

LATINOAMÉRICA

BRASIL Y EL MUNDIAL DE FÚTBOL DE 2014: ASPECTOS JURÍDICOS DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Brasil y el Mundial de Fútbol de 2014: aspectos jurídicos de la experiencia brasileña

Una vez terminado el Mundial de Fútbol de 2014, este artículo pretende hacer un repaso, de forma breve y sencilla de las modificaciones legales que fue necesario introducir en el ordenamiento jurídico brasileño para poder organizar un evento deportivo de estas características. Como se analiza más adelante, esas modificaciones van más allá de meros ajustes técnicos destinados a la construcción de los estadios o infraestructuras, y abarcan desde la creación de tipos penales específicos hasta la introducción de importantes privilegios y exenciones tributarias en favor de la FIFA y sus patrocinadores, por lo que han sido ampliamente cuestionadas en Brasil.

Brazil and 2014 FIFA World Cup: Legal aspects of the Brazilian experience

Once the 2014 FIFA World Cup is over, this article aims to review, in a brief and simple format, the legal changes that had to be introduced in the Brazilian legal system to organize a sport event of this nature. As it will be further analyzed, these changes go beyond mere technical adjustments aimed at the construction of stadiums or ordinary infrastructure and include even the creation of specific crimes and the introduction of important privileges and tax exemptions in favour of FIFA and its sponsors. These modifications have been widely discussed in Brazil.

PALABRAS CLAVE

Eventos deportivos, Mundial de Fútbol, Derecho deportivo

KEY WORDS

Sport Events, World Cup, Sport Law.

Fecha de recepción: 14-9-2014

Fecha de aceptación: 1-10-2014

INTRODUCCIÓN

El 13 de julio de 2014 se clausuró el Mundial de Fútbol de 2014 con un emocionante partido jugado en el Estadio Maracanã, en la ciudad de Río de Janeiro, entre las selecciones de Alemania y Argentina, y que se estima que fue seguido por miles de millones de telespectadores en todo el mundo. La «Copa», como se la conoce en Brasil, fue un éxito deportivo y de organización, a pesar de algunas dudas que habían surgido ante algunos retrasos en su preparación. De ese modo, cuando el capitán alemán levantó el preciado trofeo tras el solitario gol de Mario Gotze en la prórroga, quedaban atrás casi siete años de organización desde que Brasil fue elegido en octubre de 2007 como sede de la vigésima edición de este evento deportivo.

Como es sabido, esa organización ha requerido ingentes inversiones, que han sido cuantificadas en 28.000 millones de reales, así como la construcción y remodelación de estadios y la modernización de buena parte de las infraestructuras del país. No debemos olvidar, además, que este evento, junto con las Olimpiadas que tendrán lugar en Río de Janeiro en el 2016, fueron dos de los elementos que impulsaron el fuerte crecimiento económico que tuvo el país entre 2010 y 2012 y que genera-

ron una gran atracción por parte de inversores y multinacionales de todo el mundo.

Sin embargo, lo que no es tan conocido es que la organización del Mundial de Fútbol también ha venido acompañada de una serie de modificaciones legales que han afectado a elementos importantes del ordenamiento jurídico brasileño. Las alteraciones introducidas abarcan aspectos tan dispares como la regulación de la responsabilidad civil derivada de la organización de los partidos de fútbol, el régimen de contratación de obras públicas, el establecimiento de importantes exenciones tributarias, aspectos inmigratorios o incluso la creación de tipos penales específicos para el torneo.

Estas modificaciones legales no han sido pacíficas, ya que en algunos casos han creado ciertos privilegios a favor de la Fédération Internationale de Football Association («FIFA») o de sus patrocinadores o colaboradores y, además, han adolecido de ciertos defectos de técnica legislativa. Tanto es así que durante estos años la propia Fiscalía General del Estado («Procuradoria Geral da República») ha llegado a plantear varios recursos de inconstitucionalidad en relación con algunas de estas reformas legislativas.

El objeto del presente artículo es exponer, de forma breve y sencilla, cuáles han sido estas reformas legales y sus principales implicaciones.

MARCO LEGAL GENERAL

Desde el punto de vista jurídico, la norma principal que ha regulado la organización del Mundial ha sido la Ley n.º 12.663/2012, que a los efectos de este artículo denominaremos la «Ley General sobre la Copa». Esta Ley fue aprobada por el Congreso Nacional Brasileño el 9 mayo 2012 y promulgada por la presidenta Dilma Rousseff en junio de 2012, y fue el resultado de un acuerdo entre el Gobierno brasileño y la FIFA.

En esta Ley se regulan una serie de medidas relativas a la Copa de las Confederaciones FIFA 2013, el Mundial FIFA 2014 y la Jornada Mundial de la Juventud 2013. Estas medidas incluyen aspectos civiles y mercantiles, normas específicas de inmigración para el Mundial y delitos específicos para el evento. Además, esta Ley fue complementada por otras normas específicas en materia tributaria y de contratación pública.

Como curiosidad, la Ley General sobre la Copa aprovechó la ocasión para aprobar la concesión de un premio honorífico y una ayuda mensual, ambos de carácter económico, (*prêmio e auxílio especial mensal*) a los jugadores de la selección brasileña que fueron campeones de las Copas del Mundo en los años 1958, 1962 y 1970. El premio tiene un importe fijo de 100.000 reales y será abonado en una sola vez a cada uno de los 52 jugadores o sus sucesores y está exento de impuestos. Asimismo, el llamado «auxilio mensual» está destinado a jugadores sin recursos o recursos limitados y tiene por objeto completar la renta mensual del beneficiario hasta un valor de aproximadamente 4.600 reales. Ambos conceptos fueron objeto de un recurso por parte de la Fiscalía General del Estado, que finalmente fue rechazado por el Tribunal Federal Supremo, órgano equivalente a un Tribunal Constitucional.

NORMAS SOBRE ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS DE FÚTBOL: RESPONSABILIDAD CIVIL Y VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Una de las primeras cuestiones que la FIFA exigió que fuese modificada mediante la Ley General sobre la Copa fue el régimen que regulaba la organización de los partidos de fútbol en Brasil y, en particular, dos aspectos muy concretos: la regulación de la responsabilidad derivada de la organización de los encuentros y la prohibición de venta de bebidas alcohólicas.

Hasta el Mundial de Fútbol de 2014, ambas materias se encontraban reguladas en la Ley n.º 10.671/2003, conocida como el Estatuto del Seguidor («*Estatuto do Torcedor*»).

En relación con la primera de las cuestiones, el Estatuto del Seguidor establece que la responsabilidad por la protección y seguridad de los aficionados en los partidos de fútbol corresponde al equipo que juega en casa y sus directivos. Asimismo, el Estatuto del Seguidor atribuye cualquier responsabilidad derivada del evento a la entidad organizadora, y ello de forma objetiva, esto es, con independencia de que haya existido culpa del aficionado. Por tanto, de resultar de aplicación a los partidos del Mundial, la FIFA habría sido responsable, con carácter objetivo, de cualquier eventualidad surgida como consecuencia de los partidos jugados en la competición.

Pues bien, este régimen fue modificado en la Ley General sobre la Copa, para que la responsabilidad derivada de los partidos del torneo recayera en el Estado brasileño (conocido como la Unión Federal o «*União Federal*»), expresamente eximiendo a la FIFA aunque fuese la entidad organizadora del evento.

Esta atribución de responsabilidad objetiva a la Unión Federal fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad (dicho recurso de inconstitucionalidad también tuvo por objeto los artículos en virtud de los cuales se concedió el *prêmio e auxílio especial mensal* que se acaba de comentar «*Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN*»), presentado por la Fiscalía General del Estado, que finalmente fue rechazado por el Tribunal Federal Supremo por diez votos contra uno.

En cuanto al régimen relativo a la venta y consumo de bebidas alcohólicas en los estadios brasileños, hasta el Mundial el Estatuto del Seguidor había establecido una prohibición severa con el objetivo de reducir los actos de violencia. De nuevo, sin embargo, por exigencia de la FIFA, la Ley General sobre la Copa modificó este régimen y autorizó, con carácter excepcional, la venta de bebidas alcohólicas en aquellos estadios en los que habían de celebrarse los partidos de la Copa de Confederaciones 2013 y la Copa del Mundo 2014. El objetivo de esta modificación era permitir que la FIFA y sus patrocinadores, en particular los fabricantes de bebidas alcohólicas, pudiesen explotar ciertos derechos comerciales. De hecho, en virtud de lo dispuesto en la Ley General sobre la Copa, el Estado brasileño se comprometió a colaborar con los Esta-

dos, el distrito federal y los municipios en los que se organizase el Mundial, junto con el resto de autoridades competentes, para permitir que la FIFA y las personas autorizadas por esta pudieran, de forma exclusiva, divulgar sus marcas, distribuir, vender y publicitar sus productos o servicios, así como realizar otras actividades promocionales en los estadios, en sus inmediaciones y en las principales vías de acceso, sin ningún tipo de restricción en el caso de bebidas alcohólicas.

RÉGIMEN DE INMIGRACIÓN

Dado el carácter eminentemente internacional de una competición de estas características y con el fin de garantizar que la asistencia de público fuese un éxito, se llevó a cabo una revisión de las normas sobre inmigración vigentes en aquel momento en Brasil.

El ingreso y la estancia de extranjeros en Brasil están regulados por la Ley n.º 6.815/1980, conocida como Estatuto del Extranjero («*Estatuto do Estrangeiro*»), así como por las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Inmigración («*Conselho Nacional de Imigração - CNI*»). Como en otros países, en función de la nacionalidad del extranjero, se exige para la entrada en Brasil la obtención de un visado (es el caso, por ejemplo, de los nacionales de los Estados Unidos de América, Australia, Japón, Irán o Ghana) o el cumplimiento de ciertas condiciones, aun sin visado (es el caso, por ejemplo, de los nacionales de España, Alemania o Francia). En el caso de los extranjeros que deben obtener visados, estos han de solicitarse en el Consulado del país que corresponda junto con la presentación de determinada documentación, y su emisión podía demorarse más de lo aconsejable en el contexto de un evento de estas características.

Pues bien, con el objeto de evitar que la obtención de los visados, en los casos en que fuese necesaria, pudiese entorpecer o desalentar a los aficionados a viajar a Brasil, y también con la finalidad de facilitar los viajes de todas aquellas personas relacionadas con la organización, equipos y cobertura, la Ley General sobre la Copa estableció un régimen especial de obtención de visados. De acuerdo con este, para los aficionados o personas vinculadas con la competición, los únicos documentos necesarios para la obtención del visado eran el pasaporte válido y la entrada para un partido o cualquier otra prueba del vínculo con la competición. Asimismo, mediante una resolución, se redujo el plazo para el análisis y concesión de los visados, que pasó a ser

de 5 días. Además, su emisión tenía carácter gratuito. Estos visados especiales tenían como fecha de caducidad el 31 de diciembre de 2014, con la excepción de los concedidos a los aficionados con entradas, en cuyo caso la estancia máxima era de 90 días improrrogables.

Como puede imaginarse, esta relajación en el régimen relativo a la concesión de visados fue objeto de ciertas críticas por parte de los medios de comunicación nacionales, dado que podría afectar a la propia seguridad del Estado al permitir la entrada en el país de determinadas personas sin las necesarias comprobaciones y, en tal sentido, se ha llegado a considerar una afrenta a la propia soberanía nacional.

Lo cierto, no obstante, es que al menos durante el curso de la competición no ha existido ningún incidente grave relacionado con la seguridad, ni por parte de nacionales ni por parte de extranjeros, entre otras cuestiones debido al masivo despliegue policial realizado por las autoridades.

ASPECTOS TRIBUTARIOS

El sistema tributario brasileño reviste una especial complejidad y es uno de los elementos que debe ser analizado con más detalle en el momento de realizar cualquier inversión en el país. Entre otras cuestiones, Brasil posee un triple nivel tributario, que incluye impuestos federales, de los estados y de los municipios que gravan diversos hechos imponibles, pero que a veces pueden parecer casi coincidentes y que tienen como resultado una elevada tributación final.

Sin embargo, también en esta área el camino fue allanado para la FIFA, sus colaboradores y patrocinadores y, a través de la Ley n.º 12.350/2010 y del Decreto n.º 7.319/2010 que la desarrolló, se establecieron una serie de exenciones para ellos. Sin ánimo de entrar en detalle, esas exenciones abarcaron la práctica totalidad de los tributos federales aplicables a las importaciones, a la adquisición de productos nacionales y a los pagos realizados a personas físicas no residentes en Brasil contratadas para trabajar en la Copa y eventos relacionados. Estas exenciones, en general, beneficiaban a los contribuyentes extranjeros. Los contribuyentes brasileños, por su parte, únicamente se vieron beneficiados, en este aspecto, por algunas exenciones en relación con tributos indirectos aplicables a las adquisiciones realizadas en el mercado brasileño por la FIFA.

Según el informe anual del Presidente de la República de 2013 emitido por el Tribunal de Cuentas («*Tribunal de Contas da União – TCU*») el importe de las exenciones aplicadas estimado para los años de 2011 a 2012 y proyectado para los años de 2013 a 2015 por la Hacienda Pública Brasileña es de más de 520 millones de reales brasileños.

De nuevo, esta modificación legislativa fue muy criticada y, de hecho, fue objeto de un nuevo recurso de inconstitucionalidad que presentó la Fiscalía General del Estado en agosto de 2013. En su escrito, la Fiscalía alegó que la organización de la Copa del Mundo no era un motivo constitucionalmente válido que justificase la concesión de esas exenciones. En términos generales, la Fiscalía consideraba que las exenciones fueron una concesión graciosa por parte de un organismo público que no estaban suficientemente justificadas y que, además, implicaban una discriminación frente a los contribuyentes brasileños. Este recurso está pendiente de decisión.

La Ley n.º 12.350/2010 también reguló un régimen especial de tributación para la construcción, ampliación, reforma y modernización de los estadios de fútbol que serían utilizados durante la Copa de las Confederaciones de 2013 y el Mundial de 2014. En general, este régimen suspendió la exigencia de varios tributos que gravaban la venta en el mercado brasileño, o su importación, de máquinas y equipos nuevos, además de materiales de construcción, para su utilización en los estadios de fútbol construidos, reformados o ampliados para los citados eventos deportivos. De acuerdo con el informe de cuentas del Presidente de la República de 2013 emitido por el Tribunal de Cuentas brasileño, este tipo de exenciones alcanzaron un valor de más de 120 millones de reales.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Tal y como se ha señalado al comienzo de este artículo, la organización del Mundial requirió la construcción o rehabilitación de numerosos estadios, así como la realización de numerosas obras de infraestructura.

Con el objeto de implementar las contrataciones relativas a estas obras, se creó, inicialmente a través de una norma provisional y posteriormente mediante una ley, el llamado Régimen Diferenciado de Contratación («*Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC*»). Formalmente, este régimen tenía por objeto mejorar la eficiencia en las contrataciones

públicas y la competitividad entre los licitantes, promover el intercambio de tecnología y experiencia para optimizar la relación coste/beneficio para el sector público, fomentar la innovación tecnológica y asegurar el tratamiento igualitario entre los licitantes y la selección de la propuesta más ventajosa para la administración pública. El régimen, que sustituye al general establecido en la llamada Ley General de Licitaciones, resulta de aplicación no solo a las obras relativas a la Copa de las Confederaciones de 2013 y el Mundial de 2014, sino también a la organización de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016.

En general, las contrataciones realizadas bajo este régimen deben observar los principios tradicionalmente aplicables a la Administración Pública, tales como los de igualdad, legalidad, impersonalidad, integridad, publicidad, honestidad administrativa, vinculación al instrumento de convocatoria, juicio objetivo y eficacia, economía y, muy especialmente, el de desarrollo nacional sostenible.

Sin embargo, a pesar de ello y los motivos expuestos, lo cierto es que uno de los puntos más controvertidos de este régimen diferenciado es el del carácter confidencial del presupuesto estimado para la contratación. De acuerdo con este régimen, y salvo en el caso de licitaciones que utilizan el criterio de mayor descuento o mejor técnica, el pliego correspondiente, aunque describa las especificaciones técnicas necesarias para que los interesados formulen sus propuestas, no contiene informaciones relativas al presupuesto estimado para la contratación. Por el contrario, este dato se mantiene con carácter confidencial para los licitantes, que solo tienen acceso a él una vez abiertas las propuestas presentadas.

A pesar de las discusiones generadas en relación con este punto, lo cierto es que el carácter confidencial del presupuesto no constituye, como se ha llegado a decir, una «aberración jurídica», aunque puede dificultar la aplicación de principios tan asentados en materia de contratación pública como los de honestidad administrativa e integridad.

ASPECTOS PENALES: DELITOS DE CARÁCTER TRANSITORIO

Finalmente, hemos dejado para el final de este artículo uno de los elementos más controvertidos de la Ley General sobre la Copa y que ha consistido en el establecimiento de una serie de delitos con una vigencia puramente temporal: la utilización indebida de símbolos oficiales («*utilização indevida de símbolos oficiais*») y el *marketing* de emboscada

por asociación e intrusión («*marketing de emboscada por associação ou por intrusão*»).

En efecto, la Ley General sobre la Copa tipificó como delito la utilización indebida de los símbolos oficiales de la FIFA (señales distintivas, emblemas, marcas, logos, mascotas, lemas, himnos o cualquier otro símbolo propiedad de la FIFA). El tipo del delito lo constituye la utilización de los denominados «símbolos oficiales» y tiene por objeto asegurar la exclusividad de la explotación comercial y publicitaria de los símbolos vinculados al evento.

Ciertamente, esta penalización de conductas que ya estaban protegidas por la ley de propiedad industrial brasileña específicamente para los derechos de propiedad industrial de titularidad de un organismo es en sí criticable. Pero, además, la técnica legislativa utilizada en su implementación es deficiente e incluso se puede considerar contraria al principio de legalidad. Así, por ejemplo, el tipo penal llega a referirse, de una forma totalmente imprecisa para la configuración de un delito, a la utilización de «*cualquier otro símbolo de propiedad de la FIFA*».

En cuanto al «*marketing de emboscada*» (en inglés conocido como *ambush marketing*) es una práctica recurrente en eventos deportivos y consiste en la realización de publicidad indirecta y no autorizada de eventos que no son patrocinados de forma oficial por una determinada marca y en los cuales, por tanto, la marca no tiene derechos publicitarios. De nuevo, no obstante, la introducción de este delito de forma temporal y la imprecisión en la definición del tipo penal (que se refiere a términos como «*obtener ventaja económica o publicitaria*»; «*asociación directa o indirecta con los Eventos o Símbolos Oficiales*», o «*atraer de cualquier forma la atención pública*») han sido ampliamente criticados.

Conviene señalar que todos los delitos tipificados en la Ley General sobre la Copa son de acción pública (esto es, son perseguidos de forma exclusiva a instancias de la Fiscalía previa denuncia por parte de la FIFA), y tienen una vigencia temporal limitada hasta el día 31 de diciembre de 2014. De nuevo, resulta cuestionable, y ha dado lugar a importantes discusiones, el motivo por el que estos delitos deben ser considerados de acción pública, dado que el interés es claramente privado. De hecho, las víctimas de otros delitos contra la propiedad intelectual e industrial deben asumir sus

propios gastos en los correspondientes procesos penales, en clara discriminación frente al régimen atribuido a la FIFA.

Finalmente, la Ley General sobre la Copa también ha establecido un aumento de las multas dinerarias establecidas en el Estatuto del Seguidor cuando los delitos cometidos estén relacionados con el Mundial. La norma particular autoriza un aumento de la multa basada en las «*condiciones financieras del infractor y las ventajas recibidas indebidamente*», previsión que ha sido criticada por ser demasiado vaga e imprecisa.

CONCLUSIONES

Como se ha visto, por tanto, la organización del Mundial 2014 ha requerido no solo de inversión y obras, sino también de la modificación de elementos sustanciales del ordenamiento jurídico brasileño. Buena parte de estas modificaciones tienen por objeto permitir a la FIFA la organización del evento en condiciones de seguridad jurídica, así como optimizar el modelo de negocio del torneo tanto para el propio organismo como para sus patrocinadores. Otras medidas están destinadas a proteger los derechos de la FIFA y sus patrocinadores, incluso a través de la creación de delitos específicos de carácter temporal. Finalmente, también se han incorporado modificaciones encaminadas a facilitar la afluencia de público, como es el caso de las de carácter inmigratorio, o a acelerar la realización de las obras necesarias.

Sin embargo, buena parte de las modificaciones introducidas tienen un carácter ciertamente controvertido e incluso pueden llegar a ser consideradas discriminatorias. Si a ello le sumamos la ingente cantidad de recursos destinados a esta competición deportiva, no es de extrañar que, a pesar del éxito de la organización, buena parte de la población se haya mostrado abiertamente descontenta con todos los aspectos no meramente deportivos del Mundial.

En cualquier caso, una vez terminada la competición, a pesar de ese descontento e incluso del amargo sabor que dejaron los últimos partidos de la selección *canarina*, la sensación global que ha permanecido en el país ha sido la de satisfacción y la de un deseo de repetir el éxito en las Olimpiadas de 2016.

EVELIO MIÑANO Y RODRIGO NIKOBIN*

* Abogados destacados en la Oficina de São Paulo.