabalho diária e anual é muito menor que nos países subdesenvolvidos, em especial os asiáticos. Estes, porém, compensam com folga a menor produtividade *per capita* por hora da mão-de-obra terceiro — mundista — limitada, nas ZPEs, à utilização de tecnologia obsoleta no desempenho de atividades de performance simples —, com uma jornada de trabalho mais longa.

“(. . .) there is evidence that labour productivity per working year is often substantially higher in EPZs in developing countries than at the traditional industrial sites in developed countries. The explanation is a higher labour intensity, reflected in more hours

La primera en ser establecida fue la de Kandla, en la India, en 1965. Actualmente, el número de ZPEs en funcionamiento en todo el mundo gira en torno de un centenar, siendo que las situadas en países subdesarrollados fueron la gran mayoría.

Analizando el proceso de instalación de ZPEs en los países en desarrollo, se infiere la no existencia de relación entre el PBI *per capita*, la magnitud de la población economicamente activa y el establecimiento de zonas libres. Lo que explica el hecho de encontrar ZPEs en una gama muy diferenciada de países y situaciones.

“EPZs can be found in developing countries with large population and a relatively high GNP *per capita*, in countries with large population and a relatively low GNP *per capita*, in countries with small population and a relatively high GNP *per capita* as well as in countries with small population and a relatively low GNP *per capita*.” (UNCTAD, 1985, p. 2.)

“ZPEs pueden ser encontradas en países en crecimiento con gran población y un relativo alto PBI *per capita*, en países con gran población y un relativo bajo PBI *per capita*, en países con pequeña población y un relativo alto PBI *per capita*, así como en países con pequeña población y un relativo bajo PBI *per capita*.”

El factor primordial que orientó la instalación de ZPEs en países en crecimiento, en este último cuarto de siglo, fue la existencia de mano de obra extremamente barata. Estudios realizados por la UNCTAD indican que en 1977, el costo de la mano de obra en el Reino Unido llegaba a ser hasta 28 veces más alto que en los países en desarrollo, mientras que en los Estados Unidos esa diferencia llegaba a ser de hasta 57 veces.

Tal ventaja en los costos se torna todavía mas substancial si se compara la productividad anual *per capita* de una ZPE instalada en un país del Tercer Mundo con la productividad anual *per capita* de un país desarrollado. En los países desarrollados, principalmente en el transcurso de la existencia de sindicatos fuertes de trabajadores, la jornada de trabajo diaria y anual es mucho menor que en los países subdesarrollados, en especial los asiáticos. Estos, sin embargo, compensan con descanso la menor productividad *per capita* por hora de mano de obra tercer mundista, limitada, en las ZPEs a la utilización de tecnología obsoleta en el desempeño de actividad de performance simple, con una jornada de trabajo mas larga.

“(. . .) there is evidence that labour productivity per working year is often substantially higher in EPZs in developing countries than at the traditional industrial sites in developed countries. The explanation is a higher labour intensity, reflected in more hours

of work per week, and fewer holidays per year.” (UNCTAD, 1985, p. 15.)

“(…) Hay evidencia de que la productividad laboral por año de trabajo es, con frecuencia, substancialmente mas alta en of work per week, and fewer holidays per year (UNCTAD, 1985 p. 15).”

“(…) a evidência de que a produtividade laboral por ano de trabalho é, com frequência, substancialmente mais alta nas ZPEs de países em desenvolvimento do que na indústria tradicional situada em países desenvolvidos. A explicação é uma intensidade de trabalho mais alta, refletida em mais horas de trabalho por semana e em menos feriados por ano.”

3 — ASPECTOS CARACTERIZADORES DAS ZPEs

3.1 — Operacionalidade

A importação de matérias-primas, produtos intermediários, equipamentos e maquinaria necessários à produção a ser exportada não é atingida fiscalmente, o que diminui, sobremaneira, o tempo consumido com os procedimentos de exportação e importação, acarretando uma grande simplicidade e dinamicidade das transações comerciais.

“Time-consuming customs procedures on import into the zones and export from the zones are kept to a minimum.” (UNCTAD, 1985, p. 10.)”

“O tempo consumido com procedimentos alfandegários, de importação para as zonas e de exportação para fora das zonas, é mantido ao mínimo.”

A isenção fiscal aliada à irrestringibilidade de importação possibilita às indústrias localizadas em ZPEs um rápido e fácil acesso aos produtos estrangeiros. Nesse mister, a zona livre se consubstancia num meio efetivo de neutralização das adversas conseqüências decorrentes da proteção de mercado, a que estão sujeitos grande parte dos países em desenvolvimento, dentre eles, e em especial, o Brasil.

Cabe salientar, contudo, que essa atenuação das barreiras protetórias não se estende ao mercado doméstico, ficando restrito à zona livre, o que amplifica ainda mais o alto conteúdo de importações de uma ZPE, e aumenta a vantagem em relação às indústrias localizadas no território doméstico.

É imprescindível ao bom funcionamento de uma ZPE que a mesma ofereça uma série de facilidades de ordem estrutural, como a proximidade a portos ou aeroportos, facilidade de transporte contentorizado — em especial o containerizado —, construções industriais padronizadas e serviços de

las ZPEs de países en desarrollo de que en las industrias tradicional situadas en países desarrollados. La explicación es una intensidad de trabajo mas alta, reflejado en mas horas de trabajo por semana y en menos feriados por año.”

3 — ASPECTOS CARACTERIZADORES DE LAS ZPEs

3.1 — Operacionalidad

La importación de materias primas, productos intermediarios, equipamientos y maquinaria necesarios para la producción a ser exportada no es alcanzada fiscalmente, lo que disminuye, sobremanera el tiempo consumido con los procedimientos de exportación e importación, proporcionando gran simplicidad y dinamismo en las transacciones comerciales.

“Time-consuming customs procedures on import into the zones and export from the zones are kept to a minimum.” (UNCTAD, 1985. p. 10.)

[El tiempo empleado con procedimientos aduaneros, de importación para las zonas y de exportación para fuera de las zonas, es mantenido al mínimo.]

La exención fiscal aliada a la irrestrictibilidad de importación facilita a las industrias localizadas en ZPEs un rápido y fácil acceso a los productos extranjeros. En ese menester, la zona libre se transforma en un medio efectivo de neutralización de adversas consecuencias subsiguiente a la protección del mercado, a que están sujetos gran parte de los países en desarrollo, entre ellos y en especial, el Brasil.

Cabe destacar, todavía, que esa atenuación de las barreras protectoras no se extiende al mercado doméstico, quedando restringido a la zona libre, lo que amplía todavía más el alto contenido de las importaciones de una ZPE, y aumenta la ventaja en relación a las industrias localizadas en el territorio doméstico.

Es imprescindible, para el buen funcionamiento de una ZPE que la misma ofrezca una serie de facilidades de orden estructural, como la proximidad a los puertos o aeropuertos, facilidad de transporte en contenedores, en especial el de contenedores construcciones industriales padronizadas y servicios de apoyos, en ellos incluidos el abastecimiento de agua, energía y telecomunicaciones además de otros apoyos sócio-comerciales, como bancos, agentes marítimos, aseguradoras, puestos de salud, restaurantes, etc. Esa tamaño estructura, entretanto, no implica necesariamente gastos para el país sede, a medida que el montaje de toda la infraestructura necesaria

suporte — nesses incluídos o fornecimento de água, energia e telecomunicações — além de outros suportes sócio-comerciais, como bancos, agentes marítimos, seguradoras, postos de saúde, restaurantes etc. Tamaña estrutura, entretanto, não implica necessariamente gastos para o país sede, na medida em que a montagem de toda a infra-estrutura necessária pode ser efetuada diretamente pela iniciativa privada, criando, ao invés de despesas estatais, dividendos sociais e financeiros.

A remuneração por tais serviços e construções viria diretamente das indústrias que na ZPE se instalassem, através do pagamento de taxas, aluguéis etc.

Quanto à administração da zona livre, na maioria dos casos é constituída uma comissão de autoridades que gerencia a ZPE e presta assistência às empresas nela estabelecidas, inclusive no que concerne às relações com o país sede.

“One such service of great value often provided is an agent that deals with the host country’s bureaucracy in the name of the zone’s occupants.” (Grubel, 1981, p. 40.)

“Um serviço de grande valor freqüentemente oferecido é o de um agente destinado a lidar com a burocracia do país hospedeiro em nome dos ocupantes da zona.”

3.2 — *Objetivos*

Genericamente, as ZPEs são criadas no sentido de promover o desenvolvimento do setor industrial, em especial do segmento de indústrias voltado à exportação.

Os governos visam, ao implantar uma ZPE, a objetivos específicos, sendo que os mais comuns são: captação de investimento estrangeiro, acesso a novas tecnologias, desenvolvimento do comércio exterior, geração de empregos, qualificação da mão-de-obra e, principalmente, o intercâmbio entre a ZPE e o mercado doméstico. Tais objetivos, via de regra, não correspondem aos dos investidores, o que torna a tarefa de criação de uma ZPE bastante complexa.

A entrada de capital estrangeiro para investimento na zona livre consiste num dos pontos basilares do sucesso de uma ZPE, na medida em que é esta que irá alavancar o desenvolvimento da zona. Daí a grande importância dos incentivos oferecidos pelo governo às empresas que manifestem interesse em participar do empreendimento.

Os países em desenvolvimento vivem numa constante busca das tecnologias do primeiro mundo. As ZPEs surgem, então, como uma forma

ria puede ser efectuada directamente por la iniciativa privada, creando al envés de dispendios estatales, dividendos sociales y financieros.

La remuneración por tales servicios y construcciones viene directamente de las industrias que se instalen en la ZPE através del pago de impuestos, alquileres, etc.

En cuanto a la administración de zona libre, en la mayoría de los casos es constituida una comisión de autoridades que gerencia la ZPE y presta asistencia a las empresas en ella establecidas, inclusive en lo concierne a las relaciones con el país sede.

“One such service of great value often provided is an agent that deals with the host country’s bureaucracy in the name of the zone’s occupants. (Grubel, 1981, p. 40.)”

[Un servicio de gran valor frecuentemente ofrecido es el de un agente destinado a trabajar con la burocracia del país hospedeiro en nombre de los ocupantes de la zona.]

3.2 — *Objetivos*

Genericamente, las ZPEs son creadas con el sentido de promover el desarrollo del sector industrial, en especial el sector de industrias volcado a la exportación.

Los gobiernos establecen al implantar una ZPE, objetivos específicos, siendo que los más comunes son: captación de inversión extranjera, acceso a nuevas tecnologías, desenvolvimiento del comercio exterior, creación de empleos, calificación de la mano de obra y principalmente el intercambio entre la ZPE y el mercado doméstico. Tales objetivos, en regla, no corresponden a los inversores, lo que torna bastante compleja la tarea de creación de una ZPE.

La entrada de capital extranjero para inversión en la zona libre consiste en uno de los puntos basilares para el suceso de una ZPE, en la medida que es ésta la que irá impulsar el crecimiento de la zona. De ahí la gran importancia de los incentivos ofrecidos por el gobierno a las empresas que manifesten interés en participar del emprendimiento.

Los países en vias de desarrollo viven una constante búsqueda de tecnologías del primer mundo. Las ZPEs surgen entonces como una forma barata e indirecta de portar inovaciones tecnológicas al país sede, ya que vendrán incluídas en la maquinaria de las industrias, entrenamiento del personal, etc.

Muchos países que albergan ZPEs poseen PBI bastante bajo teniendo en consecuencia una cantidad relativamente pequeña de excedentes a ser negociado con el exterior. La creación de una ZPE, entonces, se reviste de

barata e indireta de carrear inovações tecnológicas ao país sede, já que virão embutida na maquinaria das indústrias, no treinamento de pessoal etc.

Muitos países que sediam ZPEs possuem PIB bastante baixo, tendo, em consequência, uma quantidade relativamente pequena de excedentes a serem negociados com o exterior. A criação de uma ZPE, então, reveste-se da mais elevada importância no sentido de criar novos excedentes de produção, capazes de aumentar as exportações desses países. Conseguindo melhorar o nível de suas exportações, o país pode começar a importar também mais, incrementando, dessa forma, sua participação no mercado internacional.

Os países subdesenvolvidos, em regra bastante pobres, apresentam uma grande carência de empregos, problema que pode ser amenizado com a instalação de um parque industrial em uma zona livre. Eleva-se, também, o nível de especialização da mão-de-obra e, em extensão, o padrão cultural do povo.

Se todos os objetivos abordados revestem-se de grande importância, o maior desafio está ainda em "linkar" (conectar) a zona livre com o mercado doméstico, já que somente através dessa permeação é que os outros objetivos poderão ser conseguidos.

No tocante ao investidor, a experiência demonstra sua alienação aos objetivos visados pelo país sede com a instalação da ZPE, pois seus interesses se resumem à relação custo-benefício resultante da atuação na zona livre. A partir do momento em que os custos de produção em uma dada ZPE sejam inflados — quer pelo aumento do custo da mão-de-obra ou dos custos sociais relativos a esta, quer pela majoração dos custos de energia e dos serviços ou, ainda, pela diminuição dos privilégios fiscais —, a tendência natural é de que o investidor transfira sua estrutura produtiva (diga-se de passagem, dinâmica em sua essência) a uma outra ZPE, esta viabilizadora de menores custos de produção e, conseqüentemente, de maiores lucros.

É nesse ponto, pois, que se verifica o grande desafio da implantação das ZPEs, qual seja o de conciliar os objetivos almejados pelo governo do país hospedeiro com aqueles oriundos dos interesses econômicos do investidor sem, contudo, distanciar-se dos padrões internacionais.

3.3 — Incentivos

Tão ou mais importantes que uma mão-de-obra barata são os incentivos oferecidos à instalação de indústrias em uma ZPE. Eles, em última análise, é que irão atrair ou não os investimentos. Por essa razão, os investidores em ZPEs são beneficiados com incentivos de ordem fiscal e financeira.

la más elevada importancia en el sentido de crear nuevos excedentes en la producción, capaces de aumentar las exportaciones de esos países. Consiguiendo mejorar el nivel de sus exportaciones, el país puede comenzar a importar también mas, incrementando de esa forma su participación en el mercado internacional.

Los países subdesarrollados, de hecho bastante pobres presentan una gran carencia de empleos, problema que puede ser aminorado con la instalación de un parque industrial en una zona libre. Se eleva también el nivel de especialización de la mano de obra, y por extensión el padrón cultural del pueblo.

Si todos los objetivos abordados se revisten de gran importancia, el mayor desafío está todavía en vincular la zona libre con el mercado doméstico, ya que solamente a través de esa penetración es que los otros objetivos podrán ser conseguidos.

Respecto del inversor, la experiencia demuestra su alienación a los objetivos establecidos por el país sede con la instalación de ZPEs, pues sus intereses se resumen en la relación costo-beneficio resultante de la actuación en la zona libre. A partir del momento en que los costos de producción en una determinada ZPE sean inflados ya sea por el aumento del costo de la mano de obra o de los costos sociales relativos a esta, ya sea por el aumento de los costos de energía y de servicios o aún, por la disminución de los privilegios fiscales, la tendencia natural es que el inversor transfiera su estructura productiva (digase de pasada dinámica en su esencia) a otra ZPE, esta viabilizadora de menores costos de producción y cosecuentemente, de mayores lucros.

Es en este punto, pues en el que se verifica el gran desafío de la implantación de las ZPEs, cual sea el de conciliar los objetivos anhelados por el gobierno del país hospedeiro con aquellos originados en los intereses económicos del inversor, sin distanciarse de los padrones internacionales.

3.3 — Incentivos

Tan o más importante que la mano de obra barata son los incentivos ofrecidos para la instalación de industrias en una ZPE. Ellos, en último análisis, son los que van a atraer o no las inversiones.

Por esa razón los invasores en ZPEs son beneficiados con incentivos de orden fiscal e financiera.

Los incentivos fiscales toman forma por medio de la exención o reducción del impuesto sobre la renta, o bien como los demás impuestos y tributos ligados directa o indirectamente a la actividad productiva.

Los incentivos financieros incluyen la libertad cambiaria, la garantía de repatriación de capitales y la garantía de remesa ilimitada de lucro.

Os incentivos fiscais tomam forma por meio da isenção ou redução do imposto sobre a renda, bem como dos demais impostos e taxas ligados, direta ou indiretamente, à atividade produtiva.

Os incentivos financeiros incluem a liberdade cambial, a garantia de repatriação de capitais e a garantia de remessa irrestrita de lucro. Nessa categoria estão também inseridos os subsídios de todas as espécies, em especial os relativos ao fornecimento de energia elétrica e água.

Muitos dos incentivos acima são concedidos por tempo determinado, normalmente superior a 15 anos. A isenção de taxas e impostos na importação é, contudo, vitalícia, não podendo ser alterada pelo país sede.

“The duty-free import concession is of unlimited duration, being the *modus vivendi* of the zone.” (UNCTAD, 1985, p. 10.)

“A concessão de isenção tributária à importação é de duração ilimitada, consubstanciando-se no *modus vivendi* da zona.”

É característica peculiar de grande parte dos países em desenvolvimento a instabilidade social e política. Visando a contornar tal problema, o governo desses países, ao criar uma ZPE, deve assumir o compromisso perante a comunidade internacional de que respeitará as condições pactuadas com os investidores, no que concerne, em especial, aos incentivos e privilégios, por um prazo determinado (normalmente em torno de 15 anos), independentemente dos acontecimentos que porventura possam ocorrer.

Tal acordo entre o governo do país sede e as empresas que se instalam na ZPE é muito importante, na medida que cria condições para que essas empresas possam investir em seu parque produtivo, sem qualquer tipo de receio no que tange à continuidade da ZPE.

4 — ZPEs NO MUNDO: OBJETIVOS FRUSTRADOS

A contribuição das ZPEs às economias hospedeiras nos países em desenvolvimento ficou muito aquém do esperado, podendo até ser classificada como desapontadora, se comparada com os ambiciosos objetivos vinculados à sua criação. José Serra, nesse sentido, afirma:

“Os presumidos aportes tecnológicos das ZPEs bem como seu papel na atenuação dos desequilíbrios regionais, criação de empregos e qualificação de mão-de-obra são, como a experiência mundial assinala, escassos.” (Serra, 1988, p. 92.)

Isso porque as ZPEs atraíram, na maioria, indústrias pouco complexas e usualmente integradas de forma vertical a empresas transnacionais. Estas, visando à diminuição de custos, deslocam para as zonas livres parte de

En esa categoría están también incluidos los subsidios de todas las especies, en especial los relativos al abastecimiento de energía eléctrica y agua.

Muchos de los incentivos citados arriba son concedidos por tiempo determinado, normalmente superior a 15 años. La exención de tasas e impuestos en la importación es vitalicia no pudiendo ser alterada por el país sede.

“The duty-free import concession is of unlimited duration, being the *modus vivendi* of the zone.” (UNCTAD, 1985, p. 10.)

[La concesión de exención tributaria a la importación es de duración ilimitada, consubstanciándose en el *modus vivendi* de la zona.]

Es característica peculiar de gran parte de los países en vías de desarrollo la inestabilidad social y política, visando a contornar este problema el gobierno de esos países al crear una ZPE debe asumir el compromiso ante la comunidad internacional que respetará las condiciones pactadas con los inversores en lo que concierne especialmente a incentivos y privilegios, por un plazo determinado (normalmente o alrededor de los 15 años), independientemente de los acontecimientos que eventualmente puedan ocurrir.

Dicho acuerdo entre el gobierno del país sede y las empresas que se instalan en la ZPE es muy importante, en la medida que crea condiciones para que esas empresas puedan invertir en su parque produtivo, sin ningún tipo de temor en lo que atañe la continuidad de la ZPE.

4 — ZPEs EN EL MUNDO: OBJETIVOS FRUSTRADOS

La contribución de las ZPEs a las economías hospederas en los países en desarrollo quedó mucho más acá de lo que se esperaba, pudiendo hasta ser calificada como decepcionante si es comparada con los ambiciosos objetivos vinculados a su creación, JOSE SERRA, en este sentido afirma:

“los presumidos aportes tecnológicos de las ZPEs bien como su papel en la atenuación de los desequilibrios regionales, la creación de empleo y la calificación de la mano de obra son, como la experiencia mundial señala, escasos.” (Serra, 1988, p. 92.)

Esto, porque las ZPEs atrajeron mayoritariamente, industrias poco complejas y generalmente integradas de forma vertical a empresas transnacionales. Estas fijando la disminución de los costos, trasladan para zonas libres parte de sus sectores productivos, normalmente los más simples, ya

suas linhas de produção — normalmente as mais simples, já obsoletas nos centros desenvolvidos —, a fim de aproveitar os incentivos oferecidos e, principalmente, o vultoso diferencial de custo de mão-de-obra existente entre as economias desenvolvidas e em desenvolvimento.

“Assembly-type operations and simple processing are characteristics of manufacturing in ZPEs, with enterprises of developed countries sending raw materials or components to their subsidiaries in the EPZs for such activities. The assembled or processed products are then exported back to the supplier in the developed countries or, in some cases, to third countries for further assembly, finishing or sale.” (UNCTAD, 1985, p. 12.)

“Linhas de montagem e processos simples de produção são características da atividade manufatureira em ZPEs, com empresas de países desenvolvidos enviando matéria-prima e componentes para suas subsidiárias operarem em ZPEs. Os produtos manufaturados são, então, exportados de volta para o fornecedor — situado em países desenvolvidos —, ou, em alguns casos, para outros países onde serão novamente processados, acabados ou vendidos.”

A transferência de tecnologia, talvez o objetivo mais buscado com a criação de ZPEs, não se processou como se esperava, principalmente porque as indústrias que operam em ZPEs se utilizam preponderantemente de mão-de-obra de baixa qualificação, fato que enseja a adoção de um maquinismo simples, pouco sofisticado.

“The part of the production process shifted to subsidiaries in EPZs in developing countries consists predominantly of simple-manual operations requiring unskilled or semi-skilled labour. The workers employed in EPZs perform routine operations which may require manual dexterity (...)” (UNCTAD, 1985, p. 16.)

“A parte do processo produtivo destinada às subsidiárias, instaladas em ZPEs de países em desenvolvimento, consiste predominantemente em operações manuais que requerem mão-de-obra pouco ou nada especializada. Os trabalhadores empregados em ZPEs realizam operações rotineiras que exigem destreza manual (...)”

Mesmo quando o processo manual de produção se torna mais dispendioso que o mecanizado, as indústrias situadas em ZPEs optam, em determinados casos, pelo primeiro, diminuindo ainda um pouco mais as chances de uma efetiva transmissão de tecnologia:

“(...) in cases where the danger exists that the equipment will become obsolete before full depreciation owing to the speed

obsoletas en los centros desarrollados, con el fin de aprovechar las inversiones ofrecidas y principalmente la avultada diferencia en el costo de la mano de obra existente entre las economías desarrolladas y en desarrollo.

“Assembly-type operations and simple processing are characteristics of manufacturing in EPZs, with enterprises of developed countries sending raw materials or components to their subsidiaries in the EPZs for such activities. The assembled or processed products are then export back to the supplier in the developed countries or, in some cases, to third countries for further assembly, finishing or sale.” (UNCTAD, 1985, p. 12.)

[Lineas de montaje y procesos simples de producción son características de la actividad manufacturera en las ZPEs, con empresas de países desarrollados enviando materia prima y componentes para que sus subsidiárias operen en las ZPEs. Los productos manufacturados son, entonces, exportados otra vez para el suministrador situado en países desarrollados o en algunos casos, para otros países donde serán nuevamente procesados, terminados o vendidos].

La transferencia de tecnología, tal vez el objetivo mas buscado con la creación de ZPEs, no se verificó como se esperaba, principalmente porque las industrias que operan en ZPEs, se valen preponderantemente de mano de obra de baja calificación, hecho que ocasiona la adopción de un maquinismo simple, poco sofisticado.

“The part of the production process shifted to subsidiaries in EPZs in developing countries consists predominantly of simple-manual operations requiring unskilled or semi-skilled labour. The workers employed in EPZs perform routine operations with may require manual dexterity (...)” (UNCTAD, 1985, p. 16.)

[La parte del proceso produtivo con destino a las subsidiárias, instaladas en ZPEs de países en desarrollo, consiste predominantemente en operaciones manuales que requieren una mano de obra poco o nada especializada. Los trabajadores empleados en ZPE realizan operaciones rutinarias que exigen habilidad manual (...)]

Asimismo cuando el proceso manual de producción se torna mas costoso que el mecanizado, las industrias situadas en ZPEs optan, en determinados casos, por el primero, disminuyendo aún un poco más las posibilidades de una efectiva transmisión de tecnología:

“(...) in cases where the danger exists that the equipment will become obsolete before full depreciation owing to the speed of technological change and new product development.” UNCTAD, 1985, p. 17).

of technological change and new product development.” (UNCTAD, 1985, p. 17.)

“(…) nos casos onde existe o perigo de que o equipamento possa se tornar obsoleto antes de sua total depreciação contábil devido à velocidade das mudanças tecnológicas e do desenvolvimento de novos produtos.”

Otro fator determinante da escassa contribuição das ZPEs ao implemto tecnológico é a grande importância da tecnologia para a concorrência internacional, o que faz com que as empresas transnacionais conservem seus laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, bem como os equipamentos com maior tecnologia agregada, em suas matrizes, mais próximos, portanto, de seu controle.

Já no que concerne aos investimentos internacionais realizados em ZPEs, pode-se dizer que os mesmos estão intimamente correlacionados com a infra-estrutura da zona livre. Ainda assim, a experiência determina que são escassos os investimentos estrangeiros se comparados com a estrutura de capitais do país sede, principalmente em virtude da simplicidade das indústrias, muito centradas em operações manuais, que não demandam vultosas quantias para a sua instalação.

Desta forma, os investimentos realizados nas ZPEs servem única e exclusivamente para alavancarem sua instituição, não se consubstanciando, assim, em uma forma de incrementação do Balanço de Pagamento do país hospedeiro.

“The investment of foreign firms in EPZs is relatively low. As manufacturing operations in EPZs tend to be simple (...), only a relatively small capital investment per workplace is required. For instance, in electronics assembly, a few small tools such as soldering irons and microscopes can be sufficient, and in the garment industry the necessary equipment may consist mainly of sewing machines. Furthermore, nearly all EPZs offer standardized factory buildings for rent at concessional rates.” (UNCTAD, 1985, p. 22.)

“O investimento de empresas estrangeiras em ZPEs é relativamente baixo. Como as operações manufatureiras em ZPEs tendem a ser simples (...), faz-se necessário, somente, um investimento relativamente pequeno por unidade produtiva. Nesse sentido, para as indústrias de bens eletrônicos pode ser suficiente um pequeno número de aparelhos simples, como soldadores e microscópios, já para as indústrias de confecção o equipamento necessário consiste, apenas, em máquinas de costura. Além disso, quase todas as ZPEs oferecem prédios-padrão para a instalação de indústrias a preços privilegiados.”

[...] En los casos donde existe el peligro que el equipamiento pueda tornarse obsoleto antes de su total depreciación contable debido a la velocidad de las transformaciones tecnológicas y del desarrollo de nuevos productos.]

Otro factor determinante de la escasa contribución de las ZPEs al cumplimiento tecnológico es la gran importancia de la tecnología para la competencia internacional, lo que hace con que las empresas transnacionales conserven sus laboratorios de pesquisas y desenvolvimiento, bien como los equipamientos con mayor tecnología agregada, en sus matrizes mas próximos, por lo tanto, de su control.

Y a lo que se refiere a las inversiones internacionales realizados en ZPEs, se puede decir que las mismas están intimamente correlacionadas con la infraestructura de la zona libre. A pesar de eso, la experiencia determina que son escasos los investimentos extranjeros si comparados con la estructura de capitales del país sede, principalmente en virtud de la simplicidad de las industrias, muy centradas en operaciones manuales, que no demandan voluminosas cantidades para su instalación.

De esta forma los investimentos realizados en las ZPEs sirven única y exclusivamente para impulsar su institución, no consubstanciándose, así, en una forma de incremento de los Balanzos de Pagos del país hospedeiro.

“The investment of foreign firms in EPZs is relatively low. As manufacturing operations in EPZs tend to be simple (...), only a relatively small capital investment per workplace is required. For instance, in electronics assembly, a few small tools such as soldering irons and microscopes can be sufficient, and in the garment industry the necessary equipment may consist mainly of sewing machines. Furthermore, nearly all EPZs offer standardized factory building for rent at concessional rates.” (UNCTAD, 1985, p. 22.)

[La inversión de empresas extranjeras en ZPEs es relativamente baja. Como las operaciones manufactureras en ZPEs tenden a ser simples (...), se hace necesario, solamente una inversión relativamente pequeña por unidad productiva. En ese sentido, para las industrias de bienes electrónicos puede ser suficiente un pequeño número de aparatos simples, como soldadores y microscopios, ya para las industrias de confección el equipamiento necesario consiste, apenas en máquinas de costura. Además casi todas las ZPEs ofrecen predios padrón para la instalación de industrias a precios privilegiados.]

En cuanto a la creación de empleos, puede verificarse que el número de vacantes en todas las ZPEs establecidas en países en desarrollo es esti-

Quanto à geração de empregos, pode-se verificar que o número de vagas em todas as ZPEs estabelecidas em países em desenvolvimento é estimado em cerca de um milhão, muito pouco quando comparada à força de trabalho oficialmente registrada nas indústrias de transformação desses mesmos países. Segundo dados da UNCTAD, apenas 2,6% dos empregos da indústria manufatureira dos países em desenvolvimento são gerados pelas ZPEs.

Além de serem poucos os empregos criados, a análise das ZPEs mundiais evidencia que as zonas livres situadas em países em desenvolvimento não criaram uma força de trabalho capacitada para o trabalho no mercado doméstico, principalmente em virtude das diferenças entre os processos de produção, e do estado de isolamento das ZPEs em relação ao país hospedeiro.

“The EPZs production sites offer employment predominantly for low skilled manpower performing simple manual operations which can be learned in a comparatively short time. Their effects on raising the qualifications of the labour force have therefore been minimal.” (UNCTAD, 1985, p. 4.)

[“As empresas situadas em ZPEs oferecem, predominantemente, emprego para mão-de-obra desqualificada — para a realização de operações simples que podem ser aprendidas em um comparativamente curto prazo de tempo. Assim, os efeitos das ZPEs, no aumento da especialização de mão-de-obra têm sido mínimos.”]

No tocante à abertura de novos mercados para o país sede pelas ZPEs, percebe-se que ela é ínfima, principalmente em virtude da verticalização de produção, que não enseja a busca de novos compradores ou fornecedores; além de se tornar um mecanismo bastante conveniente à prática de transferência de preços entre as subsidiárias, consubstanciada através do sub e superfaturamento.

O mercado doméstico tem uma participação muito baixa nas importações de uma ZPE, na ordem de no máximo 25%. A maior parte dos insumos são adquiridos através de compras intra-firmas (verticalização), o que é facilmente explicável, na medida em que para as companhias estrangeiras é muito mais vantajoso manter os vínculos com suas subsidiárias do que estabelecer elos de ligação com o mercado doméstico, quer pela prática do *under* e *overpricing* quer pela maior qualidade e mais baixo preço dos produtos internacionais.

Infere-se, do exposto, que não foram criados maiores encadeamentos entre as zonas livres e seus países hospedeiros. Essa falta de permeação entre as ZPEs e os mercados domésticos é que gera o caráter de enclave das mesmas, fazendo com que acabem por frustrar muitos dos objetivos almejados com a sua criação, na medida em que não possibilitam, de forma efetiva, a transferência de tecnologia, o aumento da oferta de em-

mado em aproximadamente un millón, muy poco cuando es comparada con la fuerza de trabajo oficialmente registrada en las industrias de transformación de esos mismos países. Según informaciones de UNCTAD, apenas 2,6% de los empleados de la industria manufacturera de los países en desarrollo son creados por las ZPEs.

Además de ser pocos los empleos creados, el análisis de las ZPEs mundiales evidencia que las zonas libres situadas en países en desarrollo no crearon una fuerza de trabajo capacitada para el trabajo en el mercado doméstico, principalmente en virtud de las diferencias entre los procesos de producción, y del estado de aislamiento de las ZPEs en relación al país hospedeiro.

“The EPZs production sites offer employment predominantly for low skilled manpower performing simple manual operations which can be learned in a comparatively short time. Their effects on raising the qualifications of the labour force have therefore been minimal.” (UNCTAD, 1985, p. 4.)

“Las empresas situadas en ZPEs ofrecen, predominantemente, empleo para la mano de obra no calificada para la realización de operaciones simples que pueden ser aprendidas en un relativo corto espacio de tiempo. Así, los efectos de las ZPEs, en el aumento de la especialización de la mano de obra, han sido mínimos.”]

Con respecto a la abertura de nuevos mercados para el país sede por las ZPEs, se percibe que ella es ínfima, principalmente en virtud de la verticalización de la producción, que no motiva la búsqueda de nuevos compradores o abastecedores, además de tornarse un mecanismo bastante conveniente a la práctica de transferencias de precios entre las subsidiarias, consubstanciada a través del sub e hiperfacturamiento.

El mercado doméstico tiene una participación muy baja en las importaciones de una ZPE, como máximo 2,5%. La mayor parte de los insumos son adquiridos a través de compras interempresariales (verticalización). Lo que es fácilmente explicable, en la medida en que para las compañías extranjeras es más ventajoso mantener vínculos con sus subsidiarias, de que establecer un eslabón de ligazón con el mercado doméstico, ya sea por la práctica del *under* e *overpricing*, ya sea por mayor calidad y más bajo precio de los productos internacionales.

Se infiere de lo expuesto, que no fueron creados mayores encadenamientos entre las zonas libres y sus países hospederos. Esa falta de permeabilidad entre las ZPEs y los mercados domésticos es la que genera el carácter de enclave de las mismas, haciendo que terminen por frustrar muchos de los objetivos anhelados con su creación, en la medida que no posibilitan, de forma efectiva, la transferencia de tecnología, el aumento

pregos, a formação de mão-de-obra capacitada, o desenvolvimento do mercado interno, a criação de novos parceiros econômicos para o país sede e o incremento do Balanço de Pagamentos.

5 — NO BRASIL: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

A criação de Zonas de Processamento de Exportação no Brasil foi normatizada somente em 1988, por meio do Decreto-Lei n.º 2.452, de 29 de julho de 1988 — quase três décadas após a criação da primeira ZPE na esfera mundial.

Como se não bastasse esse abissal lapso de tempo, uma sucessão de marchas e contramarchas legislativas atravancou ainda mais o já retardado processo de instalação das zonas livres, fazendo com que, até o presente momento, apesar de legalmente criadas mais de uma dezena de ZPEs, nenhuma esteja em operação.

O Decreto-Lei n.º 2.452/88 autorizava o Poder Executivo a criar as ZPEs — como forma de, principalmente, diminuir os desequilíbrios regionais — apenas nas áreas de abrangência da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia). Com isso, a criação de ZPEs, além de parcialmente deslocada no tempo, acabou ficando também deslocada em termos espaciais.

Dentro do prazo legal de 60 dias foi publicado o Decreto n.º 96.758, de 22 de setembro de 1988, regulamentando o Decreto-Lei n.º 2.452/88. Ainda nessa data entrou em vigor o Decreto n.º 96.759/88, dispondo sobre o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), órgão criado pelo Decreto-Lei n.º 2.452/88.

Em 14 de outubro de 1988 foi criada, pelo Decreto n.º 96.989, a primeira ZPE brasileira — a de Macaíba, no Estado do Rio Grande do Norte. Na mesma data, o Decreto n.º 96.990 deu origem à segunda ZPE nacional, situada no Estado do Ceará e denominada ZPE de Maracanaú.

Em 22 de dezembro do mesmo ano os Decretos n.ºs 97.406 e 97.407 estabeleceram, respectivamente, a criação das ZPEs de Parnaíba, no Estado do Piauí, e de Suape, no Estado de Pernambuco.

A quinta e a sexta ZPEs brasileiras foram criadas em 20 de março de 1989 pelos Decretos de números 97.580 e 97.581, sendo elas, respectivamente, a de João Pessoa, na Paraíba, e a de São Luís, no Estado do Maranhão.

Em abril desse mesmo ano, tornando o Nordeste ainda mais repleto de ZPEs e originando a primeira zona livre no âmbito da SUDAM, os De-

de oferta de empregos, la formación de mano de obra capacitada, el crecimiento del mercado interno, la creación de nuevos aparceros económicos para el país sede ni el incremento de la Balanza de Pagos.

5 — EN BRASIL: EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

La creación de Zonas de Procesamiento de Exportación en Brasil fué reglamentada solamente en 1988, casi tres décadas después de la creación de la primera ZPE en la esfera mundial.

Como si no bastase ese abismal lapso de tiempo, una sucesión de marchas y contramarchas legislativas embarazó todavía más el ya retrasado proceso de instalación de zonas libres, haciendo que, hasta el presente momento, apesar de ser legalmente creadas mas de una decena de ZPEs, ninguna esté en operación. El Decreto Ley n.º 2.452/88 autorizaba al Poder Ejecutivo a crear las ZPEs como forma de, principalmente, disminuir los desequilibrios regionales, apenas en las áreas que abarca la SUDENE (Superintendencia del Desarrollo del Nordeste) y la de SUDAM (Superintendencia del Desarrollo de la Amazonia).

Con eso, la creación de ZPEs, además de ser parcialmente desplazada en el tiempo, acabó quedando también desplazada en términos espaciales.

Dentro del plazo legal de 60 días fué publicado el Decreto n.º 96.758, de 22 de setiembre de 1988, reglamentando el Decreto Ley n.º 96.759/88, disponiendo sobre el Consejo Nacional de las Zonas de Procesamiento de Exportación (CZPE), órgano creado por el Decreto Ley n.º 2.452/88.

En 14 de octubre de 1988 fue creada, por el Decreto n.º 96.989, la primera ZPE, brasileña, la de Macaíba en el Estado de Rio Grande del Norte. En la misma fecha, el Decreto n.º 96.990 dió origen a la segunda ZPE nacional, situada en el Estado de Ceará y denominada ZPE de Maracanaú.

En 22 de diciembre del mismo año los Decretos n.ºs 97.406 y 97.407 establecieron, respectivamente, la creación de las ZPEs de Parnaíba, en el Estado de Piauí, y de SUAPE, en el Estado de Pernambuco.

La quinta y la sexta ZPEs brasileñas fueron creadas en 20 de marzo de 1989 por los Decretos n.ºs 97.580 y 97.581, siendo, respectivamente la de João Pessoa en Paraíba, y la de São Luís en el Estado de Maranhão.

En abril de ese mismo año, tornando al Nordeste todavía más repleto de ZPEs y originando la primera zona libre en el ámbito de SUDAM, los Decretos n.ºs 97.663 y 97.664 crearon las ZPEs de Barcarena, en Pará, y la de Nossa Senhora do Socorro, en Estado de Sergipe, respectivamente.

cretos n.ºs 97.663 e 97.664 criaram as ZPEs de Barcarena, no Pará, e a de Nossa Senhora do Socorro, no Estado de Sergipe, respectivamente.

O Decreto n.º 97.703, de 28 de abril de 1989, criou no Estado da Bahia a oitava ZPE na esfera da SUDENE — nona ZPE brasileira —, chamada de ZPE de Ilhéus.

Curiosamente, em primeiro de junho de 1989 entrou em vigor a Medida Provisória n.º 62 limitando em 7 (sete) o número das Zonas de Processamento de Exportação, sem, contudo, mencionar quais dos nove Decretos criadores das ZPEs estariam revogados. Tínhamos, então, nove ZPEs criadas num total de, no máximo, sete permitidas.

Somente em 2 de junho de 1989 foi aprovado pelo Congresso Nacional, nos termos do artigo 25, parágrafo primeiro, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, o texto do Decreto-Lei n.º 2.452, de 29 de julho de 1988, ratificando, em extensão, os decretos criadores das ZPEs, nos termos do artigo segundo do Decreto-Lei em tela.

Em 4 de julho de 1989 entrou em vigor a Lei n.º 7.792, limitando em 10 (dez) o número de ZPEs de que trata o Decreto-Lei n.º 2.452/88, e tornando sem efeito, desde sua gênese, a Medida Provisória n.º 62, de primeiro de junho de 1989.

A décima ZPE — a de Araguaína — foi instituída pelo Decreto n.º 98.123, de 6 de setembro de 1989, situando-se no Estado do Tocantins.

Em 5 de janeiro de 1990 entrou em vigor a Lei 7.993, que limitou em 12 (doze) o número de ZPEs de que trata o Decreto-Lei n.º 2.452/88, elencando, ainda, o rol de ZPEs abrangidas neste limite. Vale destacar que duas das ZPEs listadas não haviam até aquela data sido criadas — a de Itacoatiara (Amazonas) e a de Cáceres (Mato Grosso).

Em 6 de março de 1990, através do Decreto n.º 99.043, foi instituída a ZPE de Cáceres, situada no Estado de Mato Grosso, ficando a de Itacoatiara ainda sujeita à criação.

No dia sete do mesmo mês foi baixada a Medida Provisória de n.º 142, elevando para 14 (quatorze) o limite estabelecido no Artigo primeiro da Lei n.º 7.792/89 — na redação dada pela Lei n.º 7.993/90 —, além de autorizar a criação da ZPE de Rio Grande, situada no Estado do Rio Grande do Sul e a de Corumbá, no Estado do Mato Grosso do Sul.

Com a posse do novo Presidente da República, em 15 de março de 1990, foi adotada, como parte de um “pacote” de medidas econômicas, a Medida Provisória n.º 158, que, dentre muitas deliberações, revogou, em seu último artigo, o Decreto-Lei n.º 2.452/88, terminando, ainda que momentaneamente, com as Zonas de Processamento de Exportação brasileiras.

El Decreto n.º 97.705, de 28 de abril de 1989, creó en el Estado de Bahia la octava ZPE en la esfera de la SUDENE, nona ZPE brasileña, llamada de ZPE de Ilhéus.

Curiosamente, em primero de junio de 1989 entró en vigor la Medida Provisoria n.º 62 limitando en 7 (siete) el número de Zonas de Procesamiento de Exportación, sin mencionar cual de los nueve Decretos creadores de las ZPEs serian revocados. Tendríamos, entonces, nueve ZPEs creadas en un total de siete permitidas, como máximo.

Solo el 2 de junio de 1989 fue aprobado por el Congreso Nacional, en los términos del artículo 25, párrafo primero, inciso 1, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la Constitución Federal, el texto del Decreto Ley n.º 2.452 de 29 de julio de 1988, ratificando, en extensión, los Decretos creadores de las ZPEs, en los términos del artículo segundo del Decreto Ley en tela.

En 4 de julio de 1989 entró en vigor la Lei n.º 7.792, limitando en 10 (diez) el número de ZPEs de que trata el Decreto Ley n.º 2.452, y tornando sin efecto, desde su génesis, la Medida Provisoria n.º 62, del primero de junio de 1989.

La décima ZPE, la de Araguaína, fue establecida por el Decreto n.º 98.123 del 6 de setiembre de 1989, situandose en el Estado de Tocantins.

En 5 de enero de 1990 entró en vigor la Ley n.º 7.993, que limitó a 12 (doce) el número de ZPEs de que trata el Decreto Ley n.º 2.452/88, catalogando aún el rol de ZPEs comprendidas en este límite. Vale destacar que dos de las ZPEs enumeradas no habían sido creadas hasta aquella fecha, la de Itacoatiara (Amazonas) y la de Cáceres (Mato Grosso).

En 6 de marzo de 1990, a través del Decreto n.º 99.043, fue instituída la ZPE de Cáceres, situada en el Estado de Mato Grosso, quedando la de Itacoatiara todavía, sujeta a creación.

En el día siete del mismo mes fue suspendida la Medida Provisoria número 142, elevando para 14 (catorce) el límite establecido en el Artículo primero de la Ley n.º 7.993/90, además de autorizar la creación de ZPE de Rio Grande, situada en el Estado de Rio Grande del Sur y la de Corumbá, en el Estado de Mato Grosso del Sur.

Con la posesión del nuevo Presidente de la República, el 15 de marzo de 1990, fue adoptada, como parte de un paquete de medidas económicas, la Medida Provisoria n.º 158, que, dentro de muchas determinaciones, revocó, en su último artículo, el Decreto Ley n.º 2.452/88, terminando, momentaneamente, com las zonas de Procesamiento de Exportaciones brasileñas.

A Lei n.º 8.032, de 12 de abril de 1990, aprovou a Medida Provisória 158 em quase sua totalidade, excetuando, apenas, a revogação do Decreto-Lei n.º 2.452/88. Estava, portanto, terminado o período de vedação às ZPEs, como se jamais tivesse existido. A não-aprovação de uma Medida Provisória opera efeitos *ex tunc*, e retroage à data da entrada em vigor da Medida Provisória, tornando nulo, sem gerar efeito algum, tudo aquilo que não fora transformado em Lei pelo Congresso Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da sua publicação, conforme o disposto no artigo 62 da Constituição Federal.

A redação atual do Decreto-Lei n.º 2.452/88 foi dada pela Lei n.º 8.396, de 2 de janeiro de 1992.

6 — ESTRUTURAÇÃO DAS ZPEs BRASILEIRAS

O artigo primeiro do Decreto-Lei n.º 2.452/88 — com a redação dada pela Lei n.º 8.396/92 — autoriza o Poder Executivo a criar Zonas de Processamento de Exportação nas regiões menos desenvolvidas do nosso País, com a finalidade de reduzir os desequilíbrios regionais, fortalecer o Balanço de Pagamentos, promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social.

Neste mesmo preceito legal, as ZPEs são caracterizadas como áreas de livre comércio — entenda-se área de livre comércio *stricto sensu* —, destinadas à instalação de empresas cuja produção de bens deve ser comercializada exclusivamente com o exterior, sendo consideradas, para efeitos fiscais (de controle aduaneiro), como zonas primárias.

6.1 — Atividades Restritas

A determinação legal de que a produção das empresas instaladas em uma ZPE deve, obrigatoriamente, ser vendida ao exterior é muito restritiva. A proibição da exportação, total ou parcial, dos produtos de uma ZPE ao mercado doméstico brasileiro pode ocasionar uma série de desvantagens, desde um menor incentivo para a instalação de empresas na ZPE, até a restrição de um mercado de mais de 140.000.000 pessoas que, com a implementação do MERCOSUL em muito será incrementado.

A experiência mundial com ZPEs demonstra que a maioria das empresas que se instalam nesse tipo de zona livre estão interligadas verticalmente a empresas transnacionais. Utilizam-se da ZPE como um local de mão-de-obra barata, de incentivos e subsídios variados e de benesses fiscais, muito propício à prática de atividades industriais de grande simplicidade.

No Brasil, a vedação do mercado doméstico às ZPEs vai acarretar o fortalecimento dessa tendência mundial, já que o investidor não terá ne-

La Ley n.º 8.032 de 12 de abril de 1990 aprobó la Medida Provisoria 158 casi en su totalidad, exceptuando, apenas, la revocación del Decreto Ley n.º 2.452/88.

Estaba, por lo tanto, terminando el período de vedar las ZPEs, como si jamás hubiesen existido. La no aprobación de una Medida Provisoria, opera efectos “ex tunc”, y retrocede la fecha de entrada en vigor de la Medida Provisoria, tornando nula, sin producir efecto alguno, todo aquello que no fuera transformado en Ley por el Congreso Nacional, en un plazo de 30 (treinta) días, a contar de su publicación, conforme lo dispuesto en lo Artículo 62 de la Constitución Federal.

La redacción actual del Decreto Ley n.º 2.452/88 fué dada por la Ley n.º 8.396, del 2 de enero de 1992.

6 — ESTRUCTURACIÓN DE LAS ZPEs BRASILEÑAS

El artículo primero del Decreto Ley n.º 2.452/88, con la redacción dada por la Ley n.º 8.396/92, autoriza al Poder Ejecutivo a crear zonas de Procesamiento de Exportación en las regiones menos desarrolladas de nuestro País, con la finalidad de reducir los desequilibrios regionales, fortalecer la Balanza de Pagos, promover la difusión tecnológica y el desarrollo económico y social.

En este mismo procepto legal, las ZPEs son caracterizadas como áreas de libre comercio, entendiéndose área de libre comercio “*stricto sensu*”, destinada a la instalación de empresas cuya producción de bienes debe ser comercializada exclusivamente en el exterior, siendo consideradas, para efectos fiscales (de control aduaneiro), como zonas primarias.

6.1 — Actividades Restrictas

La determinación legal de que la producción de las empresas instaladas en una ZPE debe, obligatoriamente, ser vendida al exterior es muy restrictiva. La prohibición de exportación, total o parcial, de los productos de una ZPE al mercado doméstico brasileño puede ocasionar una seria de desventajas, desde un menor incentivo para la instalación de empresas en la ZPE, hasta la restricción de un mercado de más de 140.000.000 personas que, con la implantación del MERCOSUL, en mucho será incrementado.

La experiencia mundial con ZPEs demuestra que la mayoría de las empresas que se instalan en ese tipo de zona libre están interrelacionadas verticalmente a empresas transnacionales. Se valen de la ZPE como un recinto de mano de obra barata, de incentivos y subsidios variados y de

nhum benefício além dos de praxe, peculiares a esse tipo de zona. Sob tais condições, dar-se-á certamente a introdução de indústrias muito pouco complexas, com pouco ou nada de tecnologia agregada, bem a exemplo do que ocorre na grande maioria dos países em desenvolvimento, possuidores de uma ou mais ZPEs.

A possibilidade de nortear, ainda que somente uma parte da produção ao mercado doméstico, tenderia a fazer com que fossem estabelecidas indústrias dispostas a produzir bens passíveis de serem comercializados tanto no exterior como no Brasil — o que reduziria, em tese, a verticalização de produção, uma vez que seriam produzidos, em nossas ZPEs, bens já acabados.

Com isso, conseguir-se-ia modificar um dos piores aspectos peculiares às ZPEs instaladas em países em desenvolvimento: o modo transnacional verticalmente integrado de produção.

Tal argumentação ganha ainda mais força quando se vislumbra a futura integração do Cone Sul — hoje ainda em estado embrionário —, na medida em que, por certo, o MERCOSUL não ficará restrito apenas aos quatro países que o integram atualmente (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), ampliando, sobremanera, este já imenso mercado. O Uruguai, como veremos no decorrer desse estudo, criou zonas francas ao invés de ZPEs, principalmente em face do exposto.

A introdução desses produtos no mercado brasileiro teria de ser efectuada como se importados do exterior fossem, estando sujeitos, assim como aqueles, à tributação e demais gravames que eivam o Comércio Exterior brasileiro.

Ter-se-ia, então, no âmbito das ZPEs, maiores investimentos, que gerariam indústrias mais complexas, com maior tecnologia agregada. Paralelamente, no mercado doméstico serian introduzidos productos de qualidade internacional, a preços mais acessíveis — já que, embora devidamente tributados, eles se tornariam menos caros que os similares importados, em virtude, principalmente, de menores custos de frete e seguro.

Por outro lado, essa alternativa se consubstanciaría em uma forma de desafio à indústria nacional — tão afeita à ineficiéncia e à cartelização — para que buscasse a exceléncia produtiva, enquadrando-se nos ideais de competitividade e qualidade atualmente em voga.

A fim de dar oportunidade às indústrias do país-sede — no caso, o Brasil — para se adaptarem aos novos padrões, sob pena de não terem mais como continuar em operação, teriam de ser criados tetos máximos crescentes e alíquotas decrescentes de importação de productos oriundos de ZPEs brasileiras, a exemplo do que já está ocorrendo com as alíquotas de importação em geral.

donaciones fiscales, muy propicio para la práctica de actividades industriales de gran simplicidad.

En Brasil, la prohibición del mercado doméstico para las ZPEs va a acarrear el fortalecimiento de esa tendencia mundial, yá que el inversor no tendrá ningún beneficio a más de los de práctica, peculiares a este tipo de zona. Bajo tales condiciones, ciertamente la introducción de industrias poco complejas, con poco o nada de tecnología agregada, igual a como por ejemplo ocurre en la gran mayoría de los países en desarrollo, poseedores de una o más ZPEs.

La posibilidad de orientar solamente una parte de la producción al mercado doméstico, tendería a hacer que fuesen establecidas industrias dispuestas a producir bienes pasibles de ser comercializados tanto en el exterior como en Brasil, lo que reduciría, en teoría, la verticalización de la producción, una vez que serian producidos, en nuestras ZPEs, bienes yá acabados.

Con eso, se consigue modificar uno de los peores aspectos característicos de las ZPEs instaladas en países en desarrollo: el modo transnacional verticalmente integrado de producción.

Tal argumento gana mas fuerza cuando se vislumbra la futura integración del Cono Sur, hoy todavía en estado embrionario, en la medida que, por cierto, el MERCOSUR no quedará restringido a los cuatro países que lo integran actualmente (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), ampliando, sobremanera, este inmenso mercado. El Uruguay, como veremos en el decorrer del estudio, creó zonas francas al revés de ZPEs, principalmente en face de lo expuesto.

La introducción de esos productos en el mercado brasileño tendría que se efectuada como si fueran importados del exterior, estando sujetos, así como aquellos, a tributación y demás gravámenes que vician el Comercio Exterior Brasileño.

Teniéndose, entonces, en el ámbito de las ZPEs, mayores inversiones, que crearían industrias mas complejas, con mayor tecnología agregada. Paralelamente, en el mercado doméstico serian introduzidos productos de calidad internacional, a precios mas accesibles, yá que, siendo devidamente tributados, ellos se tornarian menos caros que los similares importados, en virtud, principalmente de menores costos de flete y seguro.

Por otro lado, esta alternativa se consustanciaría en una forma de desafio a la industria nacional tan acostumbrada a la ineficiencia y a la cartelización, para buscar la excelencia productiva, encuadrándose en los ideales de competición y calidad actualmente en boga.

Con el fin de dar oportunidades a las industrias del país sede, en este caso, Brasil para adaptarse a los nuevos padrones, bajo pena de no tener

O desenvolvimento de atividades mais complexas no âmbito das ZPEs acarretaria, ainda, a necessidade de mão-de-obra mais especializada, obrigando as empresas a capacitar seus empregados. Este é um ponto de grande relevância, na medida que, dessa forma, as ZPEs passariam a formar mão-de-obra qualificada que poderia ser bem aproveitada no mercado doméstico, aumentando, em muito, o grau de inter-relação entre as zonas livres e o resto do País.

6.2 — *Uma Hipótese*

Elucubremos a respeito da instalação, por exemplo, de uma indústria automobilística japonesa em uma ZPE brasileira. Como a legislação possibilita a importação dos bens necessários à instalação e ao funcionamento da indústria, independentemente de serem novos ou usados, poderia uma grande indústria nipônica transferir para cá toda uma linha de produção de veículos e fabricá-los a custos relativamente baixos — principalmente em decorrência do menor custo de mão-de-obra e da viabilidade de obter o combustível e a energia necessários a preços internacionais — revendendo seus produtos tanto no mercado brasileiro como no argentino, uruguaio, paraguaio, etc.

Afora os custos de produção que, em face da mão-de-obra barata e dos incentivos oferecidos pelas zonas livres, tenderiam a ser internacionalmente competitivos, ter-se-ia custos de distribuição muito menores, o que faria com que, mesmo após o pagamento de todas as taxas de importação, os veículos tivessem, no Brasil, preço bem abaixo de um similar importado do Japão, por exemplo.

A exportação desses veículos aos demais países do Cone Sul iria usufruir das mesmas vantagens, sendo que, nestes — devido à quase inexistência de indústrias automobilísticas, que determina a importação de uma grande quantidade de veículos —, os automóveis produzidos na ZPE tenderiam a adentrar no mercado a um preço inferior ao dos produtos similares das empresas concorrentes, convertendo-se em uma excelente oportunidade tanto para a indústria como para o consumidor final.

No Brasil, tal empreendimento, além de se consubstanciar numa forma de burlar o *lobby* exercido pelas montadoras de veículos para impedir a instalação de indústrias automobilísticas nipônicas no mercado brasileiro — uma vez que os veículos produzidos na ZPE seriam importados e, portanto, sujeitos à respectiva tributação — redundaria em melhores níveis de mão-de-obra, tanto em número como em qualidade, bem como num sensível incremento tecnológico dos veículos, o que obrigaria a indústria nacional a investir mais na modernização de suas “carroças”, eliminando a distorção, ora existente, que determina a cobrança de preços internacionalmente abusivos por veículos há décadas ultrapassados.

As indústrias de autopeças brasileiras, muitas das quais já operando com nível internacional de qualidade, tenderiam a otimizar sua produção,

como continuar em operação, tendrian que ser criados techos máximos crescentes y alicuotas decrescentes de importación de productos oriundos de las ZPEs brasileñas, como ejemplo de lo que ya esta ocurriendo con las alicuotas de importación en general.

El desenvolvimiento de actividades más complejas en el ámbito de ZPEs acarrearía, todavía, la necesidad de mano de obra más especializada, obligando las empresas a capacitar sus funcionarios. Este es un punto de gran relevancia, en la medida que, de esa forma, las ZPEs pasarían a formar mano de obra cualificada que podría ser bien aprovechada en el mercado doméstico, aumentando en mucho el grado de interrelación entre las zonas libres y el resto del país.

6.2 — *Una Hipótesis*

Pensemos a respecto de la instalación, por ejemplo, de una industria automovilística japonesa en una ZPE brasileña. Como la legislación posibilita la importación de bienes necesarios para la instalación y para el funcionamiento de la industria independientemente de ser nuevos o usados, podría una gran industria nipóna transferir para aquí toda una línea de producción de vehículos y fabricarlos a costos relativamente bajos, principalmente como resultante del menor costo de mano de obra y de la viabilidad de obtener el combustible y la energía necesaria a precios internacionales, revendiendo sus productos tanto en el mercado brasileño como en el argentino, uruguayo, paraguayo, etc. . .

Fuera de los costos de producción que, en el aspecto de la mano de obra barata y de los incentivos ofrecidos por las zonas libres, tenderían a ser internacionalmente competitivos, teniéndose costos de distribución mucho menores, lo que haría que, mismo después del pago de todas las tasas de importación, los vehículos tuvieran en Brasil un precio bien debajo de un similar importado de Japón, por ejemplo.

La importación de esos vehículos a los demás países del Cono Sur iria usufructuar de las mismas ventajas, siendo que, en éstos, debido a la casi inexistencia de industrias automovilísticas, que determina la importación de una gran cantidad de vehículos, los automóviles producidos en la ZPE tenderían a penetrar en el mercado a un precio inferior al de los productos similares de las empresas concurrentes, convirtiéndose en una excelente oportunidad tanto para la industria como para el consumidor final.

En Brasil, tal emprendimiento, además de consubstanciarse en una forma de burlar el *lobby* ejercido por las montadoras de vehículos para impedir la instalación de industrias automovilísticas niponas en el mercado brasileño, una vez que los vehículos producidos en la ZPE serían im-

atingindo competitividade de preço, a fim de poderem ter seus produtos utilizados pela montadora na ZPE, o que lhes renderia também grandes benefícios.

A não proibição de exportação dos produtos das ZPEs para o mercado doméstico brasileiro, ainda que sujeita a cotas e tributação, tenderia, assim, a atrair indústrias com maior tecnologia agregada, interessadas também no mercado brasileiro e do MERCOSUL, o que contribuiria de forma mais concreta para os objetivos vinculados à criação das ZPEs.

6.3 — Aspectos da Regulamentação

A instalação de empresas em ZPE, quando efetuada como simples transferência de plantas industriais já em operação no âmbito doméstico é, assim como a exportação para o mercado interno, também vedada, desta vez acertadamente. O consentimento implicaria uma evasão em massa das indústrias brasileiras para a área das ZPEs, a fim de se beneficiarem dos variados incentivos e subsídios.

As tarefas de analisar, aprovando ou rejeitando os projetos industriais, de avaliar as propostas de criação de ZPE, de traçar uma política de orientação superior às ZPEs de funcionar como órgão disciplinador e aplicador de sanções, cabem ao Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), composto por Ministros de Estado, e que se constituiu no órgão máximo disciplinador das ZPEs no Brasil.

As empresas autorizadas pelo CZPE a se instalarem em ZPE é assegurado o tratamento instituído pela Lei, quando do ato de autorização, pelo prazo de até vinte anos, podendo o mesmo ser estendido, sucessivamente, por períodos iguais ao originalmente concedido, desde que a empresa tenha alcançado os objetivos — vinculados, principalmente, à integração com o País-sede no que tange à realização de gastos mínimos, com a compra de equipamentos, matéria-prima etc. —, respeitadas as condições estabelecidas na autorização, desde que a continuidade do empreendimento traga ao País, no mínimo, benefícios iguais àqueles obtidos até o momento da renovação.

As importações e exportações de empresa operando em ZPE gozam, atualmente, de isenção do Imposto sobre a Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para o Fundo de Desenvolvimento Social (FINSOCIAL), do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e do Imposto sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários. Tal isenção deve, ainda, se estender aos impostos que vierem a substituir os acima elencados, a fim de não ser maculada a garantia de manutenção do tratamento, supra abordada.

Quanto ao Imposto sobre a Renda, com relação aos lucros auferidos, observar-se-á o disposto na legislação em vigor — aplicável às demais pessoas jurídicas domiciliadas no País —, no momento da solicitação ao CZPE

portados y, por lo tanto, sujetos a respectiva tributación redundaría en mejores niveles de mano de obra, tanto en número como en calidad, bien como un sensible incremento tecnológico en los vehículos, lo que obligaría a la industria nacional a invertir más en la modernización de sus “carrozas”, eliminando la distorsión ahora existente, que determina la cobranza de precios internacionalmente abusivos por vehículos hace décadas supe-
rados.

Las industrias de repuestos brasileñas, muchas de las cuales ya operando a nivel internacional de calidad tienden a optimizar su producción obteniendo competitividad en el precio, a fin de que pudieran tener sus productos utilizados por la montadora en la ZPE, lo que les traería grandes beneficios.

La no prohibición de exportación de productos de las ZPEs para el mercado doméstico brasileño, además que sujeta a cuotas y tributación, tendería, así, a atraer industrias con mayor tecnología agregada, interesada también en el mercado brasileño y del MERCOSUR, lo que contribuiría de forma más concreta para los objetivos vinculados a la creación de las ZPEs.

6.5 — Aspectos de la Reglamentación

La instalación de empresas en ZPE, cuando es efectuada como simple transferencia de plantas industriales ya en operación en el ámbito doméstico es, así como la exportación para el mercado interno, también vedada, esta vez acertadamente. El consentimiento implicaría una evasión en masa de industrias brasileñas para el área de las ZPEs, a fin de beneficiarse de los variados incentivos y subsidios.

Las tareas a analizar, aprobando o rechazando los proyectos industriales, de evaluar las propuestas de creación de ZPEs y de funcionar como órgano disciplinador y aplicador de sanciones, corresponden al Consejo Nacional de Zonas de Procesamiento de Exportación (CZPE), compuesto por Ministros del Estado, que se constituye en el órgano máximo disciplinador de las ZPEs en Brasil.

A las empresas autorizadas por CZPE para instalarse en ZPEs es garantizado el tratamiento instituído por la Ley, en el acto de autorización, por un plazo de hasta veinte años, pudiendo el mismo ser extendido, sucesivamente, por períodos iguales al originalmente concedido, desde que la empresa haya alcanzado los objetivos vinculados principalmente a la integración con el País sede respecto de la realización de gastos mínimos, con la compra de equipamientos, materia prima, etc. respetadas las condiciones establecidas en la autorización, desde que la continuidad del emprendimiento traiga al País, como mínimo, beneficios iguales a aquellos obtenidos hasta el momento de la renovación.

do pedido de instalação da empresa, ressalvado tratamento legal posterior mais favorável. Já em relação ao Imposto incidente sobre as remessas e os pagamentos realizados, a qualquer título, para residentes ou domiciliados no exterior, estão isentas as empresas autorizadas a operar em ZPE.

Essa isenção fiscal quanto às remessas de divisas para o exterior, aliada à irrestrita liberdade de transferências em moeda estrangeira, do exterior e para o exterior, recebidas ou efetuadas por empresas localizadas em ZPE, faculta o já tão comum tráfico de divisas, através do qual muitos brasileiros enviam para fora do País dólares comprados no mercado negro, como forma de se resguardarem das inseguranças sociais, políticas e principalmente econômicas que pontuam nosso dia-a-dia.

Admitindo-se que, sem as ZPEs, o tráfico de divisas já é de grande monta, e que ninguém deixa de fazê-lo por desconhecimento de como fazer, as ZPEs poderiam se consubstanciar, talvez, não numa forma de aumentar tal expatriação mas, pelo contrário, num modo de atrair muito do capital brasileiro colocado de forma ilegal no exterior, hoje canalizado, entre outros, para os cofres uruguaios, americanos e europeus.

Voltando sob a forma de investimento em ZPEs, esses ativos dolarizados, ao estarem em território brasileiro e, portanto, bem mais próximos de seus proprietários, teriam muito menores custos de administração, configurando-se em um bom estímulo a tal prática.

A lei brasileira, no tocante às ZPEs, é omissa quando aborda a existência ou não de monopólios estatais no âmbito das zonas livres. Nesse sentido, deve ser adotada a regra geral normalmente aplicada às ZPEs — de que no âmbito da zona não impera o monopólio do Estado —, possibilitando, entre outras coisas, a obtenção de combustível a preço de mercado internacional, a produção própria de energia, etc. A inexistência do monopólio estatal traz grandes benefícios às empresas instaladas em ZPE na medida em que possibilita, na maioria das vezes, larga redução de custos.

As ZPEs brasileiras são públicas, não prevendo nossa legislação a criação e implementação de zonas livres de cunho particular, ou ainda, privado. Cabe aos Estados e Municípios, em conjunto ou isoladamente, realizar as desapropriações e obras de infra-estrutura necessárias à implantação e ao perfeito funcionamento das zonas livres.

A viabilidade de criação e implementação de ZPEs por empresas particulares — devidamente autorizadas pelo CZPE — geraria novas oportunidades de negócios à iniciativa privada, ao mesmo tempo em que desoneraria os Estados e Municípios de mais um encargo, possibilitando a estes maior tempo e recursos para tratar dos assuntos de sua real competência.

Outro fator de grande relevância é a localização de muitas das ZPEs criadas, na medida em que, além de não possuírem, muitas vezes, uma

Las importaciones y exportaciones de empresas operando en ZPEs gozan, actualmente, de exención de Impuesto sobre la Importación, del Impuesto sobre los Productos Industrializados, de la Contribución para el Fondo de Desarrollo Social (FINSOCIAL), del Impuesto sobre Operaciones de Créditos, Cambio y Seguro y del Impuesto sobre Operaciones Relativas a Títulos y Valores Mobiliarios. Tal exención debe extenderse a los impuestos que vendran substituir el mencionado elenco, a fin de no ser manchada la garantía de manutención del tratamiento, arriba abordada.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta, con relación a los lucros obtenidos se observa lo dispuesto en la legislación en vigor, aplicable a las demás personas jurídicas domiciliadas en el País, en el momento de la solicitud al CZPE del pedido de instalación de la empresa, reservando el tratamiento legal posterior más favorable. Ya en relación al impuesto incidente sobre las remesas y los pagos realizados, a cualquier título, para residentes o domiciliados en el exterior, están libres las empresas autorizadas a operar en ZPEs.

Esa exención fiscal en cuanto a las remesas de divisas para el exterior, aliada a ilimitada libertad de transferencia en moneda extranjera del exterior y para el exterior, recibidas o efectuadas por empresas localizadas en ZPEs, faculta el ya tan común tráfico de divisas, a través del cuál muchos brasileños envían para fuera del País dólares comprados en el mercado negro, como forma de resguardarse de la inseguridad social, política y principalmente económica que puntúan nuestro día a día.

Admitiéndose que sin las ZPEs el tráfico de divisas ya es de gran monta y que nadie deja de hacerlo por desconocimiento de como hacer, las ZPEs podrían consubstanciarse, tal vez, no en una forma de aumentar tal expatriación, por el contrario, en un modo de atraer mucho capital brasileño colocado de forma ilegal en el exterior, hoy canalizado, entre otros, para los cofres uruguayos, americanos y europeos.

Volviendo bajo forma de inversión en ZPEs, estos activos dolarizados al estar en territorio brasileño, y por lo tanto, más próximos de sus propietarios, tendrían menores costos de administración, configurándose en un bueno estímulo a tal práctica.

La Lei brasileña a respecto de las ZPEs, es omissa cuando aborda la existencia o no de monopolios estatales en el ámbito de zonas libres. En este sentido, debe ser adoptada regla general normalmente aplicada a las ZPEs, que en el ámbito de la zona no impera el monopolio del Estado, posibilitando entre otras cosas, la obtención de combustible a precio de mercado internacional, la producción propia de energía, etc. La inexistencia del monopolio estatal trae grandes beneficios a empresas instaladas en ZPE en la medida que posibilita, en la mayoría de las veces, larga reducción de costos.

situação geográfica privilegiada, estão localizadas em ambientes sócio-econômicos muito pouco desenvolvidos e, em consequência, viabilizadores de precária infra-estrutura e de uma mão-de-obra bastante desqualificada — fato que corrobora, ainda mais, a tendência de estabelecimento de indústrias muito simples.

Do exposto neste capítulo percebe-se, facilmente, que as ZPEs brasileiras não oferecem *plus* algum em relação às demais ZPEs mundiais. Ao contrário, apresentam certas restrições — como a da vedação da exportação de produtos da ZPE ao mercado doméstico, a impossibilidade de criação de ZPEs particulares, a muitas vezes péssima localização geográfica e a não-isenção tributária total — que, somadas, em muito prejudicarão o atingimento dos objetivos vinculados à sua criação e, o que é mais importante, não contribuirão de modo significativo para a inserção de nosso País no tão importante processo de integração econômica internacional — objetivo, inclusive, não contemplado pela legislação.

7 — AS ZONAS FRANCAS URUGUAIAS

As zonas de livres comércio do Uruguai foram estruturadas, diferentemente das brasileiras, sob a forma de Zonas Francas. A legislação uruguaia que já previra duas Zonas Francas — Colonia e Nueva Palmira — ainda no primeiro quartel deste século (1923), foi modernizada, a fim de melhor corresponder às necessidades e objetivos vinculados a esse tipo de empreendimento.

A Lei n.º 15.921, datada de 10 de dezembro de 1987, foi a responsável pela normatização das Zonas Francas nos moldes em que hoje são exploradas. Atualmente, além das duas zonas livres já mencionadas, está entrando em funcionamento a terceira Zona Franca uruguaia — situada em Montevideu, a 10km do aeroporto internacional de Carrasco. Estão ainda em fase de estudos os projetos de Colonia Suiza, Rio Negro e Florida.

As Zonas Francas uruguaiaias — públicas, particulares ou privadas — visam a promover investimentos, expandir as exportações, incrementar a utilização de mão-de-obra nacional e incentivar a integração econômica internacional.

Da exegese destes objetivos percebem-se diferenças marcantes entre os que norteiam a instalação de ZPEs brasileiras. Os uruguaiois, muito mais positivos — menos idealistas que os brasileiros —, denotam grande preocupação com a integração mundial, com a inserção econômica do Uruguai na comunidade internacional e com o afluxo de investimentos e capitais, enquanto os brasileiros dão muito maior ênfase à integração interna — visando a diminuir as disparidades entre as diversas regiões do País.

Las ZPEs brasileñas son públicas, no previendo nuestra legislación, la creación e implantación de zonas libres de cuño particular, o todavía, privado. Cabe al Estado y Municipios, en conjunto o aisladamente, realizar las desapropiaciones y obras de infraestructura necesarias a la implantación y al perfecto funcionamiento de zonas libres.

La viabilidad de creación e implantación de ZPE por empresas particulares, devidamente autorizadas por CZPE, crearia nuevas oportunidades de negocios a la iniciativa privada, al mismo tiempo en que desoneraria los Estados y Municipios de más un encargo, posibilitando a estes mayor tiempo y recursos para tratar de asuntos de su real competencia.

Otro factor de gran relevancia es la localización de muchas ZPEs creadas, a medida, en que, además de no posuir, muchas veces, una situación geográfica privilegiada, están localizados en ambientes socio económicos poco desarrollados y en consecuencia, viabilizadores de precarias infraestructuras y de mano de obra bastante desqualificada, facto que confirma, todavía más, la tendencia de establecimiento de industrias muy simples.

De lo expuesto en este capítulo se percibe facilmente, que las ZPEs brasileñas no ofrecen “plus” alguno en relación a los demás ZPEs mundiales. Al contrario, presentan ciertas restricciones como el vedamiento de la exportación de productos de la ZPE al mercado doméstico, la imposibilidad de creación de ZPEs particulares, muchas veces pésima localización geográfica y la exención tributaria total que, sumadas, en mucho perjudicaran obtener los objetivos vinculados a su creación y, lo que es más importante, no contribuyeron de modo significativo para la inserción de nuestro País en el tan importante proceso de integración económica internacional, objetivo incluso no contemplado por la legislación.

7 — LAS ZONAS FRANCAS URUGUAYAS

Las zonas de libre comercio de Uruguay fueron extracturadas diferentes de las brasileñas, sob forma de Zonas Francas. La legislación uruguaia que já previa dos Zonas Francas, Colonia y Nueva Palmira, todavía en el primer cuartel deste siglo (1923), fue modernizada, a fin de mejor corresponder las necesidades y objetivos vinculados a ese tipo de emprendimiento.

La Ley 15.921, datada el 10 de diciembre de 1987, fue la responsable por la normatización de Zonas Francas en los moldes en que hoy son explorados. Actualmente, además de las dos zonas libres já mencionadas,

Neste mister, fica patente o motivo da escolha de Zonas Francas e não ZPEs pelo governo uruguaio: o de, além de enriquecer o mercado doméstico com um maior número de produtos, viabilizar a participação de suas Zonas Francas em blocos econômicos, dentre os quais figura o MERCOSUL (matéria que será abordada no próximo capítulo).

Nesse sentido, não há no Uruguai nenhuma restrição à venda, no mercado doméstico, dos bens produzidos nas zonas livres. Estes recebem o mesmo tratamento aduaneiro e tributário aplicado às importações.

Para atrair investidores, o Uruguai lança mão, em especial, de sua mundialmente conhecida estabilidade política, econômica e social, que vem se fortalecendo ao longo da última década. Outro fator de grande destaque é a privilegiada situação geográfica uruguaia, que possibilita às Zonas Francas — estrategicamente instaladas — uma vasta rede rodoviária, naval e aérea.

As zonas de Nueva Palmira e Colonia situam-se às portas da grande bacia do rio da Prata, com a grande facilidade de transportes que esta possibilita, enquanto que a de Carrasco, além de se situar dentro da capital uruguaia, está localizada nas imediações de um aeroporto internacional e apenas a alguns minutos, através de meio rodoviário ou ferroviário, do porto de Montevideo.

A situação geográfica das zonas é tão favorável que na Argentina há um ditado — corrente entre os empresários portenhos — de que a Zona Franca de Colonia (situada na mesma altura de Buenos Aires, porém do outro lado do rio da Prata) está localizada “a apenas 10 dólares de Buenos Aires” — fazendo menção não só à pequena distância como aos melhores preços.

As zonas livres uruguaias apresentam a exoneração total de impostos nacionais, durante o prazo de vigência do contrato e suas renovações, impedindo, com isso, que a empresa seja alcançada por qualquer tributo nacional criado ou a criar-se. Tal isenção engloba, inclusive, o “Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio” — similar ao nosso Imposto sobre a Renda.

No sentido de tornar mais fácil a entrada e saída de bens das zonas livres, os mesmos são isentados de toda e qualquer carga tributária, independentemente de sua origem, bem como dispensados de licenças para importação, para exportação, depósitos prévios e outros requisitos normalmente aplicados, ao nível doméstico, aos produtos que entram ou saem do País.

A liberdade absoluta no manejo de divisas adotada pelo Uruguai — verdadeiro “paraíso fiscal” sul-americano — consagra o livre câmbio, permitindo ao empresário comprar e vender seus produtos na moeda que mais lhe convier, sem nenhuma ingerência estatal, quer sobre as operações, quer

están entrando en funcionamiento la tercera Zona Franca uruguaya, situada en Montevideo, a 10 km del aeropuerto internacional de Carrasco. Están todavía, en fase de estudios los proyectos de Colonia Suiza, Rio Negro y Florida.

Las Zonas Francas uruguayas, públicas, particulares o privadas, visan promover inversiones, expandir exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional.

De la exégesis de estos objetivos se perciben diferencias marcantes entre los mismos y los que orientan la instalación de ZPEs brasileñas. Los uruguayos, mucho mas positivos, menos idealistas que los brasileños, denotan gran preocupación con la integración mundial, con la inserción económica del Uruguay en la comunidad internacional y con el aflujo de inversiones y capitales, mientras que los brasileños dan mayor énfasis a la integración interna, tratando de disminuir las divergencias entre las diversas regiones del País.

En este menester, queda patente el motivo de la elección de las Zonas Francas y no ZPEs por el gobierno uruguayo: además de enriquecer el mercado doméstico con un mayor número de productos, viabilizar la participación de sus Zonas Francas en bloques económicos, dentro de la cuál figura el MERCOSUR (materia que será abordada en el próximo capítulo).

En este sentido, no hay en Uruguay ninguna restricción a la venta, en el mercado doméstico, de los bienes producidos en las zonas libres. Estos reciben el mismo tratamiento aduanero y tributario aplicado a las importaciones.

Para atraer inversores, el Uruguay se aprovecha, en especial, de su mundialmente conocida estabilidad política, económica y social, que se viene fortaleciendo a lo largo de la última década. Otro factor de gran relevancia es la privilegiada situación geográfica uruguaya, que posibilita las Zonas Francas, estrategicamente instaladas, una vasta red vial, ferroviario, naval y aérea.

Las zonas de Nueva Palmira y Colonia se sitúan en las puertas de la gran ensenada del Rio de la Plata, con la gran facilidad de transporte que esta posibilita, mientras que la de Carrasco, además de situarse dentro de la capital uruguaya, está localizada en las imediasiones de un aeropuerto internacional, y apenas a algunos minutos a través del medio vial o ferroviario, del puerto de Montevideo.

La situación geográfica de las zonas son tan favorables que en Argentina existe una expresión corriente entre los empresarios porteños,

sobre os resultados. É, também, livre a remessa e o recebimento de divisas do exterior.

As zonas livres uruguaias não são alcançadas por nenhum tipo de monopólio estatal, podendo o empresário adquirir combustível ao preço de mercado mundial, contratar seguros com a companhia seguradora que mais lhe convier e até mesmo gerar sua própria energia — como a Pepsi-Cola Internacional, atualmente concluindo a instalação de uma planta industrial numa Zona Franca uruguiaia, na qual, por meio da geração própria de energia, obterá uma redução de custos da ordem de 10%. Com isso, além de não ficarem adstritas ao Estado e seus monopólios, as indústrias podem diminuir, em muito, os custos de produção.

Quanto ao prazo máximo de vigência do contrato de utilização da Zona Franca, a Lei uruguiaia não o determina de modo específico, afirmando, somente, que o mesmo é bastante amplo e que varia conforme o projeto apresentado.

As zonas livres do Uruguai, atualmente em operação, são públicas, isto é, cabe ao Estado sua exploração. A legislação uruguiaia prevê, ainda, a possibilidade de empresas particulares — desde que devidamente autorizadas pela Dirección de Zonas Francas del Ministerio de Economía y Finanzas (Diretoria de Zonas Francas do Ministério de Economia e Finanças), órgão similar ao nosso Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação — criarem a infra-estrutura necessária para a instalação e funcionamento de uma Zona Franca, ficando reservado às mesmas o direito de exploração das zonas livres por elas criadas.

Outro tipo de empreendimento facultado pela legislação é a criação de uma Zona Franca privada, na qual os empresários interessados — mediante a apresentação e aprovação de um projeto de investimento — podem obter a autorização para explorarem sua própria planta industrial em regime de Zona Franca. Diz-se privada pois somente uma determinada indústria passa a compor a Zona Franca.

Já estão instaladas ou em vias de concretização do projeto, nas zonas livres uruguaias, diversas indústrias, como de refrigerantes, tratores, filtros industriais, malhas de aço, blocos de granito, assentos de bicicleta, etc.

O sucesso das Zonas Francas uruguaias é tanto que, já em 1990, as duas ilhas fiscais então em operação — Colonia e Nueva Palmira — exportaram cerca de aproximadamente US\$ 600 milhões, de um total de US\$ 550 milhões importado, transformando-se em mais um eficiente instrumento de desenvolvimento da economia uruguiaia. Tal volume de negócios em muito aumentará quando as mais de uma dezena de novas indústrias — atualmente em construção — entrarem em funcionamento.

Com a entrada em vigor da Lei de Zonas Francas, o Uruguai abriu suas portas ao mundo, e hoje, poucos anos após, já começa a colher os

de que la Zona Franca de Colonia (situada a la misma altura de Buenos Aires, sin embargo, del otro lado del Rio de la Plata) está localizada “a apenas 10 dólares de Buenos Aires”, haciendo mención no solo a la pequeña distancia sino además a mejores precios.

Las zonas libres uruguayas presentan exoneración total de impuesto nacional, durante el plazo de vigencia del contrato y sus renovaciones, impidiendo, con eso, que la empresa sea alcanzada por cualquier tributo nacional creado o por crearse. Tal exención engloba, inclusive el “Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio”, similar a nuestro Impuesto sobre la Renta.

En el sentido de tornar más fácil la entrada y salida de bienes de las zonas libres, los mismos son exentos de toda y cualquier carga tributaria independiente de su origen, así como dispensado de licencias para importación, para exportación, depósitos previos y otros requisitos normalmente aplicados, a nivel doméstico, a los productos que entran o salen del País.

La libertad absoluta del manejo de divisas adoptada por Uruguay, verdadero “paraíso fiscal” sudamericano, consagra el libre cambio, permitiendo al empresario comprar y vender sus productos en la moneda que más le conviene, sin ninguna ingerencia estatal, sea sobre las operaciones, sea sobre los resultados. También es libre de remesa y la recepción de divisas del exterior.

Las zonas libres uruguayas no son comprendidas por ningún tipo de monopolio estatal, pudiendo el empresario adquirir combustible al precio del mercado mundial, contratar seguros con la compañía aseguradora que más le conviene y hasta mismo generar su propia energía, como la Pepsi Cola Internacional, actualmente concluyendo la instalación de una planta industrial en una Zona Franca uruguaya, en la cuál, por medio de generación propia de energía, obtendrá una reducción de costos de alrededor de 10%. Con eso, además de no quedar adscrito al Estado y sus monopolios, las industrias pueden disminuir, en mucho, los costos de producción.

En cuanto al plazo máximo de vigencia del contrato de utilización de Zona Franca, la Ley uruguaya no lo determina de modo específico, afirmando, solamente, que el mismo es bastante amplio y que varía conforme el proyecto presentado.

Las zonas libres de Uruguay, actualmente en operación, son públicas, es decir, cabe al Estado su exploración. La legislación uruguaya preve, todavía, la posibilidad a empresas particulares, siempre que sean debidamente autorizadas por la Dirección de Zonas Francas del Ministerio de Economía y Finanzas, órgano similar a nuestro Consejo Nacional de Zonas

frutos de sua acertada decisão, servindo de exemplo aos demais países em desenvolvimento.

8 — O MERCOSUL E AS ZPEs

8.1 — *Origens do Mercado Comum do Sul*

A idéia de formar um mercado único no continente sul-americano há muito vem sendo gestada. O Tratado de Montevidéu — criador da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) — estabelecia, já em 1960, um ambicioso projeto de criação de uma Zona de Livre Comércio — *lato sensu* — formada por todos os países signatários do Tratado, que deveria ser concretizado no início dos anos 70.

Esse ambicioso projeto, muito bem estruturado no plano teórico, encontrou barreiras intransponíveis à sua implementação, dificuldades estas encabeçadas, principalmente, pela excessiva diferença de graus de desenvolvimento entre os países-membros.

A ALALC, que em 1972 deveria ter resultado numa Zona de Livre de uma Zona de Livre Comércio — *lato sensu* — formada por todos os países signatários do Tratado, que deveria ser concretizada no início dos anos 70.

A ALALC, que em 1972 deveria ter resultado numa Zona de Livre Comércio Sul-Americana, se estendeu na busca de tais objetivos por mais oito anos sem, todavia, alcançar sucesso. Em 1980, devido ao fracasso de seus objetivos, deu lugar para a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), voltada para o objetivo de criação, progressiva e gradual, de um Mercado Comum Latino-Americano. Desta vez, no entanto, não foi fixado um limite temporal para a consecução dos objetivos da entidade.

A ALADI, ao contrário da ALALC, através da promoção de acordo parciais entre seus países formadores, possibilita aos diversos Estados sul-americanos a realização de Tratados e Acordos — vinculadores apenas dos países signatários — cujo conteúdo e alcance da matéria ficam a critério das partes envolvidas e não da Associação como um todo.

Nesse sentido, em 1985, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram uma declaração conjunta de vontade política para iniciar o processo de integração econômica entre seus países — decisão que pode ser apontada como o embrião do MERCOSUL.

Traduzindo essa “vontade política”, foi assinada, em 1986, a Ata de Integração Brasil-Argentina e, paralelamente, foram aprovados os primeiros Protocolos — em número de doze — de Cooperação e Integração Econômica entre esses países.

Em 1988, dando seqüência ao processo de integração econômica Brasil-Argentina, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desen-

de Procesamiento de Exportación, crear la infraestructura necesaria para la instalación y funcionamiento de una Zona Franca, quedando reservado para las mismas el derecho de exploración de las zonas libres por ellas creadas.

Otro tipo de emprendimiento facultado por la legislación es la creación de una Zona Franca privada, en la cuál los empresarios interesados, mediante presentación y aprobación de un proyecto de inversión, pueden obtener autorización para explorar su propia planta industrial en régimen de Zona Franca. Se dice privada pues solamente cuando una determinada industria pasa a formar parte de la Zona Franca.

Ya están instaladas o en vias de concretización del proyecto, en las zonas libres uruguayas, diversas industrias como la de refrescos, tractores, filtros industriales, mallas de acero, bloques de granito, montura de bicicletas, etc.

El suceso de las zonas francas es tanto, que ya en 1990, las dos islas fiscales están en operación Colonia y Nueva Palmira, exportaron cerca de aproximadamente US\$ 600 millones, de un total de US\$ 550 millones importado, transformandose en uno más eficiente instrumento de desarrollo de la economía uruguaya. Tal volumen de negocios aumentará mucho más, cuando más de una decena de nuevas industrias, actualmente en construcción, entren en funcionamiento.

Con la entrada en vigor de la Ley de las Zonas Francas, Uruguay abrió sus puertas al mundo, y hoy, pocos años después, ya comienza a recoger los frutos de su acertada decisión, sirviendo de ejemplo a los demás países en desarrollo.

8 — O MERCOSUL E AS ZPEs

8.1 — *Orígenes del Mercado Común del Sur*

La idea de formar un mercado único en el continente sudamericano se viene discutiendo hace mucho tiempo. El Tratado de Montevideo, creador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), establecía ya en 1960, un ambicioso proyecto de creación de una Zona de Libre Comercio, *lato sensu*, formada por todos los países firmantes del Tratado, que debería ser concretizada al inicio de los años 70.

Este ambicioso proyecto, muy bien estructurado en el plano teórico, encontró barreras insalvables para su cumplimiento, dificultades estas, encabezadas principalmente, por la excesiva diferencia en el grado de desarrollo entre los países miembros.

volvimento, visando à consolidação de um Mercado Comum entre seus países signatários, no prazo máximo de dez anos.

Em julho de 1990 foi assinada a Ata de Buenos Aires, estabelecendo a data de 31 de dezembro de 1994 para a definitiva efetivação do Mercado Comum Brasil-Argentina.

Visando a eliminar os gravames e demais restrições aplicadas ao seu comércio recíproco até a data supra, Brasil e Argentina firmaram, em 1990, o Acordo de Complementação Econômica n.º 14, que consolida em um único instrumento todos os Acordos pactuados entre esses países até então.

O ritmo veloz que a Ata de Buenos Aires imprimiu à integração econômica Brasil-Argentina fez com que Uruguai e Paraguai, há muito interessados em participar de um processo de integração conjunto com o Brasil e a Argentina, tomassem a decisão — sob pena de no futuro não ser mais viável — de participarem, em definitivo, deste processo.

Surgiu, assim, com a assinatura do Tratado de Assunção pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 26 de março de 1991, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que deverá estar estabelecido em 31 de dezembro de 1994.

8.2 — *As Zonas Livres no Contexto do Mercosul*

O Tratado de Assunção é omissivo quanto ao tratamento que deverá ser dispensado às Zonas Francas e ZPEs, quando da efetivação do Mercado Único, prevista para 31 de dezembro de 1994. Nesse sentido, cabe que se faça uma análise do modo como é regulada, no âmbito do Mercado Comum Europeu (MCE), a matéria em questão.

Não existe no MCE a figura das ZPEs. A estrutura mais similar a estas zonas livres se dá sob a forma de Regime de Aperfeiçoamento Ativo.

Este último funciona de forma privada, ou seja, cabe às empresas interessadas em operar sob este regime requerer à autoridade aduaneira competente — do País em que operam — a autorização para tal, consentimento este que vale só para a empresa e, ainda, somente para a realização de uma única operação.

Cada operação — aquisição, na Comunidade Européia ou fora dela, de matéria-prima a ser manufaturada e re-exportada —, desde que devidamente autorizada pela Autoridade Aduaneira, fica, assim, isenta de Imposto de Importação, ou então, sujeita ao pagamento deste tributo e a seu posterior reembolso, por ocasião da exportação.

A autorização para a operação sob este regime é dada somente quando for constatado que ela contribui para o aumento das exportações da Co-

La ALALC, que en 1972 debiera tener resultado en una Zona de Libre Comercio Sudamericana, se extendió en busca de los objetivos por 8 años más, sin alcanzar aún suceso. En 1980, debido al fracaso de sus objetivos, dió lugar a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), volcada al objetivo de creación progresiva y gradual, de un Mercado Común Latinoamericano. Desde esa vez, no fue fijado un límite temporal para la consecución de los objetivos de la entidad.

La ALADI al contrario de la ALALC, a través de promoción de acuerdos parciales entre los países integrantes, facilita a diversos Estados sudamericanos la realización de tratados y Acuerdos vinculando apenas a los países integrantes, cuyo contenido y asunto quedan a criterio de las partes involucradas y no de la Asociación como un todo.

En este sentido, en 1985, los presidentes de Brasil y de Argentina firmaron una declaración conjunta de voluntad política para iniciar el proceso de integración económica entre sus países, decisión que puede ser apuntada como el embrión del MERCOSUR.

Traduciendo esta “voluntad política”, fue firmada en 1986, el Acta de Integración Brasil-Argentina y paralelamente fueron aprobados los primeros Protocolos, que son doce, de Cooperación e Integración Económica entre esos países.

En 1988, dando continuidad al proceso de integración económica Brasil-Argentina, fue firmado el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, visando la consolidación de un Mercado Común entre sus países firmantes, en el plazo máximo de 10 años.

En julio de 1990 fue firmada el Acta de Buenos Aires, estableciendo la fecha 31 de diciembre de 1994 para la definitiva efectivización del Mercado Común Brasil-Argentina.

Deseando eliminar los gravámenes y demás restricciones aplicadas a su comercio recíproco hasta la fecha citada, Brasil y Argentina firmaron, en 1990, el acuerdo de Complementación Económica n. 14, que consolida en un único instrumento todos los Acuerdos pactados entre esos países hasta entonces.

El ritmo veloz que el Acta de Buenos Aires imprimió a la integración económica Brasil—Argentina hizo que Uruguay y Paraguay, muy interesados en participar de un proceso de integración en conjunto con Brasil y Argentina, tomasen la decisión, bajo pena que en el futuro no fuera más viable, de participar en definitiva de este proceso.

Surgió así, con la firma del Tratado de Asunción por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el 26 de marzo de 1991, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que deberá establecerse el 31 de diciembre de 1994.

munidade, sem oferecer prejuízo aos produtos similares produzidos, domesticamente, no âmbito do Mercado Comum.

A exportação deve ser norteadada, preferencialmente, para fora da Comunidade Européia, podendo, contudo, ser direcionada ao mercado doméstico do País em que foi produzido o produto ou para qualquer outro País da Comunidade — caso em que receberá o tratamento dispensado a produtos estrangeiros, pagando, quando da entrada no território aduaneiro, todos os tributos e taxas pertinentes à importação.

A exportação de um produto produzido sob o Regime de Aperfeiçoamento Ativo para o próprio Mercado Comum Europeu só é possível devido à existência de uma tarifa comum, aplicada sobre produtos exteriores à Comunidade, e também porque a exportação para o mercado doméstico do país onde foi produzido não é vedada.

No Mercado Comum Europeu existem algumas Zonas Francas. Elas são ilhas fiscais — não fazem parte do Território Aduaneiro da Comunidade —, podendo as empresas ali instaladas importar matéria-prima, produtos e maquinaria necessários ao processo produtivo, sem a incidência fiscal.

A produção deve, também, ser preferencialmente direcionada ao exterior, contudo, pode ser vendida no âmbito da Comunidade, em qualquer país-membro da mesma, desde que tratada como se fosse proveniente do exterior.

Da análise do exposto, infere-se a necessidade, quando da implementação do MERCOSUL e da conseqüente adoção de uma tarifa externa comum, de se adotar a liberdade de exportação dos produtos produzidos em zonas livres — ZPEs e Zonas Francas — ao mercado doméstico dos países-sede dessas ilhas, a fim de que a produção dessas zonas possa ser estendidas aos outros países membros do Mercado Comum.

É incompreensível, pois, no âmbito de um Mercado Único, a vedação do mercado doméstico às exportações de zonas livres, eis que a mesma implicaria a impossibilidade de exportação dos bens produzidos nessas zonas a todos os outros países componentes desse Mercado.

Nesse mister, as ZPEs brasileiras, da maneira como estão legalmente previstas — tendo suas exportações ao mercado doméstico impedidas —, ficarão impossibilitadas de comercializar sua produção com os demais países formadores do MERCOSUL, quando da efetiva implantação deste e a conseqüente adoção de uma tarifa externa comum.

Para contornar tal obstáculo, a legislação brasileira acerca das ZPEs terá de ser alterada, no sentido de facultar a exportação da produção das zonas livres nacionais ao mercado brasileiro. O mesmo já não acontece com as Zonas Francas uruguaias, que já desfrutam, desde hoje, da opor-

8.2 — *Las Zonas Libres en el Contexto del MERCOSUR*

El tratado de Asunción es omiso en cuanto al tratamiento que deberá ser dispensado a las Zonas Francas y ZPEs, en la efectivación del Mercado Único, prevista para 31 de diciembre de 1994.

En este sentido, cabe que se haga una análisis de como es reglamentada, en el ámbito del Mercado Común Europeo (MCE), el asunto en cuestión.

No existe en MCE la figura de las ZPEs. La estructura más similar a estas Zonas libres se dan bajo forma de Régimen de Perfeccionamiento Ativo.

Este último funciona de forma privada, o sea, cabe a las empresas interesadas operar bajo este régimen, requerir a la autoridad aduaneira competente, del País en que opera, la autorización para tal, consentimiento que vale solo para la empresa, y todavía, solo para la realización de una única operación.

Cada operación, adquisición en la Comunidad Europea o fuera de ella, de materia prima a ser manufacturada y reexportada, desde que es debidamente autorizada por la Autoridad Aduaneira, queda exenta del Impuesto de Importación, o entonces sujeta al pago de este tributo y a su posterior reembolso, por ocasión de exportación.

La autorización para operar este régimen, es dada solamente cuando es constatado que ella contribuye al aumento de las exportaciones de la Comunidad, sin perjuizo a los productos similares producidos, domesticamente en el ámbito del Mercado Común.

La exportación debe ser orientada preferentemente, hacia fuera de la Comunidad Europea, pudiendo, con todo, ser direccionada al mercado doméstico del País en que fue producido el producto o para cualquier otro País de la Comunidad, caso en que recibirá el tratamiento dispensado a los productos extranjeros, pagando, en la entrada en el territorio aduaneiro todos los tributos e impuestos pertinentes a la exportación.

La exportación de un producto producido por el Régimen de Perfeccionamiento Ativo para el propio Mercado Común Europeo solo es posible debido a la existencia de una tarifa común, aplicada sobre productos exteriores a la Comunidad, y también, porque la exportación para el mercado doméstico del país donde fue producido no es vedada.

En el Mercado Común Europeo existen algunas Zonas Francas. Ellas son islas fiscales, no forman parte del Territorio Aduaneiro de la Comunidad, pudiendo las empresas ahí instaladas importar materia prima, productos y maquinaria necesarios al proceso productivo, sin la incidencia fiscal.

tunidade de nortear sua produção também ao mercado uruguaio, estando antecipadamente, sob este prisma, adequadas à efetivação do Mercado Comum do Sul.

9 — CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, a economia nacional — com sua forte tendência protecionista, excessivas intervenções e regulamentação estatal —, apesar de se caracterizar como uma economia de mercado, não propiciou os benefícios inerentes a este modelo econômico, principalmente no que concerne à sua integração à economia mundial.

Essa introspecção nacionalista gerou enormes distorções na economia brasileira, deficiências estas que, aos poucos, através de medidas econômicas de incentivo às importações e exportações, de extermínio de reservas de mercado, de competitividade e qualidade, vão sendo, senão sanadas, ao menos amenizadas.

A criação de zonas livres brasileiras, no caso Zonas de Processamento de Exportação, surge como parte desta estratégia de integrar o Brasil, nos âmbitos interno e externo. Na esfera interna, por meio da redução dos desequilíbrios regionais e, internacionalmente, através da implementação de um maior intercâmbio, comercial e tecnológico.

As ZPEs, contudo, da forma como estão juridicamente estruturadas, dificilmente continuarão presas aos objetivos vinculados à sua criação e, muito menos, contribuirão de forma significativa para a integração do Brasil à economia mundial. Isto porque tenderão a atrair, como já bem demonstra a experiência com ZPEs em países de terceiro mundo, indústrias simples — normalmente integradas verticalmente a empresas transnacionais —, totalmente dispensáveis ao desenvolvimento de nosso País.

Nesse mister, a concepção das ZPEs brasileiras deve ser adequada no tempo e no espaço, a fim de melhor se coadunar com a peculiar realidade brasileira, não só no plano interno, como no externo — com a participação do Brasil no MERCOSUL.

Tal adequação deve ser buscada por intermédio de modificações estruturais na maneira como as ZPEs estão legalmente disciplinadas, transformando o modelo hoje adotado — em grande parte copiado dos países asiáticos — em um empreendimento atual e adaptado à realidade brasileira e, portanto, viabilizador de muito melhores perspectivas.

Essa transformação, principalmente, deve permitir a exportação da produção das zonas livres não só para o exterior, mas também para o mercado doméstico brasileiro, como forma de atrair indústrias mais com-

La producción debe, también, ser preferentemente direccionada al exterior, entre tanto, puede ser vendida en el ámbito de la Comunidad, en cualquier País miembro de la misma, siempre tratada como proveniente del exterior.

Del análisis de lo expuesto, se infiere la necesidad de implantación del MERCOSUR y de la consecuente adopción de una tarifa externa común, de adoptar libertad de exportación de los productos producidos en zonas libres, ZPEs y Zonas Francas, al mercado doméstico de los países sede de esas zonas, con el fin de que la producción de esas zonas pueda ser extendida a los otros países miembros del Mercado Común.

Es incomprensible, pues, en el ámbito de un Mercado Único, la veda del mercado doméstico a las exportaciones de zonas libres, ya que la misma implicaría la imposibilidad de exportación de bienes producidos en esas zonas a todos los otros países componentes de ese Mercado.

En ese mister las ZPEs brasileñas, de la manera que están legalmente previstas, teniendo sus exportaciones al mercado doméstico impedidas, quedarán imposibilitadas de comercializar su producción con los demás países formadores del MERCOSUR, en la efectiva implantación y la consecuente adopción de una tarifa externa común.

Para salvar tal obstáculo, la legislación brasileña de las ZPEs tendrá que ser alterada, en el sentido de facultar la exportación de producción de las Zonas libres nacionales al mercado brasileño. Ya no ocurre lo mismo con las Zonas Francas uruguayas, que ya disfrutaban, desde hoy, de la oportunidad de orientar su producción también al mercado uruguayo, estando anticipadamente, bajo este prisma adecuadas a la efectivización del Mercado Común del Sur.

9 — CONCLUSIÓN

En los últimos décadas, la economía nacional, con su fuerte tendencia proteccionista, excesiva intervención y reglamentación estatal, a pesar de caracterizarse como una economía de mercado, no propició los beneficios inherentes a este modelo económico, principalmente a lo que se refiere su integración a la economía mundial.

Esta introspección nacionalista ocasionó enormes distorsiones en la economía brasileña, deficiencias que, a los pocos a través de Medidas económicas de incentivos a las importaciones y exportaciones, de extermínio de reservas de mercado, de competitividad y calidad, van siendo sanadas o por lo menos amenizadas.

plexas — produtoras, preferencialmente, de bens acabados — e interesadas não apenas em explorar nossa mão-de-obra barata (como de praxe nessas ilhas fiscais), mas sim em produzir também para um mercado de de mais de 140 milhões de habitantes que, com a implementação do MERCOSUL, em muito será expandido.

O MERCOSUL irá coroar o início da integração econômica sul-americana, em consonância com a moderna tendência da blocalização como meio de desenvolvimento. Com isso, só poderá haver benefícios para as ZPEs brasileiras — da mesma forma que certamente serão contempladas as Zonas Francas uruguayas — se aquellas se desvincularem das restrições que hoje as dominan, principalmente no tocante à vedação do mercado doméstico às suas exportações.

Com a adoção de uma tarifa externa comum pelos países-membros do MERCOSUL, a proibição de comercialização dos produtos oriundos de ZPEs brasileiras vai atingir, igualmente, o mercado dos demais países formadores desse bloco, restringiendo, assim, o potencial de aproveitamento de toda essa estrutura.

La creación de zonas brasileñas, en el caso de Zonas de Procesamiento de Exportación, surge como parte de esta estrategia de integrar Brasil, en el ámbito interno y externo. En la esfera interna, por medio de reducción de los desequilibrios regionales e internacionalmente, a través de la implantación de un mayor intercambio, comercial y tecnológico.

Las ZPEs, todavía, de la forma en como están jurídicamente estructuradas, difícilmente continuarán sujetas a los objetivos vinculados a su creación, y mucho menos, contribuyeron de forma significativa para la integración de Brasil en la economía mundial. Esto porque tienden a atraer, como bien demuestra la experiencia con ZPEs en países de tercer mundo, industrias simples, normalmente integradas verticalmente a empresas transnacionales, totalmente dispensables al desarrollo de nuestro País.

De esa manera, la concepción de las ZPEs brasileñas debe ser adecuada en el tiempo y en el espacio, a fin de adaptarse a la peculiar realidad brasileña, no solo en el plano interno como en el externo, con la participación de Brasil en el MERCOSUR.

Tal adaptación debe ser buscada por intermedio de modificaciones extruturales, a medida que las ZPEs están legalmente disciplinadas, transformando el modelo hoy adoptado, gran parte copiado de países asiáticos, en un emprendimiento actual y adaptado para la realidad brasileña y, por lo tanto, viabilizador de mucho mejores perspectivas.

Esta transformación, principalmente, debe permitir la exportación de la producción de zonas libres no solo para el exterior, sino que para el mercado doméstico brasileño, como forma de atraer industrias complejas, productoras, preferentemente, de bienes acabados, e interesados no apenas en explotar nuestra mano de obra barata (como es práctica de esas islas fiscales), sino en producir también para un mercado de más de 140 millones de habitantes, que con la implantación del MERCOSUR será expandido.

El MERCOSUR irá a coronar el inicio de la integración económica sudamericana, en consonancia con la moderna tendencia de blocalización como medio de desarrollo.

Con esto, solo puede traer beneficios para las ZPEs brasileñas, de la misma forma que ciertamente serán contempladas las Zonas Francas uruguayas, si aquellas se desvincularan de las restricciones que hoy las dominan, principalmente con respecto a la exclusión del mercado doméstico y sus exportaciones.

Con la adopción de una tarifa externa común por los países miembros del MERCOSUR, la prohibición de comercializar productos oriundos de las ZPEs brasileñas va a atingir, igualmente el mercado de los demás países integradores de ese bloque restringiendo así, el potencial de aprovechamiento de toda esta estructura.

10 — BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ACORDO do Mercosul com os americanos. *Gazeta Mercantil*, Porto Alegre, 21 jun. 1991. Collor nos EUA.

ALMEIDA, Hamilton. A integração ameaça paraíso dos importados. *Zero Hora*, Porto Alegre, 15 jul. 1991, pp. 22-23.

———. Estado sai na frente para implantar ZPE. *Zero Hora*, Porto Alegre, 8 jan. 1992. Economia, p. 22.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. *O Mercado Comum do Sul e o Contexto Hemisférico*. Seminário Anos 90: A década da modernidade brasileira, Brasília, 21 mar. 1991.

ARRAES, M. C. e ROCHA E SILVA, O. C. O Mercado Cambial no Cone Sul. *Conjuntura Econômica*, vol. 44, n. 12, dez. 1990.

BELLI, Pedro. Globalizing the rest of the world. *Harvard Business Review*, july — august, 1991.

BRAGA, C. A. P. e PELIN, E. R. *Zonas de Processamento de Exportações: A Experiência Internacional*, FIPE/USP, 1977.

CADERNO DE ECONOMIA. *Zero Hora*, Porto Alegre, 24 maio 1992, pp. 01-16.

CADERNO DE ECONOMIA ESPECIAL. Mercosul/Uruguai: Um país de oportunidades. *Zero Hora*, Porto Alegre, 13 ago. 1991, pp. 01-20.

CONFEDERAÇÃO Nacional da Indústria. *Mercosul: notas sobre o Tratado de Assunção*. Rio de Janeiro, abril 1991.

CONSUL uruguaio mostra entraves no Mercosul. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 5 jul. 1991. Negócios e Finanças, p. 2.

COSTA, Ramón Valdés. La Incidencia del Mercosur sobre la compleja trama del Sistema Tributario *El País*, Buenos Aires, 14 ago 1991, p. 14

EXPORT Processing Zones. *The Economics of Offshore Manufacturing*. Australian National University, ago. 1987.

OLBERTZ, Frank Florian. *Zollager und Freizonen*, in Rudolf Regul, *Gemeinschaftszollrecht*, 1982, pp. 1087-1129.

GRABITZ. *Kommentar zum EWG-Vertrag*. Munique, 1986.

GRUBEL, Herbert G. *Towards a theory of Free Economic Zones*.

MICHAELIS, Gustav E. Die deutschen Vorschriften über Zollager — ein Beispiel für modernes Wirtschaftszollrecht, *Zeitschrift für Zolle und Verbrauchssteuern*, n. 5, pp. 130-205.

KUCK, Cláudio. Tarifa externa comum é discutida pelo Mercosul. *Gazeta Mercantil*, Porto Alegre, 18 maio 1991, p. 6.

LEMOS, Ana Amélia. Este é o momento da integração. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 set. 1991. Economia, p. 2.

———. Mercosul e Pacto Andino se completam. *Zero Hora*, Porto Alegre, 14 jul. 1991, p. 28.

———. Zona de Exportação de Rio Grande terá uma montadora. *Zero Hora*, Porto Alegre, 17 jan. 1992. Economia, p. 19.

MARCOVITCH, Jaques. O novo contexto mundial, desafio tecnológico e a integração latino-americana. *Revista de Administração*, São Paulo, n. 24, abril/junho 1989, pp. 5-13.

MARQUES, Renato L. R. *Mercosul: origens, evolução e desafio*.

MARTINS, Maria Lucia. ZPEs: diversidade de opiniões é a tônica. *Indústria e Produtividade*, vol. 20, n. 222, out. 1987.

MEDEROS, Jorge. El largo camino hacia la integracion continental cobra fuerza en America. *El País*, Buenos Aires, 14 jul. 1991, p. 36.

LUX, Michael. *Allgemeines Zolltarif frecht*, in Rudolf Regul, Gemeinschaftszollrecht, 1982, pp. 60-201.

MINISTÉRIO de Economia y Finanzas/Direcion de Zonas Francas Montevideo — Uruguay. *Uruguay se abre al mundo*, Montevideo, 1988.

NASCIMENTO, Solano. Na prática, não existem fronteiras. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 set. 1991. Economia, p. 2.

OS OBSTÁCULOS para o Mercosul. *Gazeta Mercantil*, Porto Alegre, 14 jul. 1991. Relatório Comércio Exterior, p. 3.

POCAR, Fausto. Modelos de integração regional na Europa e na América Latina e papel das integrações regionais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 81, janeiro/março 1984.

ZIMMERMANN, Richard. *Veredelungsverkehr*, in Rudolf Regul papel meinschaftszollrecht, 1982, pp. 1131-1239.

ROSENTHAL, Gert. Bloco Europeu não é ameaça ao Mercosul. *Zero Hora*, Porto Alegre, 17 jul. 1991, p. 22.

SERRA, José. O equívoco das Zonas de Processamento de Exportações. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 20, março 1988.

———. ZPEs no Brasil: fora de tempo e lugar. *Revista de Economia Política*, vol. 8, n. 4, out./dez. 1988.

SAAD FILHO, Alfredo. ZPEs: O que é bom para o Brasil será bom para o Brasil? *Humanidades*, vol. 5, n. 19, 1988.

SURGE a fronteira integrada do Cone Sul. *Zero Hora*, Porto Alegre, 21 ago. 1991. Economia, p. 18.

TARIFA zero em Colônia e Nova Palmira. *Zero Hora*, Porto Alegre, 13 ago. 1991. Economia, p. 18.

HAHNE, Ulf e BECK, Monika. Freie Unternehmenszonen Patentrezept für structurschwache Regionen?, *Konjunkturpolitik*, n. 33, 1986, pp. 27-51.

UNCTAD. *Export processing free zones in developing countries: Implications for trade and industrialization policies*. Nova Iorque, 1985.

———. *Export processing zones in transition*. Nova Iorque, 1988.

UNIÃO da fronteira ampliará mercado externo. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 jun. 1991, p. 18.

VEIGA, Pedro da Motta. A corrida do livre comércio O Estado de S. Paulo, São Paulo, 6 jun. 1991, p. 2.

WARR, Peter G. Zonas de processamento de Exportações e Políticas de Comércio Exterior. *Finanças e Desenvolvimento*, vol. 9, n. 2, jun. 1989.



PODER LEGISLATIVO
SENADO FEDERAL
CENTRO GRÁFICO

OS 13776/93