

A ZONA FRANCA DE MANAUS NO CONTEXTO DO MERCOSUL **Marcelo Motta.*****RESUMO:**

Este artigo tem a pretensão de fazer uma análise jurídica preliminar sobre o momento atual da Zona Franca de Manaus no contexto do MERCOSUL, com base numa discussão dos principais problemas que se colocam para sua evolução política e econômica, tanto do ponto de vista nacional como do externo. Ao apresentar as realidades econômicas e comerciais do MERCOSUL, bem como as da Zona Franca de Manaus, buscou-se delimitar alternativas políticas acertadas para a Zona Franca de Manaus junto a este Bloco, considerando as linhas estruturantes do processo de integração e de seu marco legal.

PALAVRAS-CHAVE: MERCOSUL. Zona Franca de Manaus. Regionalismo. Globalização. Extrafiscalidade.

ABSTRACT:

This article has the intention of making a preliminary juridical analysis of today's Manaus Free Trade Zone in its relation with MERCOSUL. The discussion will take into account the main obstacles to its political and economic evolution in both national and international scenario. While presenting Mercosur's and Manaus Free Trade Zone's commercial and economic realities, an effort was made to show the way for Manaus Free Trade Zone new policies regarding this economic Block as well as the structuring lines of the integration process and its legal instruments.

KEYWORDS: MERCOSUR. Manaus Free Trade Zone. Regionalismo. Globalization. Extrafiscality.

* Artigo recebido em: 20/10/2013.
Artigo aceito em: 16/12/2013.

** Especialista pelo União Pioneira de Integração Social (2006) . Atualmente é Assessor Especial da Superintendência da Zona Franca de Manaus.

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Origem do MERCOSUL: globalização e regionalismo.
3. A zona franca de Manaus
4. A zona franca de Manaus e o MERCOSUL
5. Análise da zona franca de Manaus na legislação do MERCOSUL.
 - 5.1. Tratamento de terceiro país dado aos produtos da zona franca de Manaus no MERCOSUL
 - 5.2. Tratamento dos bens da zona franca de Manaus a ser definido caso a caso na elaboração dos acordos do MERCOSUL com outros países ou blocos.
 - 5.3. Prazo de extinção
6. Possível caminho da zona franca de Manaus no MERCOSUL: a complementaridade industrial
7. Conclusão
8. Referências

ÍNDICE DE QUADROS

- Quadro 1 - Incentivos Fiscais Oferecidos na Zona Franca de Manaus;
- Quadro 2 - Incentivos Extra Fiscais da Zona Franca de Manaus;
- Quadro 3 - Contrapartidas Exigidas das Empresas pelos Incentivos Concedidos na Zona Franca de Manaus;

ÍNDICE DE TABELAS

- Tabela 1 - Principais Destinos e Origens dos Produtos do Amazonas;
- Tabela 2 - Comércio do Amazonas com o MERCOSUL;
- Tabela 3 - Principais Produtos de Exportação do Amazonas para o MERCOSUL;

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Comércio do Amazonas com o MERCOSUL.

1. Introdução

O MERCOSUL tem origem com a assinatura em março de 1991 de sua carta fundamental, o Tratado de Assunção. Foram signatárias a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai.

Desde então, uma série de medidas foram criadas de forma negociada para aproximar comercial, econômica, jurídica e socialmente os Estados Parte, tanto bilateral quanto multilateralmente. Por essa razão, revela-se imprescindível que o Brasil continue se integrando nesse processo, mas de forma planejada, racional e de acordo com os anseios e valores de sua população.

O MERCOSUL tem ainda se revelado como o principal foro brasileiro no processo de abertura, inserção e conquista de posições no âmbito internacional, tanto na consolidação das questões da América do Sul quanto na definição de política comuns para as negociações de maior âmbito, inclusive mundiais.

Assim, para que as legislações “mercosulinas” sobre comércio de bens e serviços, integração produtiva, tributação, migração, política sanitária, meio-ambiente, desenvolvimento social, educação, energia, desenvolvimento tecnológico, agricultura, direitos humanos não fiquem apenas como belas palavras descoladas da realidade social do Norte do Brasil, é imprescindível que essa seja avaliada, criticada e que sejam apresentadas propostas de aprimoramento.

Dessa forma, justifica-se o presente artigo sobre o papel do maior polo dinamizador da economia do Norte do Brasil, a Zona Franca de Manaus, no contexto do Mercosul, contado na perspectiva prática do autor e tomando como

base sua experiência como negociador de política econômica internacional da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

O autor mescla sua expertise profissional com uma revisão da literatura contemporânea correspondente, fazendo uma análise: 1) da origem do MERCOSUL como substrato do processo de regionalização; 2) da origem da Zona Franca de Manaus e sua importância estratégica para o Brasil; 3) da importância que o MERCOSUL ganhou no contexto da ZFM; 4) do tratamento desfavorável oferecido pela legislação do MERCOSUL à ZFM; 5) da superação dos pontos de estrangulamento da Zona Franca de Manaus no MERCOSUL 6) e da proposta para melhor inserção regional da ZFM.

O resultado desse trabalho tem a ambição de ser uma ferramenta útil tanto para os profissionais da área, que podem fazer uso de suas sugestões na elaboração dos objetivos estratégicos de suas Instituições, bem como para os acadêmicos interessados, dado que se trata de matéria pouco estudada. Mais que tudo, visa-se, principalmente, consolidar conhecimento importante para os empresários atuais e futuros da Zona Franca de Manaus, que pretendem por meio dessa acessar mercados do MERCOSUL e de seus parceiros comerciais.

2. Origem do MERCOSUL: globalização e regionalismo.

A segunda metade do século XX assistiu a uma incrível ampliação dos fenômenos globais, decorrentes da ação de governos conservadores e neoliberais, bem como da nova revolução das comunicações, gerada em grande parte pela internet. A comunicação eletrônica instantânea reforçou a crescente abertura dos mercados e a mobilidade dos fluxos de capitais, que passam a operar as vinte e quatro horas do dia, impondo a lei de livre movimento de capitais a todo o universo de países (FREITAS JÚNIOR, 2006, p. 347-356).

Ao mesmo tempo, enquanto o capital financeiro ganha controle da economia mundial, esse desmonta o poder do Estado-nação, impondo o modelo hegemônico da democracia liberal. Nesse contexto, acreditava-se que o Estado seria um vilão, que restringe o desenvolvimento das sociedades, que através do livre comércio, poderiam desenvolver-se e a acabar com a pobreza (FREITAS JÚNIOR, 2006, p. 349).

Todavia, o protagonismo do econômico trouxe a privatização da coisa pública, que ilustra a perda de poder do político sobre as forças de mercado, e gera maior interdependência entre as economias nacionais, o que propiciou uma enxurrada de crises econômicas nacionais com efeito global, como a do México em 1995, a da Tailândia em 1997, Brasil e Rússia em 1998 e Argentina em 2001 (FREITAS JÚNIOR, 2006, p. 348).

Uma das respostas encontradas pelos Estados nacionais para a perda de controle e protagonismo perante o mercado financeiro foi a formação de blocos de integração econômica. Esse fenômeno, batizado de regionalização, nada mais foi que a reação encontrada para a crise do Estado nacional, nascido com o Tratado de Vestfália, de 24 de outubro de 1648, assim como para a problemática econômica, social e ambiental da globalização. O Estado nação, frente à dura realidade de sua obsolescência causada pela multiplicação de canais e abrangência da atuação dos operadores privados, viu-se incapaz de conduzir seus objetivos políticos de maneira isolada, e dessa forma, encontrou uma frágil estabilidade na reorganização das estruturas internacionais proposta pelos modelos de integração regional dos Estados, baseados na cooperação para a solução de problemas causados pela globalização (FREITAS JÚNIOR, 2006, p. 347-356).

Juan Tugores Ques (1994) resume a integração econômica como o processo mediante o qual os países eliminam tratamentos diferenciais, sejam estas barreiras comerciais, limitações aos movimentos de fatores, políticas microeconômicas industriais, alterações cambiais e políticas macroeconômicas autônomas.

O Direito, por sua vez, reagiu ao fenômeno da integração, criando um arcabouço jurídico que o sustentasse, surgiu o Direito da Integração, nas palavras de Roberto Luiz Silva (JUNG, 2008, p.1), como um desdobramento do Direito Internacional Público Clássico, ou seja, decorrente de tratados internacionais entre Estados soberanos que, por diversas razões, criam zonas econômicas privilegiadas com maior ou menor vinculação entre seus integrantes. Trata-se de um direito com presença marcante nas fases iniciais e intermediárias do processo de integração. Primeiro, para atuar criando seus blocos econômicos por meio de acordos; depois, para implementar políticas comerciais comuns no acesso a mercados, com isenção ou redução de tarifas alfandegárias sobre os produtos comercializados intrabloco, e promovendo o desenvolvimento de todos os componentes estabelecido no tratado internacional que deu origem ao Bloco.

Foi justamente em um momento de revitalização dos esquemas de regionalização que floresciam concomitantemente em outras partes do planeta que se deu a constituição do MERCOSUL. Todos esses blocos apresentavam a similitude de serem relativamente abertos e interdependentes, integrados aos esquemas multilaterais. Por sua vez, coube ao MERCOSUL relacionar-se com outros esquemas de integração sub-regional, como fez com a Comunidade

Andina, e busca fazer com a União Européia, sem deixar de lado sua expansão no espaço sulamericano (ALMEIDA, 2000 p. 34-35).

O MERCOSUL possui uma dimensão, princípios e objetivos de caráter pluridirecional, pois aborda uma perspectiva que vai além do fator econômico-mercantil, caracterizando-se por uma dimensão, política, social e cultural, como um verdadeiro projeto de integração ibero-americano a nível regional. (FREITAS JÚNIOR, 2006, p. 355).

A superação de anos de regimes autoritários personalistas ou militares, de clara tradição ibérica, com a entrada em cena da democracia, ainda que incompleta, pois, todavia não incluiu a grandes contingentes destas sociedades em níveis de vida aceitáveis em comparação com as demais democracias do hemisfério Ocidental, propiciou a aproximação entre a Argentina e o Brasil em uma nova estratégia de hegemonia regional conjunta, fundada em amplas bases de participação da sociedade civil (FREITAS JÚNIOR, 2006, p. 355-356).

Nas palavras de Almeida (2000 p. 26), “o aprofundamento econômico do MERCOSUL tenderá a seguir esquemas adaptativos e instrumento *ad hoc* essencialmente criativos, seguindo linhas de menor resistência já identificadas pragmaticamente [...] O MERCOSUL não está sendo construído para conformar-se a padrões organizacionais previamente definidos em manuais universitários de direito comunitário, mas para atender a requisitos econômicos e políticos de natureza objetiva, que escapam – e assim deve ser – a qualquer definição teórica ou pretensa coerência metodológica”.

Todavia, vale ressaltar que essa expansão para ser eficaz deve levar em consideração dois elementos: a consolidação da complementaridade

industrial entre seus membros e o crescimento do comércio do MERCOSUL em geral (ALMEIDA, 2000 p. 34-35).

3. A zona franca de Manaus

Não é de hoje que a Amazônia é apontada como elemento estratégico da inserção internacional do Brasil. São múltiplos os artigos publicados em periódicos acadêmicos e notícias na mídia mundo afora sobre seu imenso patrimônio de biodiversidade, a relevância do seu ecossistema nas questões de aquecimento global, sua enorme reserva de água doce, dentre outros fatores.

Tamanha é a importância dessa região que não é difícil se escutar em eventos internacionais o desejo de que a Amazônia se transforme em área internacional controlada pelas nações mais desenvolvidas, e portanto, únicas detentoras do conhecimento essencial para cuidar da região.

No plano nacional, a Amazônia, apesar de seu imensurável papel estratégico, esteve em situação secundária desde o período pós colonial, sendo desassistida na agenda de interesses do Estado nacional, que nada mais fez que delegar-lhe a posição de pouca expressão econômica em relação às outras regiões (MACHADO, 2009).

Em 1957, como resposta necessária à depressão econômica que abalava a região amazônica, aliada à necessidade de se povoar uma grande área de fronteira foi criada a Zona Franca de Manaus, fruto da Lei 3.173/57, alterada posteriormente pelo Decreto 288/63, que assim define a Zona Franca de Manaus:

Art 1. A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face

dos fatores locais e da grande distância que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

Para administrar esse modelo de desenvolvimento, foi criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, órgão da Administração Pública Federal, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A SUFRAMA administra e controla os incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas na Zona Franca de Manaus, além de promover estratégias de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental (composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima), funcionando, desta maneira, como agência de promoção de investimentos na região.

Essa política federal de desenvolvimento constituiu-se desde então numa exitosa experiência que tem beneficiado em tantos sentidos a região da Amazônia Ocidental. Seu sucesso se deve inicialmente a um pacote de incentivos à produção ofertado para as empresas que se instalarem na região, os quais descrevemos resumidamente a seguir no intuito de exemplificar que os incentivos dados às empresas da ZFM são a produção e condicionados ao cumprimento de contrapartidas pelas empresas.

I - isenção do imposto de importação (II), relativo à matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira utilizados na industrialização de produtos destinados a consumo interno na ZFM;

II - redução do imposto de importação (II), relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira utilizados na industrialização de produtos destinados a consumo em outros pontos do território nacional;

III - isenção do imposto sobre produtos industrializados (IPI), relativo a produtos produzidos na ZFM destinados à comercialização em qualquer ponto do território nacional;

IV - isenção do IPI para os produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, exclusive as de origem pecuária;

V - crédito do IPI, calculado como se devido fosse, para o adquirente de produtos de que trata o inciso anterior, sempre que empregados como matérias-primas, produtos intermediários ou materiais de embalagem na industrialização, em qualquer ponto do território nacional, de produtos efetivamente sujeitos ao pagamento do referido imposto;

VI - isenção do II e do IPI relativo a bens de capital destinados à implantação de projetos industriais.

Quadro 1 - Incentivos Fiscais Oferecidos na Zona Franca de Manaus

Fonte: SUFRAMA (adaptado)

RESOLUÇÃO Nº. 114, de 20 de maio de 1994.

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA SUFRAMA, (...), RESOLVE FIXAR, como incentivo adicional, o valor unitário do metro quadrado de terras em 1 URV – (uma unidade real de valor) para as áreas pioneiras I, II, de expansão I e de expansão II do Distrito Industrial Marechal Castelo Branco, sob as seguintes bases e condições:

1. O valor a ser pago pelas micros e pequenas empresas deverá ser 50% (cinquenta por cento) do valor estipulado.
2. O pagamento do lote poderá ser parcelado em até 12 (doze) meses, com a aplicação de juros de 1 % (um por cento) ao mês sobre o saldo devedor.

Quadro 2: Incentivos Extra Fiscais da Zona Franca de Manaus

Fonte: SUFRAMA (adaptado)

- Cumprimento de Processo Produtivo Básico (PPB);
- Geração de emprego na região;
- Concessão de benefícios sociais aos trabalhadores;
- Incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte;
- Níveis crescentes de produtividade e de competitividade;
- Reinvestimento de lucros na região;
- Investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico; e
- Aprovação de projeto industrial com limites anuais de importação de insumos.

Quadro 3: Contrapartidas Exigidas das Empresas pelos Incentivos

Concedidos na Zona Franca de Manaus.

Fonte: SUFRAMA (adaptado).

Um dos percalços que a Zona Franca de Manaus vive até hoje é trazido pelo termo “Zona Franca”, que a acompanha desde sua criação. Esse vernáculo designava dinâmicas desenvolvimentistas em áreas isoladas, subdesenvolvidas e desprovidas de atratividade econômica. Era também confundida como uma evolução dos *free shoppings*, atuando como redutos demarcados, com fiscalização aduaneira para mercadorias importadas ou para o ingresso de partes e peças destinados à montagem de tais mercadorias, com a intenção de trazer a existência centro comercial e timidamente industrial, visando a geração de emprego e riquezas.

A Zona Franca de Manaus inicialmente assim funcionou, maculando sua imagem até os dias de hoje. Fato inaceitável visto que esconde do país a realidade e os grandes feitos dessa exitosa política como engrenagem de desenvolvimento regional.

Na verdade, a Zona Franca de Manaus da atualidade perdeu a orientação inicial traduzindo-se em um modelo industrial divergente do comércio e mera montagem. Mais de quarenta anos se passaram desde sua criação, e os turistas nacionais que inundavam a cidade a procura de produtos importados a baixos preços foram afastados com a abertura do comercial do Brasil em 1991. Encerrou-se aí o ciclo comercial da Zona Franca de Manaus, pois os produtos que outrora eram encontrados exclusivamente em Manaus agora entravam com preços competitivos por qualquer porto brasileiro (GROSSO, 2008).

Mas a competição internacional trouxe consigo resultados animadores para Manaus. O empresariado local, juntamente com a SUFRAMA, já se antecipava para uma nova fase. A expansão do embrião industrial inicial havia ganhado fôlego com a legislação disciplinadora e de atraentes benefícios

tributários dentre outros. No momento do abertura comercial do país, o polo industrial já contava com importantes indústrias nacionais e internacionais de variados segmentos. E desde então, vem se consolidado como a única política de desenvolvimento regional amazônica de sucesso, atraindo trabalhadores de todo o país, melhorando a capacitação profissional local, trazendo riquezas e benefícios sociais, além de contribuir para proteção ambiental, que no Amazonas chega a 98% (noventa e oito por cento) da cobertura vegetal original, dado que o homem da floresta não precisa mais buscar nela seu sustento e sim nas indústrias não poluentes que se instalaram na região (GROSSO, 2008).

Ao verificarmos seus indicadores econômicos, constata-se a magnitude do Modelo ZFM. Segundo o site da SUFRAMA¹, mais de 600 empresas estão instaladas na Zona Franca de Manaus, dentre elas as internacionais Honda Motors, Nokia, Sony, Samsung, BMW Motors, Phillips, LG, Bic, Coca Cola Company, Yamaha Motors, Semp Toshiba, Procter & Gamble, Panasonic. Nomes que, como se pode notar, destacam dois setores preponderantes: o eletroeletrônico e o duas rodas, que juntos somam 50% (cinquenta por cento) do faturamento do Polo Industrial de Manaus.

Graças a essas empresas, em 2011, o Amazonas teve um PIB de US\$ 41,1 bilhões; mais de 119 mil postos diretos de trabalho no Polo Industrial de Manaus; importações do mote de US\$ 12,729 bilhões e exportações de US\$ 914 milhões.

Todavia, o futuro reserva ainda maiores louros para essa política. Conforme estudo de potencialidades elaborado pela SUFRAMA, a ZFM tem como segmentos industriais que estão prontos para novos investimentos:

¹ Disponível em: http://www.suframa.gov.br/zfm_indicadores_do_pim.cfm. Acesso em: 01 de abr. 2012.

1. bebidas;
2. naval;
3. madeireiro;
4. papel e papelão;
5. material de limpeza e velas;
6. vestuário e calçados;
7. produtos alimentícios;
8. editorial e gráfico;
9. têxtil;
10. mineral não metálico/ cerâmico-oleiro;
11. mobiliário;
12. beneficiamento de borracha;
13. ótico;
14. brinquedos.

A SUFRAMA juntamente com o Governo do Estado do Amazonas tem feito infindáveis esforços para que nos próximos anos ocorra um salto qualitativo e quantitativo no incipiente Polo Naval do Amazonas. Visto que este requer mudanças significativas na tecnologia de produção (estimulada por novas legislações federais), investimento na casa de centenas de milhões de dólares, potencial para a geração de milhares de empregos e aumento da renda de toda a cadeia. E não para por aí, o setor é capaz de alavancar outros setores como o petroquímico, visto que será necessário produzir novos materiais para confecção das embarcações e seus acessórios.

Tabela 1: Principais Destinos e Origens dos Produtos do Amazonas

Exportações	Importações
-------------	-------------

1º	ARGENTINA	24,03%	1º	CHINA	35,89%
2º	COLÔMBIA	12,95%	2º	CORÉIA DO SUL	14,71%
3º	VENEZUELA	12,50%	3º	JAPÃO	11,63%
4º	ALEMANHA	7,63%	4º	ESTADOS UNIDOS	8,02%
5º	MÉXICO	4,92%	5º	TAIWAN (FORMOSA)	5,39%
6º	ESTADOS UNIDOS	4,17%	6º	MALÁSIA	4,09%
7º	CHILE	4,03%	7º	TAILÂNDIA	3,56%
8º	PERU	2,13%	8º	ALEMANHA	1,97%
9º	EQUADOR	1,94%	9º	RÚSSIA	1,47%
10º	PANAMA	1,92%	10º	MÉXICO	1,23%

Fonte: SUFRAMA/2012.

4. A zona franca de Manaus e o MERCOSUL

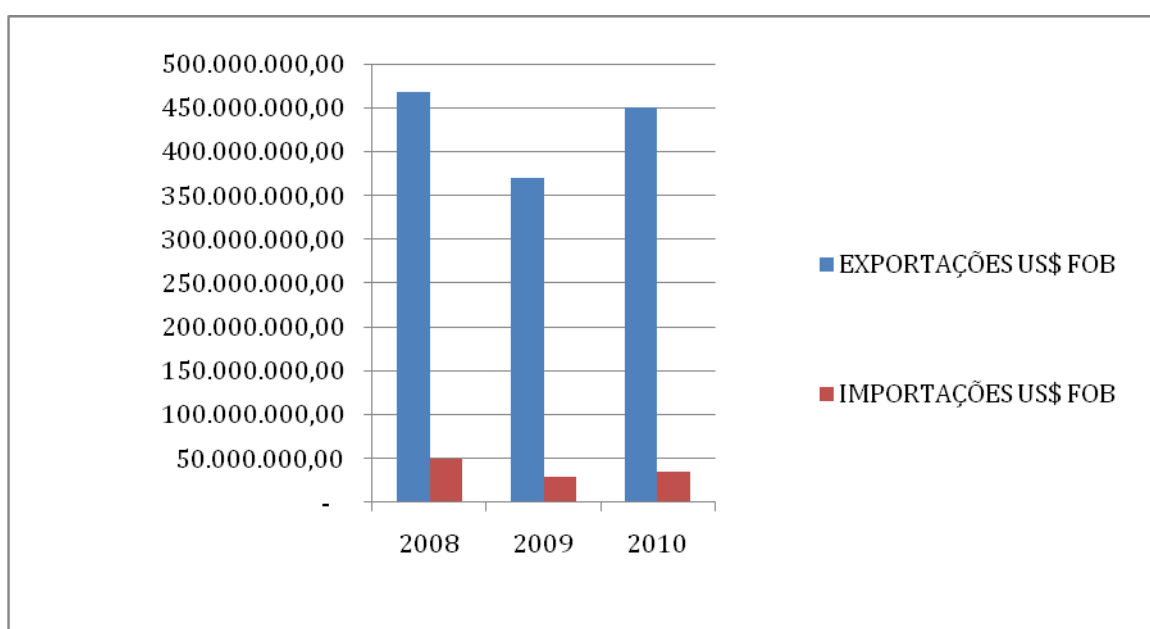
Referente ao MERCOSUL, a balança comercial do Estado do Amazonas é desequilibrada em favor do Amazonas. As importações amazonenses oriundas do MERCOSUL em 2010, por exemplo, foram de US\$ 34.370.025,00 e a exportações US\$ 449.718.534,00, o que resultou em um saldo positivo para o Amazonas de US\$ 415.348.509,00.

Os resultados favoráveis ao Amazonas tem se repetido na última década.

E é importante destacar que o Amazonas exporta produtos industrializados para a América do Sul e importar insumos para produção extensivamente da Ásia. Mais de 60% (sessenta por cento) das importações amazonenses em 2011 (conforme tabela 4) foram de produtos chineses, japoneses e sul coreanos.

Fonte: ALICEWEB/2012 (elaboração própria).

Gráfico 1. Comércio do Amazonas com o MERCOSUL.



Fonte: ALICEWEB/2012 (elaboração própria).

Ao verificarmos os dados da pauta exportadora amazonense para o MERCOSUL veremos que esta está conformada principalmente por celulares, televisores em cores, *set top box*, motocicletas de 125 e 250 cilindradas, aparelhos de barbear não elétricos e caixas eletrônicos, concentrados para bebidas, papéis para foto e canetas esferográficas. Diferentemente do imaginário popular, ao verificarmos os dez primeiros itens da pauta de exportação amazonense para o MERCOSUL não encontraremos sequer um produto natural.

Tabela 3: Principais Produtos de Exportação do Amazonas para o MERCOSUL

Código NCM	DESCRIÇÃO NCM
85171231	TERMINAIS PORTÁTEIS DE TELEFONIA CELULAR
85287200	OUTROS APAR.REC.D/TELEV. EM CORES
85287119	OUTS.REC.DEC.INTEG.SIN.DIG.D/VÍDEO COD.,CORES
87112020	MOTOCICLETAS C/MOTOR PISTAO ALTERNAT.125CM3<CIL<=250CM3
82121020	APARELHOS DE BARBEAR,NAO ELETRICOS
84729010	DISTRIBUIDORES AUTOMAT.PAPEL- MOEDA,INCL.EFET.OUTS.OPER.
87112010	MOTOCICLETAS C/MOTOR PISTAO ALTERNAT.50CM3<CIL<=125CM3
21069010	OUTRAS PREPARACOES PARA ELABORACAO DE BEBIDAS
37032000	OUTROS PAPEIS P/FOTO A CORES,SENSIBIL.N/IMPRESSIONADOS
96081000	CANETAS ESFEROGRAFICAS

Fonte: ALICEWEB/2012.

Através do MERCOSUL, o PIM tem acesso preferencial aos mercados da Venezuela, Colômbia, Chile, Equador, Israel, Índia, Egito, Cuba, Peru e Bolívia, que totalizaram em 2009 exportações de US\$ 187.301.515,00.

A grande expectativa para o MERCOSUL em termos de acordo de livre comércio é em relação à União Européia, bloco que reúne o maior mercado para os produtos do MERCOSUL.

Ressalte-se que as exportações do PIM para a Argentina têm crescido consistentemente, atingindo um crescimento acumulado de 2003 a 2008 de 335% (trezentos e trinta e cinco por cento), fato que elevou esse país ao primeiro colocado no ranking geral das vendas externas amazonenses.

A razão principal desse aumento acentuado das exportações para a Argentina foi o acordo bilateral entre as Aduanas do Brasil e da Argentina para o não pagamento da Tarifa Externa Comum no comércio de produtos originários

da Zona Franca de Manaus e a Área Aduaneira Especial de Terra do Fogo (República Argentina). Fato que ressalta a importância da extrafiscalidade dos acordos comerciais para incentivar a abertura de mercados e com vistas ao fortalecimento do comércio de áreas aduaneiras especiais como Manaus e Terra do Fogo, que contam com características semelhantes de políticas nacionais de desenvolvimento regional.

5. Análise da zona franca de Manaus na legislação do MERCOSUL.

5.1. Tratamento de terceiro país dado aos produtos da zona franca de Manaus no MERCOSUL

Em 1994, o Conselho do Mercado Comum - CMC emitiu a Decisão nº 8, a qual estabelecia que produtos originários das zonas francas do Mercosul “salvo decisão em contrário” teriam tratamento de 3º país, ou seja, não se beneficiariam do tratamento preferencial estabelecido para o comércio dos países do MERCOSUL, incidindo sobre eles a Tarifa Externa Comum - TEC.

Todavia a expressão “salvo decisão em contrário” possibilitou ao Brasil e a Argentina uma saída para regular o comércio das suas áreas aduaneiras especiais que possuem características similares de desenvolvimento regional. Em 1994, iniciaram negociações entre as Aduanas desses países para um acordo em que os produtos originários da Zona Franca de Manaus e da Área Aduaneira Especial da de Terra do Fogo - AETF não fossem excluídos do tratamento preferencial intrabloco, prevendo na entrada bilateral dos respectivos produtos a isenção da TEC.

Para a Argentina, a base legal dessa isenção é a Circular 518/95 emitida por sua Aduana. Para o Brasil, não há base legal, mas o tratamento dado aos produtos oriundos de Terra do Fogo é de "Importação de bens

originários do Mercosul", isto é, isenta-as dos gravames que incidem sobre as importações de bens de extrazona.

No Paraguai, os produtos da ZFM não recebem qualquer preferência, isto é, sobre eles incide a TEC em sua totalidade.

Para o comércio entre o Brasil e o Uruguai a norma era o 37º Protocolo Adicional ao ACE 18, de 21/11/2011, no qual uma lista de determinados produtos gozavam da isenção da TEC quando provenientes exclusivamente da Zona Franca de Manaus (Brasil) e da Zona Franca de Colônia (Uruguai). Em 21/05/2008, esse instrumento foi alterado pelo 64º Protocolo Adicional ao ACE 18, que passou a ainda a Zona Franca de Nova Palmira e uma mais atualizada lista de produtos.

Como se constata pelos dados apresentados, a Zona Franca de Manaus pouco ou nada tem a ver com uma zona franca tradicional latina, que se dedica à atividade de comércio de produtos acabados ou de maquila (mera montagem). As empresas instaladas na Zona Franca de Manaus tem como contrapartida o cumprimento de um do Processo Produtivo Básico – PPB, que são etapas mínimas de produção local, que tem possibilitado gradativa agregação, nacional e regional, de tecnologia, componentes e mão-de-obra especializada nos produtos que fabricam. Dessa forma, o desconhecimento e a errônea nomenclatura favoreceu seu tratamento, no âmbito do MERCOSUL, como as demais zonas francas do bloco, as quais são tratadas como “terceiro país” no comércio intrazona, fato que impede a ampliação das exportações de nossos produtos com qualidade, preço e tecnologia avançada.

Essa situação tem se constituído um dificultador para o desenvolvimento do Modelo Zona Franca de Manaus, já que as negociações

para não discriminação de sua produção no comércio intrazona, mesmo que cumpridas as regras de origem, a dizer a nacionalização dos produtos aqui elaborados (com média de 55% - cinquenta e cinco por cento - de insumos nacionais) duram mais de quinze anos, porém apresentam êxitos limitados.

A atualização da Dec. CMC 08/94 para a isenção da TEC para Manaus não somente ampliaria as possibilidades de comércio dentro e fora do MERCOSUL, como também aumentaria a segurança jurídica para respaldar novos investimentos na região.

5.2. Tratamento dos bens da zona franca de Manaus a ser definido caso a caso na elaboração dos acordos do MERCOSUL com outros países ou blocos.

Foi com a Decisão CMC nº 69, de dezembro de 2000, mais especificamente em seu artigo 11, que os produtos de zonas francas nas negociações de acordos com 3ºs países, o Mercosul não os consideraria “a priori”, como provenientes de 3º país, cabendo uma discussão caso a caso. Essa decisão foi uma vitória para a ZFM, uma vez que, desde então, tem permitido que os negociadores brasileiros, solicitem tratamento igualitário para os produtos de zonas francas na conformação dos Acordos, razão pela qual não estão sendo excluídos dos acordos firmados entre o MERCOSUL e outros países ou Blocos Econômicos os produtos da ZFM.

Hoje é necessário um acompanhamento constante por parte da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA nas negociações de acordos internacionais do MERCOSUL com terceiros países ou blocos no intuito de garantir que os produtos originários da ZFM se beneficiem dos referidos acordos. Uma das principais ações dentro deste trabalho é subsidiar

os representantes do Ministério de Relações Exteriores - MRE ou Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, de informações necessárias nas reuniões negociadoras a fim de se evitar que algo estipulado nestes acordos possam vir a prejudicar os interesses das indústrias da ZFM.

Neste âmbito, a SUFRAMA enfrenta dificuldades ao se deparar com os casos em que alguns países negociadores procuram excluir Zonas Francas e/ou Regimes Aduaneiros Especiais dos seus acordos, visto que grande parte das zonas francas existentes não cumprem com as Regras de Origem (índice na nacionalização dos produtos) estipuladas nos acordos internacionais, e, portanto, criou-se o hábito no âmbito das negociações internacionais de se excluir produtos originários de zonas francas dos acordos. Porém, o caso da ZFM é diferente, visto que suas características são de polo industrial e não mais de uma zona franca, cumprindo inclusive as Regras de Origem dos referidos acordos.

Essa situação torna inviável a expansão do MERCOSUL para o norte desse continente, pois veda o acesso de nossos produtos que passariam a ser considerados de “terceiro país” em todo o continente. E pior, outros países de pauta exportadora semelhante passariam a utilizar dessa lacuna.

5.3. Prazo de extinção

Voltando a Decisão do Conselho do Mercado Comum No. 8 de 1994, no seu artigo 6º a Zona Franca de Manaus é uma Área Aduaneira especial com prazo de vigência no MERCOSUL até 2013: “Art. 6 - As Áreas Aduaneiras Especiais existentes de Manaus e Terra do Fogo, constituídas em razão de sua

particular situação geográfica, poderão funcionar sob o regime atual até o ano 2013”.

Essa é umas das piores inconsistências entre a legislação nacional é a do MERCOSUL. A ZFM é garantida constitucionalmente até 2024, estando em tramitação sua prorrogação, que conta com o apoio da Presidente Dilma Rousseff, para 2074.

Por outro lado, um dos fatores que a inércia dos agentes políticos em relação à mudança de *status* dos produtos da ZFM na Dec. CMC 08/94 pode levar é a exclusão dos produtos do PIM das futuras negociações e, inclusive, perda de mercados já consolidados. A maior dificuldade nesse processo é de cunho político e requer da Autarquia uma definição de uma estratégia consistente que envolve a articulação com o MDIC, o MRE, o Governo Estadual e a bancada amazonense no Congresso Federal.

6. Possível caminho da zona franca de Manaus no MERCOSUL: a complementaridade industrial

Quando colocamos a Zona Franca de Manaus na perspectiva do MERCOSUL, o clima de descaso não muda muito, pois apesar das muitas dificuldades, o Bloco hoje apresenta uma realidade satisfatória para os estados mais desenvolvidos do sul-sudeste brasileiro. O que se comprova pelo constante aumento dos fluxos comerciais entre estes e os países do Bloco. Ao contrário, os estados do norte do Brasil, embora tenham conquistado as preferências de comércio no Bloco, via acordos específicos, também para países amazônicos, não conseguiram dinamizar o comércio nas proporções dos estados sul e sudeste brasileiro (MACHADO, 2009).

Essas considerações indicam que este é mais um tema que não pode ficar ausente da política externa brasileira. Portanto seu objetivo em relação ao tema deveria ser tornar efetiva a integração dos estados amazônicos nas dinâmicas comerciais e institucionais do MERCOSUL, através da extensão de suas instâncias de governança e da disseminação de seu substrato cognitivo para toda a região, bem como, por iniciativas capazes de ensinar negócios massivos como feiras, escritórios de negócios e promoção comercial permanente (MACHADO, 2009, 397).

O Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), o qual vem sendo implementado pelo governo brasileiro desde 2003, com o objetivo de impulsionar o comércio entre o Brasil e os demais países sul-americanos, visando substituir, sempre que seja possível e a preços competitivos, as importações brasileiras de terceiros mercados por importações provenientes dos vizinhos do Sul tem conseguido trazer atenção para outros países e estados mais ao norte na América do Sul. Os resultados têm sido exitosos, já que as compras brasileiras de produtos sul-americanos cresceram de US\$ 7,7 bilhões para US\$ 25,8 bilhões em 2010 (IPEA, 2010, p. 7).

Um dos focos do PSCI foi o de estimular a integração binacional no Eixo Amazônia-Orinoco, orientando a articulação de cadeias produtivas, tornando essencial a participação da Zona Franca de Manaus, especialmente com seu Pólo Industrial, que concentra muitas indústrias de alta tecnologia. Da mesma forma, são muitas as possibilidades de articulação com o Pólo Agropecuário da Zona Franca de Manaus, que desenvolve projetos orientados à produção de alimentos e madeira, entre outros produtos (IPEA, 2010, p. 6).

Seguindo essa formulação, a Venezuela poderia desenvolver uma ampla cadeia produtiva e de provedores para o abastecimento seguro e rápido de insumos industriais para o Norte do Brasil, associando sua produção interna à expansão da indústria brasileira. Essa complementação poderia garantir para a Venezuela um grande mercado consumidor para seus produtos, o que lhe permitiria obter consideráveis economias de escala. Além disso, essa relação também poderia estimular o incremento do valor agregado dos produtos venezuelanos, a expansão e satisfação de sua demanda interna e inclusive a ruptura com o histórico ciclo de exportações de produtos primários (IPEA, 2010, p.7).

7. Conclusão

Apesar de por muitos ignorado, o MERCOSUL, hoje, já é um processo irreversível. Como todos os outros Blocos econômicos, apresenta dificuldades, quer em relação a sua agenda interna, quer em relação à agenda internacional. Dessa forma, a abordagem desse artigo é uma tratativa essencial para os agentes dos atores oficiais e para a sociedade civil em geral, principalmente porque ajuda a entender aspectos condicionantes daqueles, no processo negociador, resultantes de imposições domésticas, ou mesmo de uma abordagem pluralista no campo das relações internacionais, visando uma negociação continuada da natureza integrativa (CASELLA, 2000, p. 1).

Hoje o MERCOSUL vive o atraso de alcançar dois objetivos de uma união aduaneira: liberalizar o comércio entre seus países-membros e adotar uma tarifa comum sobre as importações oriundas de terceiros países. O comércio intrabloco segue limitado por um inúmeras barreiras (das quais se destacam as crescentes restrições argentinas a produtos brasileiros, o tratamento de terceiro

país aplicado a Zona Franca de Manaus) e ao analisarmos os dados, a tarifa comum do Bloco, na verdade, só é aplicada a cerca de metade das importações do bloco (a outra metade continua submetida a tarifas nacionais, diferentes em cada um dos países-membros).

Some-se a isso o fracasso no objetivo de assegurar a abertura comercial dos anos anteriores, frustrado mais uma vez pelas medidas protecionistas adotadas pela Argentina, que pratica o aumento unilateral de tarifas; tem dificuldades na emissão de licenças de importação e intenta medidas compensatórias contra supostos casos de concorrência desleal, e pratica atualmente uma onda de nacionalização. Tais atitudes demonstram a necessidade de correções sistêmicas.

Cabe a Zona Franca de Manaus, por intermédio de todos os níveis de representantes, a missão de fazer-se entender diante das autoridades da capital federal do seu papel estratégico para o país; visto que em nenhum momento recebe discriminação na legislação interna brasileira, tornando inconstitucional que os representantes brasileiro junto ao MERCOSUL aceitem a criação de normativas que se traduzam em impedimentos para o pleno funcionamento do Modelo Zona Franca de Manaus em sua vertente exportadora para o Bloco e seus parceiros.

Nesse trabalho, além de cristalizarmos os elementos que levaram o surgimento do blocos regionais, mais especificamente do MERCOSUL, tentamos sintetizar as problemáticas que cremos ser de maior impacto para a Zona Franca de Manaus dentro do contexto desse Bloco Econômico. Sem deixar de lado, caminhos para a superação de cada uma das problemáticas expostas, as quais relembramos a seguir:

- A superação da situação de terceiro país dentro do Bloco e do prazo de funcionamento da ZFM no MERCOSUL até 2013, via modificação da Dec CMC 08/94, como fator *sine qua non* para a expansão das exportações brasileiras para o MERCOSUL e por meio deste para seus parceiros.
- O acompanhamento da internalização do Código Aduaneiro do MERCOSUL para superar o tratamento caso a caso dos produtos da ZFM nos acordos assinados pelo MERCOSUL com outros países ou grupos de países, conforme foi estabelecido artigo 11º da Dec. CMC 69/00.
- Não podemos esquecer a reflexão de que a ZFM deve buscar sua inserção internacional não somente do MERCOSUL, mas em toda a América do Sul e Caribe. A Panamazônia, busca oportunidades de complementaridade econômica e integração logística com a Zona Franca de Manaus, sugerindo vias multimodais conectadas à Bacia Amazônica - como o caso do Equador, Peru e Colômbia – e ainda por meio de vias rodoviárias como o caso da Venezuela e Guiana. Esses objetivos dariam uma nova roupagem inserção internacional da ZFM, *tornando o Rio Amazonas o coração de um eixo multimodal bioceânico, alternativa para o Canal do Panamá* (GROSSO, 2008).

8. Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e o futuro do MERCOSUL**: dilemas e opções. In: MERCOSUL: integração regional e globalização / Paulo Borba Casella (coordenador)... [et. al.] . Rio de Janeiro: Renovar, 2000, 1148 p.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **História do Mercosul (2)**: Crise e perspectivas no século XXI. In: Revista Acadêmica Espaço da Sofia. Vol 44^o. 1^a Ed. Tomazina: Editora Espaço de Sofia, out/dez, 2011, 186 p.

BASALDUA, Ricardo Xavier. **Mercosur y Derecho de la Integración**. Abeledo-Perrot: Buenos Aires, 1999, 910 p.

BRASIL. Decreto Lei nº 288 de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 28 de fev. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0288.htm> Acesso em: 01 de abr. 2012.

CASELLA, Paulo Borba. **Globalização, direito e estado**: introdução. In: MERCOSUL: integração regional e globalização / Paulo Borba Casella (coordenador)... [et. al.] . Rio de Janeiro: Renovar, 2000, 1148 p.

FREITAS JÚNIOR, Antonio de Jesus da Rocha. **Manual do Mercosul** – Globalização e integração regional. São Paulo: BH Editora, 2006, 392 p.

GROSSO, Flávia B. S. **Possibilidades e Desafios para o Comércio Internacional a partir da Amazônia**. Confederação Nacional da Indústria. 25 de jun. 2008. Registro da palestra ministrada no Seminário sobre Inserção Internacional da Amazônia. Registro por Marcelo de Menezes Motta.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Região Norte do Brasil e Sul da Venezuela**: Esforço binacional para a Integração das cadeias produtivas. Informe Técnico Preliminar – maio 2011. Brasília, 2011, 13 p.

JUNG, Salete. **Uma Introdução ao Direito da Integração e Direito Comunitário**. Disponível em: <http://www.soartigos.com/artigo/205/Uma-Introducao-ao-Direito-da-Integracao-e-Direito-Comunitario/>. Acesso em 18 nov. 2011.

MACHADO, José Alberto da Costa. **Objetivos de uma Política Externa do Brasil em Relação à Amazônia**: Proposta para discussão. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional.: (3: Rio: 8 e 9 de dezembro de 2008) III CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí. – Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009, 440p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Amazônia**. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional.: (3: Rio: 8 e 9 de dezembro de 2008) III CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí. – Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009, 440p.

MERCOSUL. Decisão Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 08/94 - **Zonas Francas**. VI CMC, Buenos Aires, 5/VIII/1994. Disponível em: < <http://www.mercosur.int/show?contentid=2620>>. Acesso em: 21 set. 2011.

MERCOSUL. Decisão Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 69/00 - **Regimes Aduaneiros Especiais**. XIX CMC – Florianópolis, 14/XII/00. Disponível em: < <http://www.mercosur.int/show?contentid=3189>>. Acesso em: 21 set. 2011.

MERCOSUL. Decisão Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 25/10 - **Código Aduaneiro do MERCOSUL**. XXXIX CMC – San Juan, 02/VIII/2010. Disponível em: < <http://www.mercosur.int/show?contentid=2376>>. Acesso em: 21 set. 2011.

SILVA, Roberto Luiz Silva. **Da Análise da Soberania Estatal sob o prisma do Direito Comunitário e da Integração** In: Anais do X Encontro dos Estudantes de Direito do MERCOSUL, UNIFIL, Londrina, 2002, 180p.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS – SUFRAMA. Resolução do Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus nº 114 de 20 de mai. de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de mai. 1999. Disponível em: http://www.suframa.gov.br/zfm_legislacao.cfm?idTopico=7>. Acesso em 12 de jan. 2012.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS – SUFRAMA. Disponível em: <<http://www.suframa.gov.br>>. Acesso em 12 de jan. 2012.

TUGORESQUES, Juan. **Economia Internacional e Integração Econômica**, Mc Graw-Hill, Madrid, 1994, 123 p.