

Serie

Estudios de la APC

El régimen de Zonas Francas en Uruguay



Unidad de Análisis - Asesoría de Política Comercial
Febrero de 2013

Contacto: apc@mef.gub.uy

Este documento fue elaborado por:
Carmen Estrades (carmen.estrades@mef.gub.uy)
Natalia Ferreira Coimbra (nferreira@mef.gub.uy)
Ignacio Pereira (ignacio.pereira@mef.gub.uy)

Los autores agradecen los comentarios recibidos por parte de los restantes miembros de la APC, así como al Área de Zonas Francas de la Dirección General de Comercio y a la Secretaría Ejecutiva de la CIACEX.

Serie Estudios de la APC

El objetivo de esta serie es realizar un análisis en profundidad en diversos tópicos relacionados con el comercio, las inversiones y los procesos de integración que afectan a Uruguay, con el objetivo de dar a conocer a la población en general información útil sobre su contribución al desarrollo de la economía

Publicación del Ministerio de Economía y Finanzas
ISSN: 2301-0495

Copyright © Ministerio de Economía y Finanzas, febrero de 2013. Todos los derechos reservados

Contenidos

Resumen Ejecutivo	4
1 Caracterización y objetivos de las Zonas Francas en el mundo	6
1.1 Tipologías de Zonas Francas	6
1.2 Instrumentos de promoción	8
1.3 Objetivos de Zonas Francas.....	10
2 Las Zonas Francas en el Mundo	13
2.1 Identificación de los distintos formatos de Zonas Francas en el mundo	13
2.2 Efectos económicos de Zonas Francas	13
3 El régimen de Zonas Francas en Uruguay	18
3.1 Marco legal.....	18
3.2 Caracterización de las Zonas Francas uruguayas	18
3.3 El desempeño de las ZF uruguayas	22
4 4. Los compromisos internacionales de Uruguay	47
4.1 Los acuerdos bilaterales de Zonas Francas	47
4.2 Los compromisos multilaterales	58
Referencias.....	60
ANEXO I. Una mirada general a las ZF en el mundo.....	62
ANEXO II. Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación (prohibidas por la OMC)	87
ANEXO III. Guía de buenas prácticas de la OCDE para el establecimiento de Zonas Francas	91
ANEXO IV. Normativa relativa al Régimen de Zonas Francas en Uruguay	95

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo tiene como propósito principal analizar el funcionamiento del régimen de Zonas Francas uruguayo, determinado cuáles son sus principales características, la relevancia del mismo como instrumento de política económica así como su compatibilidad con los compromisos internacionales asumidos por el país.

Las Zonas Francas en Uruguay adoptan diferentes formas y contribuyen a distintos objetivos de desarrollo económico. Al amparo de la regulación vigente, que establece incentivos de tipo fiscal para la instalación de Zonas Francas, se han desarrollado un gran rango de actividades económicas. Por un lado, existen Zonas Francas que, adoptando el formato más tradicional, se dedican principalmente a la actividad industrial. En Uruguay, la actividad industrial de Zonas Francas está concentrada en la producción de pasta de celulosa y de preparaciones alimenticias. Ambos productos se encuentran dentro de los principales productos de exportación de las Zonas Francas.

Otra de las actividades desarrolladas dentro de las Zonas Francas es el funcionamiento como centro de distribución regional de granos y de otros productos importados desde el Resto del Mundo, como medicamentos, impresoras y videojuegos. Por último y acompañando la tendencia global, las Zonas Francas presentan una fuerte orientación al comercio de servicios y se han consolidado como plataforma de servicios globales tales como servicios de administración, seguros y actividades profesionales.

Dentro de las Zonas Francas, las actividades de servicios son las que más trabajadores emplean. A pesar de ello, y contrariamente a lo observado a nivel global para países pequeños, las Zonas Francas en Uruguay no tienen un impacto significativo como generadoras de empleo. Sin embargo, las remuneraciones promedio son más altas que en el resto de la economía, y puede esperarse el mismo comportamiento para la calificación promedio de los trabajadores ocupados.

Las Zonas Francas contribuyen en gran medida a la expansión de las exportaciones desde territorio uruguayo, aunque no así a la diversificación de exportaciones. En 2011, las exportaciones desde Zonas Francas, sin tener en cuenta tránsitos, ascendieron a 2.367 millones de dólares, lo que representa un tercio de las exportaciones desde territorio uruguayo sin tener en cuenta exportaciones a Zonas Francas. Los principales destinos de exportación desde ZF son regiones para las que no se cuenta con un acceso preferencial: China y Unión Europea.

Las exportaciones desde Zonas Francas se concentran en unos pocos bienes primarios e industriales de bajo contenido tecnológico: granos (habas de soja, trigo), pasta de celulosa y preparaciones alimenticias para la elaboración de bebidas. Para algunos productos, como pasta de celulosa, se trata de la totalidad de exportaciones desde territorio uruguayo. Las Zonas Francas son también un importante destino de exportaciones desde el territorio aduanero uruguayo, representando un 13% de las exportaciones al mundo de Uruguay en 2011.

Los datos sobre exportaciones desde Zonas Francas no son registrados por la Dirección Nacional de Aduanas, obteniéndose los mismos a través de procedimientos de relevamiento censal que se efectúan anualmente. Sería deseable poder contar con datos más oportunos sobre las exportaciones desde Zonas Francas, así como poder contar con información sobre la captación de Inversión Extranjera Directa por parte de las ZF para poder evaluar en forma más integral este instrumento de política.

Uruguay ha incluido preferencias a exportaciones desde Zonas Francas en varios de sus compromisos internacionales. Sin embargo, las exportaciones realizadas con certificado de origen al amparo de acuerdos comerciales representan una parte pequeña del total de exportaciones de Zonas Francas. El mayor monto de exportaciones realizadas con acceso preferencial en los mercados de destino son trigo y cebada a Brasil y productos industriales a México.

1 Caracterización y objetivos de las Zonas Francas en el mundo

En esta primera sección se presenta el marco conceptual para el análisis de las Zonas Francas en Uruguay. En particular, se definen los diferentes formatos de Zonas Francas que se han desarrollado a nivel mundial, e identifican los principales instrumentos de promoción que utilizan los diferentes gobiernos para desarrollar Zonas Francas dentro del territorio. Por último, se presentan los objetivos que en general se buscan al promover el establecimiento y desarrollo de Zonas Francas dentro de un territorio nacional.

1.1 Tipologías de Zonas Francas

Las Zonas Francas (ZF) han sido creadas para atender diferentes objetivos, que si bien varían de acuerdo al país, en general se concentran en atraer inversiones, y expandir y diversificar las exportaciones de la economía, así como promover el desarrollo industrial y generar puestos de trabajo. Existen diferentes formatos de ZF, que se han desarrollado para atender los diferentes objetivos (Wong y Chu 1984). Por un lado se encuentran las llamadas Free Economic Zones (FEZ), que comprenden cuatro formas de ZF con la característica común de recibir beneficios o exenciones fiscales de distinto tipo, para todas las empresas que participan en ellas: Custom Bonded Warehouses (CBW), Custom Bonded Factories (CBF), Export Processing Zones (EPZ) y Freeports. Las FEZ corresponden a las ZF de primera generación, desarrolladas en mayor medida durante la década de los setenta. Formatos más recientes de ZF son las llamadas Special Economic Zones (SEZ), que se han desarrollado en principalmente en China, y las Industries Zones (IZ) se benefician de incentivos desarrollados a la medida de los inversores.

A continuación se detallan las características de cada tipo de ZF¹:

- Custom Bonded Warehouses (CBW) o Free Trade Zone (FTZ): constituye la forma más simple de ZF. Se trata de áreas cercadas de una superficie no mayor a 50 hectáreas, donde se concentran empresas que se dedican al trasbordo, almacenamiento, logística, operaciones de reexportación y comercio de mercaderías. En estas Zonas no existe transformación productiva de las mercaderías, siendo el objetivo principal de las mismas servir de soporte a la actividad comercial. Las empresas que actúan bajo este régimen están

¹ Es importante tener en cuenta que esta es una de las variadas clasificaciones posibles. Inclusive las denominaciones de cada tipo de ZF pueden referirse a otro tipo de ZF: por ejemplo, en Banco Mundial (2008) se utiliza el término “Special Economic Zones” para referirse a las ZF en términos generales.

exentas del pago de impuestos y se ven beneficiadas por simplificaciones en las formalidades aduaneras.

- Custom Bonded Factories (CBF): son esencialmente empresas industriales productoras de bienes orientados al mercado externo, que funcionan en forma aislada al resto de la economía. Pueden estar situadas en cualquier parte del país y gozan de incentivos fiscales así como de facilitación en los trámites aduaneros.
- Export Processing Zones (EPZ): se trata de enclaves industriales situados por fuera de las barreras aduaneras del país doméstico, que procuran la atracción de industrias orientadas a la exportación. En general poseen un tamaño inferior a las 100 hectáreas y las empresas situadas dentro de las mismas están exentas del pago de aranceles sobre los bienes de capital e insumos intermedios importados, además de tener simplificado los trámites de despachos aduaneros. Este tipo de Zona Franca se establece generalmente en la cercanía a un puerto o aeropuerto de manera tal de brindar a las empresas allí situadas un rápido acceso al mercado exterior.
- Freeports: Cuando una EPZ toma la dimensión de una ciudad o un puerto (ej. Hong Kong), la Zona Franca se denomina Free Port. En este tipo de Zonas se pueden encontrar todo tipo de actividades legales, incluyendo turismo y ventas al por menor. A diferencia de las EPZ, en este tipo de zonas no existe monto límite de facturación hacia el mercado local o a los consumidores finales del país, siempre y cuando se paguen todos los aranceles e impuestos sobre dichos bienes o servicios.
- Special Economic Zones (SEZ): se trata de áreas geográficas debidamente delimitadas en donde no rigen los controles aduaneros del país doméstico y donde hay un marco normativo propio y distinto al establecido en el resto del país. El término “marco normativo” en este caso tiene una connotación particular, no refiriéndose únicamente a lo normativo en materia aduanera o fiscal, sino en todo lo que hace al orden legal del territorio delimitado. En general en estas Zonas se establece un consejo de gobierno delegado del gobierno central, con el mandato de adoptar las normas que se les aplicarán a los inversores dentro de la Zona. Un ejemplo de este tipo de Zonas son las promovidas por el gobierno Chino durante la década de los ochenta, la cuales funcionaron como una isla capitalista al régimen comunista.

- Industrias Zonas (IZ): son Zonas enfocadas a determinadas actividades industriales sectoriales. Las mismas están restringidas a empresas que buscan desarrollarse en sectores específicos, a las cuales, además de los tradicionales beneficios fiscales, se les brinda una infraestructura especial de acuerdo a los objetivos sectoriales planteados. Dentro de esta categoría se incluyen los parques tecnológicos / científicos, las zonas petroquímicas, los parques logísticos, las zonas basadas en aeropuertos, los polos navales, entre otros.

Es necesario resaltar que la distinción entre los diferentes tipos de Zonas no siempre es clara. El hecho que algunas Zonas Francas restrinjan el tipo de inversiones a una actividad industrial específica no significa automáticamente que sea una IZ. Asimismo, no es claro qué tan especial debe ser la regulación de una Zona Franca para ser considerada una SEZ, dado que en general todas las ZF cuentan con algún tipo de regulación especial. A pesar de ello, esta clasificación puede resultar útil a la hora de analizar el rol que se le ha asignado a las Zonas Francas a nivel global.

1.2 Instrumentos de promoción

Los instrumentos que tienen los gobiernos para generar las condiciones especiales que atraen a las empresas a instalarse en las Zonas Francas (ZF) son variados y se pueden clasificar en forma amplia como instrumentos fiscales o instrumentos no fiscales (Jenkins, Esquivel y Larraín 1998).

Los instrumentos fiscales se basan en la flexibilización total o parcial de la presión fiscal que enfrentan las empresas que invierten o los empleados que las mismas contratan. Dentro de los instrumentos fiscales encontramos:

- Exenciones transitorias o permanentes al pago del impuesto a la renta y al pago de aranceles sobre bienes de capital y materias primas. Estas exenciones se pueden otorgar tanto a las empresas que funcionan dentro de las Zonas como a los desarrolladores de las mismas, en caso que sean privados. El plazo durante el cual rigen los beneficios, en caso de ser transitorios, varía desde un mínimo de 3 a un máximo de 15 años, dependiendo de la Zona y del tipo de usuario. Los beneficios fiscales en algunos casos son otorgados en forma discriminatoria en función del tipo de actividad a desarrollar dentro de la Zona, siendo en general más amplios para las empresas manufactureras que para las empresas comerciales. En algunos casos se permite la repatriación por parte de los inversores extranjeros de las utilidades, exoneradas de todo tributo.

- Exoneración de tributos al valor agregado e impuestos locales a los bienes de capital e insumos importados.
- Amortización acelerada de los activos fijos, lo cual permite disminuir las cargas fiscales en caso que las empresas estén sujetas al pago de impuesto a la renta.
- Exenciones totales o parciales de los impuestos personales a los empleados extranjeros.

Por su parte los incentivos no fiscales pueden ser subdivididos en dos grandes componentes: incentivos regulatorios e incentivos financieros. Los incentivos regulatorios son políticas que buscan derogar regulaciones existentes en la normativa nacional o sub-nacional (estadual, provincial, departamental, etc.). Entre los incentivos regulatorios resaltan:

- Facilitación de los procedimientos de importación y exportación de productos, insumos y bienes de capital. Esto implica que se reducen la cantidad de trámites a realizar así como la demora de los mismos, lo que lleva a una mejora en la gestión comercial.
- Gestión libre de divisas: estos son beneficios claros en los casos en que en territorio aduanero existe un régimen de control de cambios.
- Garantías en contra de posibles nacionalizaciones, expropiaciones y/o controles de precios por parte del Estado.
- Eliminación de requisitos mínimos de capital, así como otros requisitos de formalidad legal o contractual que sí son solicitados a las empresas que no operan dentro de las Zonas (ejemplo: requisitos de contenido nacional para la inversión, obligación de Joint Ventures con empresas nacionales, etc.).

Finalmente, una segunda posibilidad dentro de los incentivos no fiscales son los incentivos financieros. Estos incluyen todos aquellos gastos realizados en infraestructura por parte del Estado para la atracción de inversionistas o el financiamiento de la misma que induzca a las empresas a invertir. En general este tipo de instrumento se utiliza como una especie de compensación a los inversionistas por localizarse en lugares que se perciben como desventajosos, o como una forma de brindar a estos la infraestructura necesaria para que lleven a cabo sus actividades. Entre los principales instrumentos de este tipo encontramos:

- Beneficios por instalarse – y generar infraestructura- en áreas deprimidas (ej.: se les permite volcar una cierta cantidad de productos al mercado local sin el pago de aranceles). Este es el caso de los países centroamericanos.
- Subsidios temporales (financiados por el Estado) en el costo de la mano de obra y otros insumos necesarios para llevar adelante la producción.
- Acceso a tierras y edificios a bajo costo.
- Costo del entrenamiento del personal de la empresa a cargo del Estado.
- Asistencia financiera a los usuarios a través de créditos preferenciales los cuales pueden incluir condiciones más favorables en términos de tasa de interés, plazo, moneda y años de gracia.

Los instrumentos previamente mencionados –tanto fiscales como no fiscales- han sido los aplicados por la mayoría de los países que poseen este tipo de regímenes, variando en su intensidad y restricciones.

Además de estos instrumentos específicos, se considera también que ciertos gastos realizados por el Estado que tienen como objetivo mejorar la infraestructura del país, generan economías externas que actúan en algunos casos como incentivos para este tipo de inversiones. En particular los gastos en redes eléctricas, acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), carreteras y saneamiento son elementos claves que las empresas utilizan para seleccionar el lugar en donde se realiza la inversión. Este tipo de instrumentos son conocidos en general como cuasi – incentivos (Christiansen y Böhmer 2005).

1.3 Objetivos de Zonas Francas

El rol otorgado a las Zonas Francas (ZF) a nivel global varía y ha evolucionado conforme los mercados se han globalizado y los formatos de ZF se han adaptado a esta realidad. Las ZF creadas hacia los años setenta, de formato Free Economic Zones, se orientaron principalmente a desarrollar la industria manufacturera y promover el crecimiento de exportaciones. Esto era especialmente importante en la medida que los países que promovían este tipo de ZF tenían escaso desarrollo industrial y eran economías relativamente cerradas (como era el caso de países asiáticos como Corea del Sur y Taiwan). En este sentido, a las Free Economic Zones se le asignaron inicialmente tres grandes objetivos: i) promover lazos (backward linkages) con la economía nacional; ii) fomentar la

transferencia tecnológica y iii) promover estrategias de industrialización (Jenkins, Esquivel y Larraín 1998; Wong y Chu 1984; Radelet 1999; Fitting 1982; Rondinelli 1987). Asimismo, esta estructura industrial independiente creada en el formato de ZF fomentaría una “coalición” con el sector exportador a favor de la liberalización del mercado doméstico (obviamente con la inclusión de las ZF en los acuerdos de libre comercio), dado que sería capaz de competir con cualquier proveedor internacional y, al mismo tiempo, podría beneficiarse de la apertura a través de importaciones de capital e insumos a un menor precio.

En la actualidad, las ZF son vistas como parte de una estrategia de desarrollo económico más amplia, que busca captar Inversión Extranjera Directa (IED) y expandir y diversificar exportaciones, al tiempo que generan empleo directo (Banco Mundial 2008). Además de estos objetivos, las ZF promueven la concentración de actividades en un mismo lugar geográfico, lo cual le genera al gobierno ganancias de eficiencia en términos de supervisión, provisión de infraestructura y controles ambientales, entre otros.

Los objetivos iniciales de transferencia tecnológica y efectos de derrame a las economías domésticas continúan siendo perseguidos actualmente, pero pueden no ser alcanzados en la medida que se cumplan los siguientes factores (Banco Mundial, 2008):

- Alta dependencia de las importaciones de insumos y bienes de capital de gran parte de los sectores industriales instalados en las ZF y que algunas economías domésticas no logran abastecer (sectores en los que el país doméstico no tiene ventajas comparativas).
- Impacto de ciertos acuerdos de acceso a los mercados de exportaciones. En algunos casos no se incluyen las ventas de las ZF en el acceso preferencial de los acuerdos bilaterales de comercio que firma el país doméstico. Esto disminuye los incentivos que tienen las empresas instaladas a importar insumos del territorio nacional.
- Falta de competitividad de las firmas locales: la falta de competitividad puede ser consecuencia de que las empresas no sean capaces de cumplir con requisitos de calidad, escala, precio o entrega.
- Preferencia de las firmas globales por proveedores internacionales de insumos y bienes intermedios.
- Falta de información o conocimiento acerca de los posibles proveedores nacionales.

El impacto que las ZF pueden tener sobre el bienestar de un país dependerá del éxito que se obtenga en alcanzar los diferentes objetivos. Como muestran Devereux y Chen (1995) y Balzarotti y Cicowiez (2001), las ZF tendrán mayor probabilidad de aumentar el bienestar de la economía cuando existe una alta tasa de desempleo inicial y/o cuando la Zona logra generar fuertes vínculos de encadenamientos hacia atrás con las industrias locales. En este sentido, muchos autores sugieren que las ZF son un instrumento efectivo para economías en desarrollo, pero deben ser utilizados como políticas de carácter transitorio y solo durante las primeras fases de los procesos de industrialización y crecimiento de las exportaciones (Jenkins, Esquivel y Larraín, 1998). Se desprende de lo anterior la necesidad de que los gobiernos tengan en cuenta que si se embarcan en estrategias de crecimiento impulsadas por las exportaciones, las mismas no pueden basarse únicamente en el desarrollo de ZF. Si esto sucediera, el resultado sería un crecimiento sólo transitorio, dado que no se están generando a través de este mecanismo las capacidades para que el conjunto de la economía sea más eficiente sino que, por el contrario, solo se está subvencionando a un grupo de empresas (extranjeras y/o nacionales) para que inviertan y sean competitivas a nivel internacional en el corto plazo.

2 Las Zonas Francas en el Mundo

2.1 Identificación de los distintos formatos de Zonas Francas en el mundo

El número de Zonas Francas (ZF) en el mundo ha aumentado sustancialmente durante las últimas décadas. En el año 2008 existían 2.301 Zona Francas, concentradas principalmente en el sudeste asiático (Pacífico) y en las Américas. Se estima que las mismas generan aproximadamente 40 millones de puestos de trabajos directos y alrededor de 60 millones de puestos en forma indirecta. Esto representa un aumento sustancial respecto a las cifras para el año 1975, cuando existían 79 ZF dispersas en 25 países, las cuales generaban tan solo 800.000 puestos de trabajo.

Además de darse un crecimiento en términos cuantitativos, aumentó la diversidad en el formato de las Zonas. Solo en América Latina existen diversos formatos de ZF, desde las maquiladoras en México, que se especializan en industrialización y reciben fuertes inversiones provenientes de Japón y Estados Unidos, hasta aquellas en países sudamericanos como Colombia y Uruguay, donde se encuentran emprendimientos más recientes y fuertemente orientados a los servicios (Banco Mundial 2008). En el Anexo I se presenta una descripción detallada de las diferentes experiencias de ZF a nivel internacional.

2.2 Efectos económicos de Zonas Francas

En las últimas décadas las Zonas Francas (ZF) se han desarrollado como estrategia de atracción de inversiones, expansión y diversificación de exportaciones y desarrollo regional. A continuación se detalla en qué medida estos objetivos se han alcanzado en el marco de ZF a nivel global.

a) Efectos sobre inversión

Las Zonas Francas han sido exitosas en atraer inversiones, tanto inversión industrial como inversión en servicios.

La inversión industrial se ha concentrado fundamentalmente en sectores que son intensivos en la utilización de mano de obra y actividades de ensamblaje. En particular, sectores como los textiles, vestimenta y de electrónica han sido los que han mostrado mayor peso, estimándose que en el año 1999 el producto de estos sectores representaba aproximadamente el 80% del producto total mundial generados por las ZF (Madani 1999). De todas maneras hay otros sectores con una

importante participación como el de alimentos y el de la maquinaria metálica (Jenkins, Esquivel y Larraín, 1998).

Desafortunadamente el impacto global de las ZF en términos de inversión es difícil de medir debido a la falta de información. A pesar de ello, es posible observar algunos casos particulares:

- En Filipinas la Inversión Extranjera Directa (IED) atraída por las ZF representaba el 30% del total de IED en 1997, para el año 2000 representó el 80% (UNCTAD, 2003).
- En Bangladesh la IED captada por las EPZ representa aproximadamente el 31% de la IED total.
- En México la participación de las “maquiladoras” se incrementó desde 6% hasta 23% entre los años 1994 y 2000 (Sadni-Jallab y Blanco de Armas, 2002).
- En China las SEZ contabilizan el 80% de la IED acumulada.

A medida que evolucionan las economías de los países en donde residen las ZF, los regímenes analizados tienden a transformarse, disminuyendo la capacidad que poseen para atraer industrias procesadoras de bienes pero, al mismo tiempo, aumentando su rol sobre la atracción de industrias que requieren tecnologías más sofisticadas. Es así que surgen los parques científicos o tecnológicos (IZ) como un modelo avanzado de ZF (Wong y Chu 1984).

En cuanto a la inversión en servicios se destaca que en general los países que adoptan este tipo de estrategias buscan la instalación de empresas intensivas en conocimiento, como por ejemplo empresas relacionadas con tecnologías de información y comunicación (TICs) (desarrolladores de software, call o contact centers, internet, etc.), salud, servicios financieros, turismo y logística.

Uno de los países que más ha desarrollado este tipo de estrategias es Emiratos Árabes Unidos. En particular, Dubai representa un gran polo de atracción de este tipo de inversiones, contando con 20 ZF, en donde se han desarrollado diferentes tipos de servicios, tales como servicios de salud, consultoría y back office, soportes IT, promoción y venta de software, servicios financieros, educación y entrenamiento, publicidad, entre otros².

En Asia se destaca la Zona “Labuan Off – Shore Financial Center”, situada en una de las islas de Malasia. Esta Zona está activa desde el año 1990 y su principal objetivo es la atracción de inversiones

² <http://www.labuanibfc.my/site/index.php/business-opportunities/labuan-companies#.T-4lGBfj7Sg>

en el sector financiero. Dentro de la misma operan bancos, empresas aseguradoras, administradoras de fondos de inversión, proveedoras de servicios corporativos, corredores de cambio, entre otros.

En Sudamérica han existido intentos de promover inversiones en servicios, pero son pocos los casos exitosos. Dentro de los casos exitosos suele señalarse el caso uruguayo con Zonamérica, el cual será analizado en la próxima sección.

b) Impacto sobre exportaciones

Uno de los principales efectos que busca el instrumento Zona Franca es la expansión de comercio, tanto a través de la aceleración que provoca sobre el crecimiento de las exportaciones así como sobre la diversificación de los productos exportados. A nivel mundial, las ZF se han consolidado como canalizadoras del comercio de manufacturas: un 41% de las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo en 2005 fueron realizadas desde ZF (Cuadro 1). El peso de las ZF en las exportaciones totales es similar en las diferentes regiones, variando entre 36% en Medio Oriente y África del Norte y 49% en África Subsahariana.

Cuadro 1. Exportaciones de manufacturas desde ZF, por región para países en desarrollo, 2005

Zona	Exportaciones desde Zonas Francas (millones de dólares)	Porcentaje de exportaciones de manufacturas totales
Asia y Pacífico	510.666	41,0%
Américas	72.636	39,0%
Europa Central y Oriental y Asia Central	89.666	38,7%
Medio Oriente y África del Norte	169.459	36,4%
África Subsahariana	8.605	48,7%
Total países en desarrollo	851.032	40,8%

Fuente: Banco Mundial (2008: 36)

Una manera de medir la diversificación de exportaciones de bienes es a través del aumento de las exportaciones de bienes manufacturados en relación a la de bienes primarios en el total exportado por un determinado país. Un ejemplo donde las ZF contribuyeron a la diversificación de exportaciones es Costa Rica, donde el porcentaje de manufacturas exportadas por las Export Processing Zones pasó del 10% en 1990 al 55% en el 2003.

c) Empleo y remuneraciones

Las ZF han sido vistas desde sus inicios como una herramienta para alcanzar objetivos de generación de empleo. A pesar de esto, la evidencia empírica muestra que los efectos sobre esta variable son

marginales. En el Cuadro 2 se observa que, en el mejor de los casos, las ZF emplean, a nivel de grandes regiones, tan solo un 2% de la población total empleada en dicha región (caso de Asia).

Cuadro 2. Empleo en ZF, por región

Zona	Empleo directo (millones de trabajadores)	Participación en empleo nacional total
Asia y Pacífico	61,09	2,3%
Américas	3,08	1,2%
Europa Central y Oriental y Asia Central	0,18	0,0%
Oriente Medio y África del Norte	1,59	0,0%
África Subsahariana	1,46	0,2%
Total países en desarrollo	68,44	0,2%

Fuente: Banco Mundial (2008: 34)

A pesar de esto se debe destacar que las ZF poseen un importante rol como promotoras de empleo indirecto. En este aspecto se aprecia que los ratios que relacionan un puesto de trabajo indirecto por cada puesto de trabajo directo varían desde 0.25 (Mauricio) hasta 2 (Honduras)³.

Cabe resaltar que también se aprecia una gran dispersión entre los países. Existe un gran número de países en donde el porcentaje de la población empleada por la Zona en relación al total empleado en el país es significativo. Por ejemplo: Honduras 4,6%, la República Dominicana 6,2 %, Túnez 8%, Fiji 10%, Seychelles 12%, Mauricio 24% y Emiratos Árabes Unidos 25%. En este contexto, la evidencia empírica sugiere que el impacto sobre el empleo es sustancialmente superior en el caso de los países pequeños (menos de cinco millones de habitantes) respecto a lo que ocurre en los países más grandes (Banco Mundial 2008). Esto puede tener que ver con que el menor tamaño del país no juega como un incentivo a la hora de captar inversiones fuera de Zona, así como el hecho de que países pequeños con mucha mano de obra no calificada encuentran en las ZF una fuente laboral no disponible en el resto de la economía.

d) Efectos de derrame

En el caso de ZF destinadas al desarrollo industrial, es importante medir también los encadenamientos con la economía nacional. En general se utiliza como variable de aproximación al valor agregado bruto local las exportaciones netas de las Zonas, o sea la diferencia entre el valor exportado por la Zona y el valor importado por la misma de fuera del territorio nacional.

³ Organización Internacional del Trabajo (2003)

Algunos casos constatan el impacto que pueden tener las Zonas en este aspecto: en Corea durante el año 2000 las exportaciones netas fueron del 60% (Schrank, 2001), en Indonesia el porcentaje fue del 62% en 1990 (Healey and Lutkenhorst, 1989), alcanzando el 45% en 2003, y en Costa Rica alcanzó el 40% en el 2000. De todas maneras existe un gran número de ejemplos en donde los vínculos fueron escasos como en el caso de Republica Dominicana (25%), Nicaragua (8%), Guatemala (9%) y Sri Lanka (5%) (Banco Mundial 2008).

e) Otros efectos

Puede esperarse otros efectos indirectos de las ZF sobre las economías domésticas, como por ejemplo impacto ambiental, desarrollo de recursos humanos y promoción de trabajo femenino (Banco Mundial, 2008).

3 El régimen de Zonas Francas en Uruguay

3.1 Marco legal

Las Zonas Francas en Uruguay están regidas por la ley N° 15.921 del 17 de diciembre de 1987 y el decreto reglamentario 454/988 del 8 de julio de 1988⁴. De acuerdo con la Ley 15.921, las Zonas Francas se crean con “el fin de que se desarrollen en ellas con exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en esta ley, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios...” (art. 2). Los objetivos de las ZF en Uruguay son, de acuerdo con la Ley, “promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional” (art. 1).

Los beneficios ofrecidos a los usuarios de Zonas Francas, también establecidos en la Ley 15.921 son la exención de “todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma” (art. 19). A pesar de ello, no quedan exonerados del pago de las contribuciones especiales de seguridad social. Por otra parte, el artículo 21° establece que los bienes, servicios, mercancías y las materias primas introducidos a las ZF estarán exentos de todo tributo sobre la importación. También estarán exentos de todo tributo, o cualquier otro instrumento de efecto equivalente, la salida de bienes, servicios, mercancías y materias primas introducidos en las Zonas y los productos elaborados en ellas.

Para cada ZF que se instale en Uruguay se requiere una resolución gubernamental que especifique el plazo de autorización de explotación, la superficie en hectáreas de cada ZF, el canon que deben pagar los explotadores y la inversión mínima que se comprometen a realizar los mismos. En el Anexo IV se detallan las diferentes resoluciones para cada una de las ZF.

3.2 Caracterización de las Zonas Francas uruguayas

Existen actualmente 13 Zonas Francas en funcionamiento en Uruguay⁵, detalladas en el Cuadro 3. Es posible identificar tres grandes grupos de Zonas Francas, de acuerdo a la fecha de creación y las características de las mismas.

⁴ Existe una ley anterior, Ley 11.392 del 14 de diciembre de 1949, que crea las Zonas Francas de Colonia y Nueva Palmira, pero fue derogada por la ley 15.921, la cual ampara actualmente a las ZF de Colonia y Nueva Palmira.

⁵ La Zona Franca de Rivera está intervenida por el Estado.

Cuadro 3. Principales características regulatorias de las Zonas Francas en Uruguay

Zona Franca	Fecha de Resolución	Plazo de la Autorización	Superficie en hectáreas	Inversión mínima (U\$S)
Zona Franca Río Negro	06/07/1992	30 años	410	Sin datos
Zona Franca Florida	12/11/1991	50 años	16	Sin datos
Zonamérica	16/02/1990	50 años	44,7	24.900.000
Lideral S.A. (Libertad)	13/05/1994	30 años	17	Sin datos
Zona Franca Colonia Suiza	19/12/1991	30 años***	14	3.942.772
Itsen S.A. (Aguada Park)	31/07/2007	30 años	0.642	27.518.820
WTC Free Zone	31/07/2007	30 años	0.3071	16.712.497
UPM Fray Bentos	27/10/2004	30 años	550	942.000.000
Parque de las Ciencias	07/09/2009	30 años	51	93.000.000
Zona Franca Nueva Palmira	Estatal		100	Sin datos
Punta Pereira	22/01/2008	30 años	361	1.069.802.200
Grupo Continental (Colonia)	24/01/1994 *	20 años **	22	Sin datos
Rivera	Intervenida		17	Sin datos

Fuente: Elaboración propia

El primer grupo está conformado por aquellas creadas al amparo de la ley Ley 11.392 de 1949. Dentro de esta clasificación se encuentran la ZF Colonia y la ZF Nueva Palmira. Ambas fueron en sus inicios explotadas por el Estado y el objetivo de las mismas según lo establece dicha ley era:

“...la instalación de establecimientos industriales y fabriles para la elaboración de materias primas de procedencia extranjera de las que, a juicio del Poder Ejecutivo, no exista industrialización idéntica o similar en la República. Dentro de la zona franca podrá también realizarse toda clase de operaciones de montaje, manipulación, transformación, perfeccionamiento, etc., de artículos y materias primas de procedencia extranjera, los que podrán desembarcarse o reembarcarse en cualquier tiempo, libre de derechos de importación o exportación y de cualquier impuesto interno creado o a crearse”. En la actualidad solo la ZF Nueva Palmira es explotada por el Estado, dado que en el año 1994 el Estado adjudicó la explotación de ZF Colonia a un agente privado.

En ZF Nueva Palmira predomina una actividad que fuera uno de los objetivos planteados inicialmente: la logística portuaria. En particular, se trata de un enclave estratégico para la entrada y salida de productos por la hidrovía Paraná - Paraguay. Su crecimiento, en términos de operativa portuaria, ha sido explosivo en los últimos cinco años debido al boom de la producción agrícola, lo que lleva a que la zona sea uno de los principales destinos de exportación de los granos uruguayos. Asimismo, se aprecia que otros productos están comenzando a ganar importancia dentro de la

operativa de la zona, en particular, la pasta de celulosa y los productos provenientes (por ej. granos y derivados de estos) de Paraguay y Bolivia. Por otra parte, si bien han existido y existen en la actualidad proyectos para desarrollar emprendimientos industriales en la zona, los mismos se han visto frustrados por distintos factores entre los que se encuentran, por ejemplo, la falta de dragado en el canal Martín García. De esta manera podemos decir que esta zona tiene en la actualidad el formato de “Free Trade Zone” (FTZ), funcionando principalmente como un polo logístico y, en particular, como un puerto de salida de los productos nacionales y regionales.

Dentro de la ZF Colonia funciona PEPSI COLA MFG. CO. OF URUGUAY SRL, la cual se dedica principalmente a la elaboración de concentrados de bebidas y comercialización de los mismos. Se trata del principal usuario y aglutina gran parte del empleo y del valor agregado de la zona. En consecuencia, y dado el volumen de producción de este usuario, se puede establecer que en la zona predomina la actividad industrial, aunque también se desarrollan actividades comerciales, principalmente de depósito y logística de productos con destino nacional y regional. Por lo tanto, la ZF Colonia posee los rasgos característicos de un “Custom Bonded Factory” (CBF), aunque por su actividad comercial también puede ser clasificada bajo el formato FTZ.

En una segunda categoría se encuentran aquellas zonas creadas durante la década de 1990, las cuales rigen al amparo de la Ley de Zona Francas (Ley N° 15.921). Estas Zonas fueron creadas con el objetivo de generar polos industriales y de distribución regional. A partir de la Decisión N°8 del MERCOSUR del año 1994, la cual restringió la entrada libre del pago de derechos aduaneros de los productos manufacturados dentro de Zonas Francas uruguayas hacia la región, dichas Zonas debieron reestructurar su negocio y vieron limitado su potencial industrial. En particular, dentro de esta categoría entran la ZF Río Negro (1992), ZF Libertad (Lideral S.A. – 1994), Zonamérica (1990), ZF Florida (1991), ZF Colonia Suiza (1991) y ZF Rivera.

ZF Florida y ZF Libertad (Lideral S.A.) se orientaron al comercio y funcionan en la actualidad principalmente como centros de depósito y distribución, o sea bajo el formato FTZ.

Zonamérica, por su parte, ha sido tal vez la que se ha reestructurado en forma más dinámica, orientándose tanto a actividades de comercio como a actividades de servicios. Esto le ha permitido convertirse en una de la más importantes y reconocidas plataforma de servicios globales a nivel regional, logrando atraer usuarios de las más diversas áreas. Asimismo, sus usuarios de logística (por ejemplo Costa Oriental), la han transformado en un importante centro de distribución regional, captando clientes de los más diversos rubros y regiones. En función de los datos se aprecia que tanto

en personal ocupado así como en Valor Agregado Bruto (VAB) los servicios representan la mayor parte de los negocios. A pesar de ello, es importante también la actividad comercial, sobre todo en lo que refiere al VAB de la zona. Es por esto que si bien la zona brinda la infraestructura específica para la producción de ciertos servicios globales y, por lo tanto, cumple con los rasgos de una Industrias Zonas (IZ), la actividad comercial, y en particular la logística, ocupan también un lugar importante por lo cual también posee rasgos distintivos de una FTZ.

Zona Franca Colonia Suiza, por su parte, posee un usuario industrial denominado PRESSUR CORPORATION S.A., el cual tiene instalado dentro de la zona una imprenta y talleres gráficos, en los cuales desarrolla actividades de pre impresión, impresión y post impresión. De esta manera, la ZF Colonia Suiza tiene las características de CBF debido a la presencia del usuario PRESSUR CORPORATION S.A., aunque al mismo tiempo podría decirse que los usuarios comerciales “la acercan” al formato FTZ.

ZF Rivera es una zona creada en el año 1993, pero debido a problemas judiciales experimentados por el explotador (Riodam S.A.), se decidió la intervención gubernamental en el año 2001, situación en la que se encuentra hasta la actualidad. En esta zona existe también un usuario industrial importante denominado TINGELSUR S.A., este usuario desarrolla actividades de aserrado de madera. El resto de la actividad de la zona es poco significativa y está relacionada con usuarios que se dedican al depósito de mercaderías. En consecuencia la zona fue clasificada dentro del formato CBF.

En lo que respecta a la ZF Río Negro se encuentra en proceso de revocación de la autorización gubernamental, en la actualidad no cuenta con usuarios y su infraestructura está siendo desmantelada.

Por último, la tercera gran categoría está comprendida por las Zonas Francas de más reciente autorización. Estas comprenden a ZF Fray Bentos, Aguada Park, WTC, Parque de la Ciencia y Punta Pereira.

ZF Fray Bentos y Punta Pereira son claramente CBF orientadas a la producción de pasta de celulosa. La primera está en actividad desde finales del año 2007, mientras que la segunda está en fase de construcción previéndose que comenzará a funcionar en el segundo semestre del año 2013.

Por otra parte, Aguada Park y WTC son zonas que tienen permitido únicamente actividades de servicios, quedando prohibidas las actividades industriales y comerciales con pasaje físico de mercaderías. Estas zonas fueron pensadas como plataformas globales de servicios y, a diferencia del

resto, se encuentran en zonas céntricas de la ciudad de Montevideo. Aguada Park comenzó su actividad durante el año 2011 mientras que WTC tiene previsto comenzar sus actividades durante el año 2012. Dado que tanto en infraestructura como en localización estas zonas están pensadas para ser funcionales al desarrollo de la actividad de servicios, se consideró que podían ser tratadas bajo el formato IZ.

Finalmente, Parque de la Ciencia fue el último proyecto en ser aprobado por el Estado y se encuentra aún en proceso de construcción, a pesar de que ya existen usuarios operando. Este proyecto está orientado a la investigación, difusión científica, producción especializada y comercialización en sectores de alto valor agregado en áreas de ciencias de la vida y la salud como, por ejemplo, el sector farmacéutico, cosmeceúutico, biotecnológico, veterinario, fitosanitario y de dispositivos médicos, entre otros. Detrás de esta Zona se encuentra como usuario “ancla” Mega Pharma S.A., un consorcio internacional de laboratorios entre los que se encuentra Roemmers. La zona busca atraer empresas que deseen invertir en el sector farmacéutico y para ello se está desarrollando una infraestructura particular, por lo cual clasificamos a la zona como IZ.

3.3 El desempeño de las ZF uruguayas

En esta sección se analiza el desempeño de las ZF uruguayas a través de indicadores macro de producción, inversión, empleo y remuneraciones derivados de los censos de ZF, así como estadísticas de comercio elaboradas en base a información de tránsitos aduaneros y exportaciones de territorio nacional con destino a territorio franco. El análisis busca comparar la experiencia uruguaya con algunos indicadores presentados en la primera sección, así como realizar una evaluación del desempeño de las ZF en función de los objetivos establecidos en la Ley 15.921. Asimismo, se realiza una comparación con el desempeño para algunos indicadores en territorio uruguayo no franco. Se realiza también un análisis a nivel de cada ZF en la medida que las particularidades de cada Zona pueden determinar desempeños muy diferentes. Los datos utilizados provienen de los Censos de Zonas Francas realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y del software de estadísticas de comercio PentaTransaction. Los datos más recientes del Censo de Zonas Francas (años 2009-2010) aún no se encuentran publicados, por lo que no se ha podido contar con la totalidad de los datos y en algunos casos pueden tratarse de estimaciones.

La actividad de las ZF en Uruguay ha aumentado en forma significativa en los últimos años, tanto medida en términos de producción y exportaciones, como de cantidad de empresas operando. Existe un gran rango de actividades desarrolladas dentro de las ZF, con una gran especialización dentro de

cada zona. La ZF con mayor nivel de actividad es Zonamérica, donde se desarrollan mayormente actividades de comercio y servicios (informática y telecomunicaciones, actividades profesionales y administración y servicios de apoyo). Las más importantes Zonas con actividad industrial son UPM Fray Bentos y ZF Colonia, donde se produce pasta de celulosa y preparaciones para bebidas respectivamente. ZF Colonia es también un importante centro logístico portuario, pero ZF Nueva Palmira es la que contribuye en mayor medida a las exportaciones, canalizando la exportación de granos de Uruguay y la región y la pasta de celulosa procesada en UPM Fray Bentos.

Indicadores de desempeño productivo de las Zonas Francas

Dentro de las Zonas Francas en Uruguay se desarrollan actividades industriales, comerciales y de servicios. En términos globales, la producción dentro de las ZF tuvo un crecimiento significativo entre 2007 y 2010, como se presenta en el Cuadro 4. El Valor Bruto de Producción (VBP) alcanzó 3.304 millones de dólares en 2010, mientras que el Valor Agregado Bruto (VAB) también aumentó en forma significativa, y el ratio VAB/VBP fue de 48% en 2010.

Cuadro 4. Indicadores de desempeño de las Zonas Francas. En miles de dólares

	2007	2008	2009	2010
Valor Bruto de Producción	1.321.929	2.118.546	2.560.839	3.304.819
Consumo Intermedio	489.929	883.546	1.493.953	1.721.822
Valor Agregado Bruto	832.000	1.235.000	1.066.886	1.582.996

Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

En términos de VBP, el sector que lidera dentro de las ZF es el de Industria manufacturera, alcanzando durante el año 2010 los 1.338 millones de dólares (ver Cuadro 5). Se trata mayormente de producción de pasta de celulosa en Fray Bentos y de concentrados de bebidas en ZF Colonia. Le siguen diferentes sectores de servicios: Comercio (596 millones de dólares), Administración y servicios de apoyo (484 millones de dólares) y Seguros (251 millones de dólares), actividades que se desarrollan en mayor medida en Zonamérica. Los sectores de servicios son los que mayor valor agregado aportan: el ratio VAB/VBP es de 66% en el caso de Comercio, 64% en Alojamiento y comida y 62% en Actividades profesionales. El ratio VAB/VBP para Industria Manufacturera es levemente inferior: 52%.

Cuadro 5. Producción, consumo intermedio y valor agregado bruto, según sector de actividad. En miles de dólares, año 2010

Literal CIU	Descripción	VBP	Consumo intermedio	VAB
C	Manufactura	1.338.664	647.155	691.509
F	Construcción	2.919	1.877	1.043
G	Comercio	596.197	204.263	391.934
H	Transporte y almacenamiento	151.983	91.440	60.543
I	Alojamiento y comida	1.233	448	785
J	Informática y comunicaciones	88.755	43.325	45.430
K	Seguro	251.171	170.631	80.540
L	Actividades inmobiliarias	243.921	173.130	70.791
M	Actividades profesionales, científicas	145.848	55.263	90.585
N	Administración y servicios de apoyo	484.056	334.230	149.826
R	Artes, entretenimiento	11	6	5
S	Otros servicios	60	36	24
TOTAL		3.304.819	1.721.822	1.582.996

Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

El crecimiento de 29% del VBP de ZF del período estuvo sustentado principalmente por el aumento en la producción de UPM y Zonamérica (ver Cuadro 6). Solo en UPM el VBP aumentó un 62%; esto se puede deber principalmente a que tal vez UPM no había logrado alcanzar durante el 2009 su máximo potencial de producción⁶. Las ZF que más valor agregado generaron durante el año 2010 fueron ZF Punta Pereira -con un ratio VA/VBP del 93%- seguida por Aguada Park, con un ratio del 81%. En el primer caso se trata de una Zona que durante el año 2010 estuvo en fase previa de construcción, mientras que en el segundo caso la Zona se terminó de construir y comenzaron a ingresar los primeros usuarios durante este año. En consecuencia el ratio presentado debe ser tomado con cautela. Más allá de esta dos excepciones, las Zonas con ratios más altos son: Zona Franca Libertad (75%), Nueva Palmira (68%) y Colonia (65%), respectivamente.

⁶ Esta ZF fue autorizada en octubre de 2004 y comenzó a operar recién a fines de 2007.

Cuadro 6. Producción, consumo intermedio y valor agregado bruto, según ZF. En miles de dólares

Zonas Francas	VBP		Consumo Intermedio		VAB	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
AGUADA PARK	211	7.925	197	1487	14	6.437
COLONIA	425.770	460.914	130.843	159.824	294.927	301.090
COLONIA SUIZA	15.439	19.051	7.796	9.036	7.643	10.015
FLORIDA	79.224	80.014	32.664	30.839	46.560	49.175
LIBERTAD	65.140	112.508	27.914	27.911	37.227	84.596
NUEVA PALMIRA	34.429	46.235	12.567	14.813	21.862	31.422
PUNTA PEREIRA	13.117	7.475	4.322	552	8.796	6.922
RÍO NEGRO	1.392	1.645	612	994	780	651
RIVERA	6.558	5.459	2.411	3.432	4.147	2.026
UPM	552.886	893.986	497.678	488.167	55.209	405.819
WTC	0	0	0	0	0	0
ZONAMERICA	1.366.673	1.669.608	776.951	984.767	589.722	684.841
TOTAL	2.560.839	3.304.819	1.493.953	1.721.822	1.066.886	1.582.996

Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

El Cuadro 7 presenta la generación de valor agregado bruto por Zona Franca y sector de actividad para el año 2010. El sector que genera más valor agregado es el sector “Industria manufacturera”, con casi 400 millones de dólares en UPM en 2010, y, 283 millones de dólares en ZF Colonia. El segundo sector en importancia en la generación de valor agregado es el sector “Comercio”, y en este caso Zonamérica (244 millones de dólares), ZF Libertad (82 millones) y ZF Florida (43 millones) lideran la generación de valor agregado.

Cuadro 7. Valor agregado Bruto, según Zona Franca y sector de actividad. Año 2010

		AGUADA PARK	COLONIA	COLONIA SUIZA	FLORIDA	LIBERTAD	NUEVA PALMIRA	PUNTA PEREIRA	RÍO NEGRO	RIVERA	UPM	ZONAMERICA
A	Agricultura											-18
C	Manufactura		282.831	4.097	655	20	-38			1.454	399.488	3.003
F	Construcción		-44	-1		115			-10		811	172
G	Comercio	2	14.030	5.421	42.702	82.426	1.878			703		244.773
H	Transporte y almacenamiento	637	1.916	377	4.116	1.411	28.300		437	51	3.518	19.781
I	Alojamiento y comida				7							778
J	Informática y comunicaciones	351			646							44.434
K	Seguros	37	14		10	14						80.464
L	Actividades inmobiliarias	5.416	509	122	830	760		6.922	77	-181	1.956	54.380
M	Actividades profesionales y científicas	-5	840		176	25			0	0	47	89.502
N	Administración y servicios de apoyo		995		34	-177	1.283		148			147.543
P	Enseñanza											-1
R	Artes, entretenimiento											5

*Las variables están expresadas en miles de dólares.

Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

El Cuadro 8 compara la producción y el consumo intermedio de Zonas Francas con respecto a la actividad en territorio no franco uruguayo. Allí vemos que el VBP y el CI de Zonas Francas representan aproximadamente un 10% del valor de las mismas variables para industria y servicios en territorio no franco. El peso relativo de la Industria Manufacturera en uno y otro territorio es similar: en ambos casos representan alrededor del 45% del VBP total y un tercio del VAB generado. Sin embargo, en Zonas Francas los sectores Comercio, Actividades Administrativas, y Actividades Profesionales tienen un mayor peso relativo, tanto en lo que refiere a producción como a valor agregado.

Cuadro 8. Valor Brutos de Producción, Consumo Intermedio y Valor Agregado Bruto en zonas francas y territorio no franco en Uruguay, año 2009. En miles de dólares

Letra	Descripción	Valor Bruto de Producción		Consumo Intermedio		Valor Agregado	
		Territorio no franco	Zonas Francas	Territorio no franco	Zonas Francas	Territorio no franco	Zonas Francas
C	Industrias Manufactureras	11.624.741	988.347	8.158.112	656.519	3.466.629	331.828
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas	3.492.215	419.785	1.412.976	139.033	2.079.239	280.752
H	Transporte y almacenamiento	2.380.101	99.308	1.337.487	39.695	1.042.614	59.613
I	Alojamiento y servicios de comida	561.597	916	320.706	336	240.890	579
J	Información y comunicación	1.794.826	82.515	857.776	33.338	937.050	49.177
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	542.730	132.509	302.129	59.256	240.602	73.253
N	Actividades administrativas y servicios de apoyo	870.266	431.553	465.809	305.708	404.458	125.844
S	Otras actividades de servicio	253.905	43	139.069	12	114.837	30
TOTAL		25.368.898	2.154.982	14.971.326	1.233.906	10.397.572	921.074

Solo se presentan los sectores para los cuales existe actividad en ZF. Sin embargo, los totales para territorio no franco incluyen todos los sectores considerados en la Encuesta de Actividad Económica.

Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

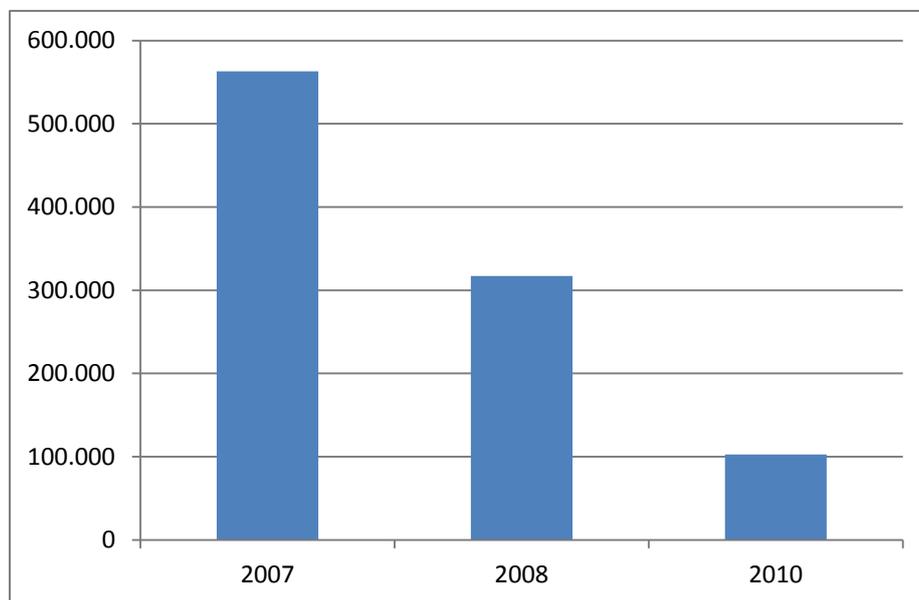
Las Zonas Francas como instrumento para promover inversiones

Uno de los objetivos de las ZF, como se establece en la Ley de Zonas Francas, es el de ser un polo de atracción de inversiones, especialmente inversiones extranjeras. Si bien no es posible identificar qué proporción de la Inversión Extranjera Directa (IED) es captada por ZF, varias empresas que realizan tareas de offshoring de servicios y fabricación de celulosa han utilizado el régimen de promoción de

inversiones en el país y se estima han contribuido al incremento de la IED en el país (Bittencourt et al 2009).

Datos del Censo de Zonas Francas permiten obtener la evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) por parte de las empresas operando en ZF. Como muestra el Gráfico 1, la FBCF disminuyó entre 2007 y 2010. El elevado nivel de inversión para el año 2007 se debe a la construcción de la planta de celulosa por parte de Botnia, por lo que resulta un monto extraordinario. De todas formas, en 2010 se percibe una caída en el monto en dólares corrientes de la inversión en capital fijo por parte de las empresas operando en ZF.

Gráfico 1. Formación Bruta de Capital Fijo, en miles de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a Censo de ZF, INE

Las Zonas Francas como instrumento para expandir las exportaciones

Otro de los objetivos establecidos por la Ley de Zonas Francas es expandir las exportaciones del país. En esta sección presentamos una estimación de las exportaciones realizadas desde ZF que se originan en territorio nacional, tanto franco como no franco⁷. Asimismo, se analiza si las exportaciones de ZF presentan una diversificación de exportaciones para el país.

Sin considerar tránsitos, las ZF en Uruguay exportaron 2.367 millones de dólares en 2011. Si tenemos en cuenta que las exportaciones desde territorio no franco, sin incluir las exportaciones con destino

⁷ Es importante aclarar que lo que se está dejando afuera son las exportaciones que salen de las zonas francas pero que no son productos que proceden de Uruguay o que se elaboran en las ZF. Es decir, se está dejando afuera los tránsitos que pasan por ZF pero que tienen como origen un país extranjero. Estos flujos serán analizados en la próxima sección.

ZF, totalizaron 7.185 millones de dólares el mismo año, vemos que las ZF contribuyen en forma significativa a las exportaciones totales desde territorio uruguayo.

El Cuadro 9 muestra los principales productos de exportación desde ZF, y se presenta la importancia de dichos productos en las exportaciones desde territorio no franco. Las exportaciones de ZF están concentradas en algunos pocos productos: cinco productos concentran el 91% del total de exportaciones. La pasta de celulosa es el principal producto de exportación de ZF, con una participación del 39%. El segundo producto en importancia es la soja, que representó el 24% de las exportaciones en 2011, seguido por sustancias odoríferas para preparación de bebidas (12%), trigo (8%), y preparaciones alimenticias para elaboración de bebidas (8%). En el caso de la pasta de celulosa y de los productos para la elaboración de bebidas, las exportaciones a través de las Zonas Francas constituyen la casi totalidad de exportaciones del país, es decir, no existen exportaciones de esos productos desde territorio no franco. En el caso de los granos (soja y trigo), los montos exportados desde Zonas Francas y desde territorio no franco son muy similares (alrededor de 550 millones de dólares en el primer caso y 200 millones de dólares en el segundo).

Los principales destinos de exportación de los bienes desde ZF son extrazona: Unión Europea y China en el caso de la pasta de celulosa, China, Unión Europea y Túnez en el caso de soja. Únicamente en el caso del trigo las exportaciones desde Zonas Francas se destinan principalmente a Brasil.

Vemos entonces que las exportaciones desde ZF están muy concentradas en algunos pocos bienes, por lo que éstas no parecen haber contribuido a la diversificación de exportaciones en el país. Asimismo, tampoco parecen haber contribuido a la diversificación de exportaciones industriales del país, dado que los granos son uno de los principales productos de exportación.

Cuadro 9. Principales bienes exportados desde ZF, por producto/destino (año 2011)

Productos (NCM)	Descripción	Exportaciones ZF			Exportaciones territorio no franco	
		Valor (miles de dólares)	Participación (en el total)	Principales Destinos ⁽¹⁾	Valor (miles de dólares)	Participación (en el total)
4703	Pasta de Celulosa	928.141	39,0%	UE (63%) China (35%) Uruguay (1%) Argentina (1%) Brasil (0,05%)	0	0,0%
1201	Soja	563.763	24,0%	China (80%) UE (15%) Túnez (5%) Uruguay (0,15%)	546.305	6,8%
3302	Sustancias odoríferas para la elaboración de bebidas	282.121	11,9%	México (26,7%) Japón (25,9%) Guatemala (19,6%) Honduras (14,0%) Colombia (4,8%) Brasil (3,2%)	116	0,0%
1001	Trigo	198.535	8,4%	Brasil (47%) Argelia (21%) Marruecos (11%) Mauritania (6%) Yemen (Norte) (5%) Turquía (4%) Senegal (4%) Sudáfrica (2%) Nigeria (1%) Colombia (1%)	203.925	2,6%
2106	Preparaciones alimenticias para la elaboración de bebidas	182.800	7,7%	Filipinas (25,3%) México (19,0%) Argentina (9,0%) El Salvador (7,1%) Australia (6,2%) Rep. Dom. (5,3%) Guatemala (5,2%)	5.132	0,1%
3004	Medicamentos	68.751	2,9%	Panamá (59,6%) Chile (14,5%) Paraguay (5,4%) Venezuela (4,6%) Guatemala (4,5%) Ecuador (4,1%)	57.355	0,7%
SUBTOTAL		2.224.11	93,93%	-	812.833	10%

(1): Entre paréntesis participación del destino en el total de las exportaciones del producto desde ZF

Fuente: PENTA – TRANSACTION, estimación propia en base a tránsitos registrados por la DNA.

Cuando se observan los principales destinos de las mercaderías exportadas a través de las ZF, se encuentra que para el año 2011 China encabeza la lista de destinos y que, junto con la Unión Europea, representan más del 60% de estas exportaciones. Asimismo, se observa que en el primer caso el total exportado desde ZF supera a lo exportado desde territorio no franco. El caso opuesto es Brasil donde las exportaciones desde territorio no franco superan el 20%, mientras que las exportaciones desde ZF representan tan solo el 5% del total exportado.

El Cuadro 10 muestra además si se trata de un destino preferencial o no, esto es, si Uruguay mantiene compromisos en materia de ZF con dicho país. Los destinos no preferenciales tienen mayor peso en las exportaciones desde ZF que en las exportaciones desde territorio no franco.

Cuadro 10. Exportaciones de bienes desde Zonas Francas, por destino (año 2011, en miles de dólares)

País	Exportaciones ZF	Participación	Exportaciones territorio no franco	Participación	Destino Preferencial
China	776.746	32,82%	732.779	9,16%	NO
Unión Europea (27)	676.045	28,56%	1.223.236	15,29%	NO
Brasil	134.862	5,70%	1.643.422	20,54%	SI
México	112.411	4,75%	162.227	2,03%	SI
Japón	85.965	3,63%	10.262	0,13%	NO
Guatemala	68.307	2,89%	4.023	0,05%	NO
Argentina	51.483	2,18%	587.024	7,34%	SI
Filipinas	46.768	1,98%	20.910	0,26%	NO
Panamá	46.089	1,95%	4.648	0,06%	NO
Argelia	41.294	1,74%	56.696	0,71%	NO
Honduras	39.617	1,67%	1.275	0,02%	NO
Túnez	28.398	1,20%	21.914	0,27%	NO
Venezuela	25.735	1,09%	324.657	4,06%	SI
Colombia	24.595	1,04%	32.319	0,40%	SI
Marruecos	21.781	0,92%	34.309	0,43%	NO
Paraguay	20.083	0,85%	190.951	2,39%	NO
Chile	19.780	0,84%	139.889	1,75%	SI
Uruguay	17.036	0,72%	118.391	1,48%	NO
El Salvador	13.097	0,55%	619	0,01%	NO
Australia	12.118	0,51%	1.869	0,02%	NO
Otros	104.543	4,43%	2.688.693	33,62%	
TOTAL	2.366.754	100,00%	8.000.115	100,00%	

Fuente: PENTA – TRANSACTION, estimación propia en base a tránsitos registrados por la DNA.

El Cuadro 11 muestra una estimación de las exportaciones desde ZF diferenciando por Zona. Las exportaciones desde ZF están concentradas en ZF Nueva Palmira y Colonia, con un 90% de las exportaciones en los últimos años. Hay que tener en cuenta que estas dos Zonas son las primeras en tener actividad y que originalmente dicha actividad era exclusivamente de naturaleza industrial. Además, es preciso puntualizar que si bien las exportaciones de pasta de celulosa se exportan desde el puerto de Zona Franca Nueva Palmira a través del usuario Ontur, las mismas provienen de Zona Franca UPM Fray Bentos.

Cuadro 11. Exportaciones de bienes desde Zonas Francas, por zona (en miles dólares)

ZONA FRANCA	Miles de dólares	2011		Miles de dólares	2012 (Enero – Junio)	
		Participación en exportaciones de Zonas Francas	Participación en exportaciones totales de Uruguay		Participación en exportaciones de Zonas Francas	Participación en exportaciones totales de Uruguay
ZF NUEVA PALMIRA*	1.721.345	72,73%	21,52%	1.314.539	78,47%	30,46%
ZF COLONIA	510.343	21,56%	6,38%	285.461	17,04%	6,61%
ZF MONTEVIDEO	94.657	4,00%	1,18%	40.933	2,44%	0,95%
ZF PARQUE DE LAS CIENCIAS	-	-	-	7.868	0,47%	0,18%
ZF UPM FRAY BENTOS	16.848	0,71%	0,21%	7.683	0,46%	0,18%
ZF NUEVA HELVECIA	11.210	0,47%	0,14%	3.852	0,23%	0,09%
ZF RIVERA	5.001	0,21%	0,06%	6.060	0,36%	0,14%
ZF FLORIDA	4.938	0,21%	0,06%	5.652	0,34%	0,13%
ZF LIBERTAD	2.112	0,09%	0,03%	1.391	0,08%	0,03%
ZF PUNTA PEREIRA	301	0,01%	0,00%	1.812	0,11%	0,04%
TOTAL	2.366.754	100%	29,58%	1.675.250	100%	38,82%

Nota: Solo se consideran exportaciones desde territorio nacional (franco y no franco)

Fuente: PENTA – TRANSACTION, estimación propia en base a tránsitos registrados por la DNA

Por último, el Cuadro 12 muestra las exportaciones por empresa. En este caso, UPM Fray Bentos (Ex – Botnia S.A.) y Corporación Navíos (ZF Nueva Palmira) acumulan más del 63% del valor exportado desde ZF.

Cuadro 12. Valor de las exportaciones de bienes de ZF, por empresa ⁽¹⁾ (en miles dólares, año 2011)

Empresa	Valor	Participación
UPM FRAY BENTOS S.A	928.141	39,22%
CORPORACIÓN NAVÍOS S.A.**	743.684	31,42%
PEPSI COLA MANUFACTURING	318.108	13,44%
PEPSI COLA INTERNATIONAL	175.132	7,40%
MEGA PHARMA S.A.	66.501	2,81%
ONTUR S.A.**	21.183	0,90%
KEMIRA URUGUAY S.A.	13.922	0,59%
VAMERICA S.A.	9.427	0,40%
LIBRARIÍ CORPORATION S.A.	8.649	0,37%
DARMEX INTERNATIONAL S.A.	8.105	0,34%
AIRFRAN (URUGUAY) S.A.	6.755	0,29%
HIMKEL S.A.	5.098	0,22%
TINGELSUR S.A	4.873	0,21%
LIDREY INTERNATIONAL S.A.	3.160	0,13%
INTERNATIONAL BUSINESS CONSULT	2.073	0,09%
PRAXAIR FRAY BENTOS SCA	1.894	0,08%
BLANIRCO S.A.	1.713	0,07%
GRUPO CIC S.A.	1.514	0,06%
SUCESORES DE MIGUEL A CASTRO	1.191	0,05%
ASOFARMA S.A.	1.065	0,04%
BOMBEBAL INTERNATIONAL S.A.	1.014	0,04%
WIPALA S.R.L.	862	0,04%
ANDRITZ URUGUAY S.A.	817	0,03%
LEBAK TRADING S.A.	656	0,03%
SEGELSUR S.A.	631	0,03%
DRUMILL COMPANY S.A.	610	0,03%
PROHYGIENE INDUSTRIAL S.A.	522	0,02%
MANECOR S.A.	512	0,02%
GRANILUX S.A.	39	0,002%
TOTAL	2.366.754	98,36%

(1): Se consideraron las empresas que exportaron al menos 500 mil dólares en el año 2011.

Fuente: PENTA – TRANSACTION, estimación propia en base a tránsitos registrados por la DNA.

** Tanto Corporación Navíos S.A. así como ONTUR S.A. son los operadores logísticos de ZF Nueva Palmira y no los propietarios de la mercadería que pasa por la Zona.

Exportaciones de servicios de las Zonas Francas

En los últimos años las Zonas Francas se han consolidado como exportadoras de servicios. En el año 2010, el total de exportaciones de servicios desde ZF ascendió a 602 millones de dólares, una cuarta parte del valor exportado de bienes por ZF el mismo año. Si consideramos el total de exportaciones de servicios de Uruguay (3.211 millones), incluyendo zonas francas y no francas, vemos que las ZF representan un 18.7% de las exportaciones totales.⁸

Las principales exportaciones de servicios desde ZF se realizan en los sectores Transporte y logística, Servicios financieros, Actividades profesionales y Servicios a empresas (ver Cuadro 13).

Cuadro 13. Valor de las exportaciones de servicios de ZF, por sector (en miles de dólares, año 2010)

Letra	Sector	Valor
G, H	Comercio, Transporte y Logística	199.271
K	Financiero	143.043
M	Actividades profesionales	99.067
N	Servicios a empresas	92.725
J	Informática	68.206
	Total	602.311

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo de Zonas Francas

Importaciones de bienes de Zonas Francas

En esta subsección se presentan los datos de importaciones por Zonas, excluyendo las importaciones desde territorio uruguayo, dado que se analizan en la siguiente subsección. En la mayoría de casos, se tratan de importaciones de bienes para ser exportados posteriormente (tránsitos), lo cual refleja el rol que han adquirido las ZF como centro de distribución regional de medicamentos, juguetes e impresoras⁹.

Este dato se refleja cuando analizamos los principales productos de importación de las ZF desde el resto del mundo (Cuadro 14). Los principales bienes de importación son bienes que son reexportados prácticamente sin transformación, como perfumes, videojuegos, medicamentos e impresoras.

⁸ Ver presentación de Fernando Lorenzo "Las exportaciones de servicios en la estrategia de desarrollo de Uruguay", 14 de setiembre de 2012.

http://www.mef.gub.uy/documentos/20120914_conf_lorenzo.pdf

⁹ Ver presentación de Fernando Lorenzo "Las exportaciones de servicios en la estrategia de desarrollo de Uruguay", 14 de setiembre de 2012.

http://www.mef.gub.uy/documentos/20120914_conf_lorenzo.pdf

Cuadro 14. Importaciones de bienes de ZF por bienes, en miles de dólares, año 2010

Producto	Descripción	Valor	Participación
3303	Perfumes y aguas de tocador	197.499	8,8%
9504	Videoconsolas y máquinas de videojuego	183.146	8,2%
3004	Medicamentos	179.639	8,0%
8443	Máquinas y aparatos para imprimir	146.442	6,5%
3002	Sangre humana; Sangre animal preparada para usos; Vacunas	125.051	5,6%
3304	Preparaciones de belleza y maquillaje	74.660	3,3%
8528	Monitores y proyectores	57.292	2,6%
2208	Alcohol etílico	56.687	2,5%
8525	Aparatos emisores de radiodifusión o televisión	45.084	2,0%
8527	Aparatos receptores de radiodifusión	40.913	1,8%
9018	Instrumentos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria	36.476	1,6%
8482	Rodamiento de bolas, de rodillos o de aguas	30.575	1,4%
2933	Compuestos heterocíclicos	29.198	1,3%
2934	Ácidos nucleicos	27.773	1,2%
4202	Baúles, maletas y maletines	25.526	1,1%
8517	Teléfonos, incluidos los teléfonos celulares	24.256	1,1%
8473	Partes y accesorios de máquinas	22.547	1,0%
8504	Transformadores eléctricos	21.844	1,0%
1806	Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao	20.996	0,9%
3302	Sustancias odoríferas para la elaboración de bebidas	20.970	0,9%
8703	Vehículos	20.661	0,9%
8905	Barcos fano, barcos bomba, dragas, pontones grúa y demás barcos	20.425	0,9%
9004	Gafas correctoras	19.172	0,9%
2204	Vino de uvas frescas	19.156	0,9%
6404	Calzado con parte superior de material textil	18.038	0,8%
8471	Máquinas para tratamiento o procesamiento de datos	17.414	0,8%
8415	Máquinas y aparatos para acondicionamiento de aire	16.488	0,7%
9102	Relojes de pulsera, bolsillo y similares	14.648	0,7%
8704	Vehículos para el transporte de mercancías	14.636	0,7%
8518	Micrófonos y altavoces	13.853	0,6%
6403	Calzado con parte superior de cuero	13.571	0,6%
8516	Calentadores eléctricos de agua	13.115	0,6%
3206	Materias colorantes	13.094	0,6%
8510	Afeitadoras, máquinas de cortar el pelo o esquilas	13.008	0,6%
TOTAL		2.237.388	100%

Fuente: PENTA – TRANSACTION, estimación propia en base a tránsitos registrados por la DNA

El principal origen de las importaciones de Zonas Francas es China, con 624 millones de dólares en 2010 (Cuadro 15). Los principales productos provenientes de dicho mercado son videojuegos y máquinas para imprimir. El segundo país de origen en importancia es Estados Unidos, desde donde provienen 278 millones de dólares. En este caso se trata principalmente de productos de belleza, e instrumentos y aparatos de medicina.

Cuadro 15. Importaciones de bienes de ZF por origen, en miles de dólares, año 2010

Origen	Valor	Participación
China	624.243	27,9%
Estados Unidos	278.397	12,4%
Alemania	149.084	6,7%
Francia	142.325	6,4%
Suiza	119.535	5,3%
Italia	105.942	4,7%
Argentina	100.706	4,5%
Reino Unido	100.521	4,5%
España	60.817	2,7%
Japón	52.311	2,3%
México	51.943	2,3%
Brasil	42.933	1,9%
Bélgica y Luxemburgo	39.826	1,8%
India	39.777	1,8%
Tailandia	25.769	1,2%
Malasia	24.848	1,1%
Vietnam	24.720	1,1%
Chile	17.988	0,8%
Suecia	17.705	0,8%
Corea del Sur	17.239	0,8%
Otros	200.759	9,0%
Total	2.237.388	100,0%

Fuente: PENTA – TRANSACTION, estimación propia en base a tránsitos registrados por la DNA

ZF Montevideo (Zonamérica), el principal centro de distribución regional dentro de las ZF, concentra más de la mitad de las importaciones realizadas por Zonas Francas (Cuadro 16). ZF Nueva Palmira y Fray Bentos presentan montos de importación bajos, dado que sus principales insumos provienen de territorio nacional.

Cuadro 16. Importaciones de bienes de ZF, en miles de dólares, año 2010

Zona Franca	Valor	Participación
ZF MONTEVIDEO	1.251.472	55,9%
ZF LIBERTAD	309.052	13,8%
ZF FLORIDA	276.890	12,4%
ZF COLONIA	238.927	10,7%
ZF PUNTA PEREIRA	45.960	2,1%
ZF RIVERA	34.977	1,6%
ZF UPM FRAY BENTOS	28.270	1,3%
ZF NUEVA PALMIRA	22.288	1,0%
ZF NUEVA HELVECIA	17.931	0,8%
ZF RIO NEGRO	7.243	0,3%
ZF PARQUE DE LAS CIENCIAS	4.379	0,2%
TOTAL	2.237.388	100,0%

Fuente: PENTA – TRANSACTION, estimación propia en base a tránsitos registrados por la DNA

Encadenamientos con la economía nacional: el comercio del territorio no franco con las Zonas Francas

Una de las formas de ver la relevancia que presenta una Zona Franca para la economía nacional es los encadenamientos que genera con el territorio no franco en términos de comercio. Además del desarrollo de infraestructura y logística que vinculan ambos territorios y son funcionales tanto a la actividad industrial como a la actividad de servicios, importa analizar cuánto del comercio que tiene como origen/destino la ZF tiene como destino/origen el territorio aduanero. A continuación se analiza este comercio para el caso de los bienes. Los datos del comercio de servicios con las ZF no están disponibles.

a) Exportaciones de bienes de Uruguay a las Zonas Francas

Las exportaciones uruguayas de bienes hacia las ZF han aumentado sustancialmente en los últimos 15 años, tanto en montos como en relación al total exportado por el país (Cuadro 17). En este aspecto, han sido fundamentales las exportaciones hacia ZF Nueva Palmira y hacia ZF Fray Bentos. La primera aumentó significativamente la importancia como destino de las exportaciones uruguayas desde el año 2006, mientras que el aumento de las exportaciones a ZF Fray Bentos coincide con el periodo en el cual comienza la producción de Botnia (año 2007).

El resto de las Zonas como destinos de las exportaciones uruguayas se mantienen en los niveles del año 1997 o en algunos casos, como los de ZF Colonia y ZF Montevideo, pierden importancia.

Cuadro 17. Exportaciones desde Uruguay a las ZF, por zona (en miles de dólares, años seleccionados)

	1997	2003	2009	2011
ZF COLONIA	30.616	1.690	2.469	3.819
ZF FLORIDA	1.576	757	1.383	1.408
ZF LIBERTAD	0	187	6.122	1.519
ZF NUEVA HELVECIA	1.798	76	2.264	2.227
ZF RIVERA	530	28	46	951
ZF MONTEVIDEO	96.324	7.467	39.539	44.218
ZF NUEVA PALMIRA	4.854	24.098	566.110	743.327
ZF UPM FRAY BENTOS	0	0	183.440	230.249
TOTAL	135.698	34.304	801.373	1.027.719
Participación en exportaciones totales de Uruguay	4,98%	1,56%	14,88%	12,87%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU

En cuanto a los productos exportados (ver Cuadro 18) se aprecia que los granos lideran el ranking durante el año 2011. Las habas de soja, en particular, representaron el 53% del total exportado hacia Zonas Francas y el trigo el 18%. Asimismo, el total exportado hacia Zona Francas representa el 63% del total exportado por el país al mundo en el caso de la soja y el 60% en el caso del trigo. Ambas partidas han tenido un incremento sustancial en las exportaciones desde el año 2006, y son la gran parte de las exportaciones que se destinan a ZF Nueva Palmira. Estos datos refuerzan la idea ya presentada de que la ZF Nueva Palmira se ha consolidado como centro logístico portuario para la exportación de granos hacia la región.

La madera en bruto representa, por otra parte, la segunda partida con mayores exportaciones hacia ZF, alcanzando el 21,5% de las mismas durante el año 2011. Estos productos son destinados principalmente hacia la Zona Franca UPM Fray Bentos, donde funciona desde el año 2007 una planta de celulosa (ex – Botnia) y en donde la madera representa el principal insumo de producción. En este caso las exportaciones hacia Zonas Francas tienen un peso aun mayor que en el caso de los granos, acumulando el 86% del total exportado por el país al mundo en esta partida.

Cuadro 18. Principales productos exportados desde Uruguay a las ZF (en miles de dólares y en porcentaje sobre total exportado, años seleccionados)

PRODUCTOS	1997		2003		2009		2011	
	Miles de U\$S	%	Miles de U\$S	%	Miles de U\$S	%	Miles de U\$S	%
1201 - Habas de Soja	0	0%	22.223	61%	387.269	85%	543.225	63%
4403 - Madera en bruto	0	0%	0	0%	173.864	0%	221.072	86%
1001 - Trigo	45	2%	0	0%	169.285	4%	189.300	60%
3004 - Medicamentos	33.891	42%	3.193	8%	27.364	2%	26.208	33%
3923 - Artículos. para el transporte o envasado de plástico	34.251	65%	294	0%	150	0%	277	0%
Total	68.187		25.710		757.932		980.081	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU

b) Importaciones de Uruguay desde ZF

Las importaciones uruguayas de bienes desde las ZF en la actualidad mantienen montos similares a los observados en el año 1997, aunque en el período ha habido años para los que descendieron sustancialmente (ver Cuadro 19). De esta manera, se percibe que las ZF han disminuido su peso como origen de las importaciones nacionales. Si realizamos un análisis por Zonas se advierte que la mayoría mantienen los montos importados del año 1997, con pequeñas variaciones. De esta manera, la ZF Colonia es el principal origen de las importaciones de Uruguay desde ZF con el 46% del monto total, seguida por ZF Florida con el 18% y por ZF Fray Bentos con el 17%.

Cuadro 19. Importaciones de Uruguay desde las ZF, por zona (en miles dólares, años seleccionados)

	1997	2003	2009	2011
ZF COLONIA	5.771	1.060	5.503	6.110
ZF MONTEVIDEO	3.918	194	446	2.070
ZF FLORIDA	1.930	317	400	2.370
ZF UPM FRAY BENTOS	0	0	3.007	2.223
ZF NUEVA HELVECIA	538	651	282	159
ZF LIBERTAD	0	107	152	450
TOTAL	12.157	2.329	9.791	13.383
Participación en importaciones totales de Uruguay	0,33%	0,11%	0,14%	0,12%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU

Respecto a los productos importados desde ZF (ver Cuadro 20), se observa que las “Preparaciones alimenticias” representan el 29% de las importaciones. Dentro de estas partidas se encuentran los

productos de la línea PEPSI, la cual funciona dentro de ZF Colonia. Asimismo, otros productos que representaron un elevado porcentaje de las importaciones son los de la partida “Aparatos mecánicos para proyectar líquidos” (Equipos de riego), los cuales fueron durante el año 2011 el 23% del total importado. Finalmente, las importaciones de hidrógeno representaron el 8% de lo importado durante el año 2011. En este caso la importación proviene de ZF UPM Fray Bentos y el producto importado surge como un excedente del proceso industrial generado en la planta de celulosa (Hidrógeno y Peróxido de Hidrógeno).

Cuadro 20. Principales productos importados por Uruguay desde las ZF (en dólares, años seleccionados)

	1997	2003	2009	2011
2106 Preparaciones alimenticias	0	345.750	2.851.125	3.880.852
2804 Hidrógeno	0	0	652.686	1.038.567
8424 Aparatos mecánicos para proyectar	72.268	37.023	174.910	3.095.815
3004 Medicamentos	1.951.914	2.665	0	20.169
8525 Aparatos emisores de radiodifusión o televisión	436.354	109.190	315.757	123.121
3824 Productos químicos NCP	1.491	83.977	843.466	1.023.124
8471 Máquinas para procesamiento de datos	1.191.226	77.827	71.470	2.493
3303 Perfumes	195.740	21.816	0	0
4703 Pasta química de madera	0	0	1.717.155	428

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU

Las Zonas Francas como instrumento para la generación de empleo

En esta sección se analiza el rol de las ZF uruguayas en la generación de empleo. En el año 2010 existían 1.424 empresas operando en las diferentes ZF de Uruguay, ocupando a 10.079 personas. Eso representa un 0,53% del total de personas ocupadas en el país en 2010, por lo que las ZF no se han consolidado como una fuente significativa de empleo directo en el país. A pesar de ello, la remuneración promedio dentro de las ZF es mayor que la remuneración promedio en los sectores industriales y de servicios en el territorio no franco uruguayo, como muestra el Cuadro 21¹⁰. Las remuneraciones promedio de las Zonas Francas son claramente superiores a las de territorio no franco, y esto se cumple para prácticamente todos los sectores de actividad, exceptuando el sector

¹⁰ Los datos para territorio no franco provienen de la Encuesta Anual de Actividad Económica 2009, la que releva datos de empresas con personal ocupado promedio mayor o igual a 10 personas o con ventas registradas mayores a 120 millones de pesos en el período de referencia; y su clase de actividad económica principal según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme revisión cuatro (CIIU. REV 4) se encuentra comprendida en las secciones C, D, E, G, H, I, J, M, N, P, Q, R y S. Ver Instituto Nacional de Estadística (2009) por más detalles.

de “Información y comunicación” y “Alojamiento y servicios de comida”. Las diferencias más pronunciadas se constatan en Actividades profesionales y científicas, Actividades Administrativas, Comercio e Industria Manufacturera. Las diferencias en estos casos entre las remuneraciones pagadas en Zonas Francas con respecto a remuneraciones en territorios no francos son de un factor de entre 2,3 y 4. Vemos también que mientras que las remuneraciones promedio más elevadas en territorio no franco se perciben en el sector de Información y Comunicación, en Zonas Francas es en Industria Manufacturera.

Cuadro 21. Remuneraciones, personal ocupado y remuneraciones promedio en zonas francas y territorio no franco en Uruguay, año 2009

Literal CIU	Descripción	Remuneraciones		Personal ocupado		Remuneración promedio	
		Territorio no franco	Zonas Francas	Territorio no franco	Zonas Francas	Territorio no franco	Zonas Francas
C	Industrias Manufactureras	1.317.944	26.800	127.934	1.122	10,3	23,89
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas	935.988	25.526	162.331	2.138	5,77	11,94
H	Transporte y almacenamiento	603.083	9.802	70.940	1.056	8,5	9,28
I	Alojamiento y servicios de comida	131.390	239	30.107	58	4,36	4,12
J	Información y comunicación	309.414	14.251	13.550	979	22,83	14,56
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	137.877	20.238	35.831	1.280	3,85	15,81
N	Actividades administrativas y servicios de apoyo	297.155	29.951	33.836	1.642	8,78	18,24
S	Otras actividades de servicio	86.830	13	13.581	7	6,39	1,86
TOTAL		5.189.158	126.820	618.387	8.290	8,39	15,30

Remuneraciones y remuneraciones promedio expresadas en términos anuales en miles de dólares

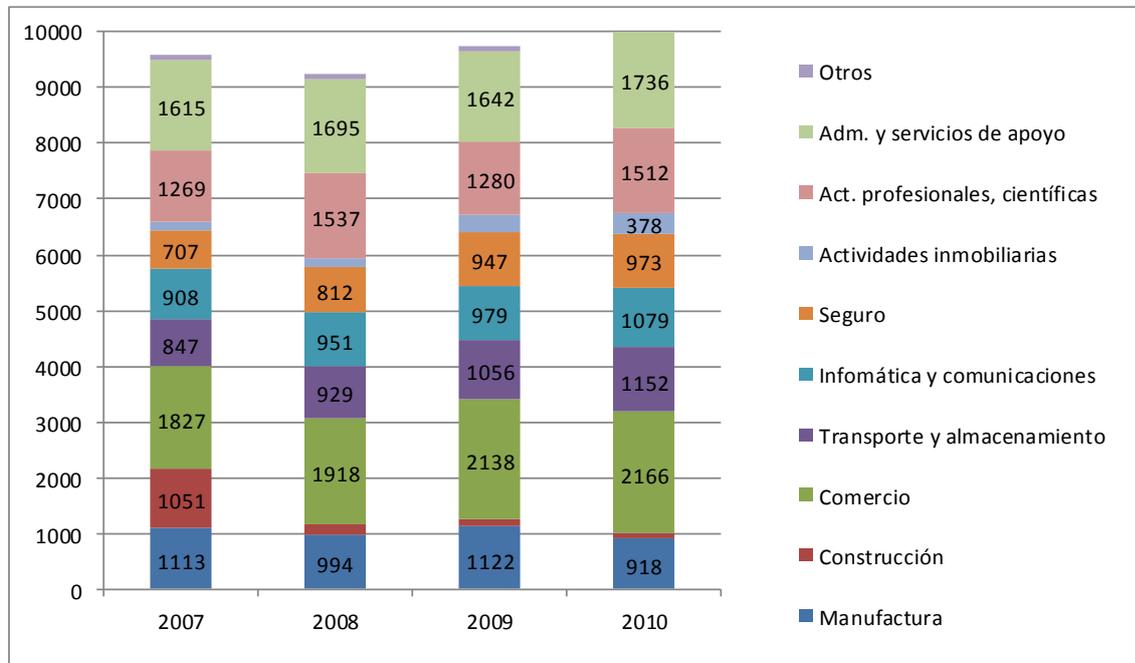
Solo se presentan los sectores para los cuales existe actividad en ZF. Sin embargo, los totales para territorio no franco incluyen todos los sectores considerados en la Encuesta de Actividad Económica.

Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

Los sectores relaciones con servicios son los que emplean a un mayor número de personas, como puede verse en el Gráfico 2 y el Cuadro 21. Dentro de los servicios, el sector “Comercio” es el que más personas emplea, con 2.166 puestos ocupados durante el año 2010, un 1,3% más que en el año 2009. A este sector lo siguen el de “Administración y servicios de apoyo” (1.736 puestos), “Actividades profesionales, científicas” (1.512 puestos) y el de “Transporte y Almacenamiento” (1.152 puestos). También resulta interesante resaltar que la “Industria Manufacturera” durante el año 2010 sufrió una caída del 18% en el número de puestos ocupados respecto al año 2009.

Si bien no se cuenta con datos sobre el nivel de calificación promedio de los ocupados en ZF, puede esperarse que la mayor concentración en sectores de servicios impacte en una calificación promedio superior de los trabajadores de ZF con respecto al promedio para el país.

Gráfico 2. Número de ocupados



Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

Finalmente, se observa que el sector “Seguros” es el que posee el mayor monto en concepto de remuneraciones, alcanzando durante el año 2010 un monto cercano a los 66 millones de dólares, cifra un 43% superior a los pagos realizados durante el año 2009. Por otra parte, si se considera la remuneración promedio (por puestos ocupados) se tiene que la actividad “Seguros” es la que mas retribuye, alcanzando los 67.825 dólares anuales, lo que representaría un promedio de alrededor de 5.652 dólares mensuales. En este aspecto, este sector es seguido por la “Industria Manufacturera” (35.592 dólares anuales promedio), las actividades de “Administración y servicios de apoyo” (21.334 dólares anuales promedio) y las actividades de “Informática y comunicaciones” (20.930 dólares anuales promedio). De las actividades analizadas, las que han mostrado un mayor crecimiento en las remuneraciones promedio en el periodo 2009 – 2010, son las actividades de “Informática y comunicaciones”, registrando un 54% de crecimiento. Por último, la remuneración promedio pagada por el conjunto de los sectores durante el año 2010 alcanzó los 23.485 dólares promedio anual, o sea alrededor de 2.000 dólares promedio mensual. Esto implica un crecimiento del 36% respecto a la situación observada durante el año 2009.

Cuadro 22. Número de empresas, empleo y remuneraciones, según sector de actividad

Literal CIU	Descripción	Número de empresas		Puestos ocupados		Remuneraciones*	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010
A	Agricultura	-	1	-	2	-	44
C	Manufactura	29	32	1.122	918	26.800	30.837
F	Construcción	8	9	152	98	430	605
G	Comercio	599	640	2.138	2.166	25.526	31.315
H	Transporte y almacenamiento	113	116	1.056	1.152	9.802	13.176
I	Alojamiento y comida	3	3	58	50	239	270
J	Informática y comunicaciones	80	83	979	1.079	14.251	22.583
K	Seguro	185	183	947	973	46.295	65.994
L	Actividades inmobiliarias	28	28	340	378	4.156	5.374
M	Actividades profesionales, científicas	257	272	1.280	1.512	20.238	29.453
N	Administración y servicios de apoyo	51	51	1.642	1.736	29.951	37.036
P	Enseñanza	1	1	5	5	-	-
R	Artes, entretenimiento	2	2	3	3	-	-
S	Otros servicios	3	3	7	7	13	19
TOTAL		1.359	1.424	9.729	10.079	177.701	236.707

* Remuneraciones en miles de dólares

Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

El aumento en el número de usuarios en ZF se debió principalmente a la expansión registrada en Zonamérica, ZF Florida y en Aguada Park (ver Cuadro 23). El resto de las Zonas se mantuvieron relativamente constantes en la cantidad de usuarios. Este aumento en la cantidad de usuarios se vio reflejado en la cantidad de personal ocupado, el cual aumento en 3,5%, superando los 10.000 puestos de trabajos durante el año 2010.

Cuadro 23. Número de empresas, empleo y remuneraciones, según Zona Franca

Zonas Francas	Número de empresas		Personal Ocupado		Remuneraciones	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
AGUADA PARK	1	18	5	70	12	354
COLONIA	105	101	464	485	6.646	9.671
COLONIA SUIZA	25	26	244	241	2.322	3.049
FLORIDA	262	273	745	731	3.119	3.862
LIBERTAD	80	77	340	339	2.089	2.641
NUEVA PALMIRA	14	14	464	385	4.202	4.794
PUNTA PEREIRA	1	1	12	12	0	0
RÍO NEGRO	7	6	17	19	64	114
RIVERA	7	8	91	115	553	898
UPM	9	9	466	491	16.942	20.392
WTC	1	1	5	5	0	0
ZONAMERICA	847	890	6.876	7.186	141.753	190.931
TOTAL	1.359	1.424	9.729	10.079	177.701	236.707

*Remuneraciones en miles de dólares

Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

El Cuadro 7 presenta el personal ocupado según Zona Franca y sector de actividad. Zonamérica es el principal empleador de Zonas Francas en prácticamente todos los sectores: “Informática y telecomunicaciones”, “Seguros”, “Actividades inmobiliarias”, “Actividades profesionales”, “Actividades de administración” y “Comercio”. En este último caso, las ZF de Florida, Libertad y Colonia también contribuyen a la generación de empleo. En el sector “Transporte y Almacenamiento” las ZF de Nueva Palmira y Florida son las que emplean al mayor número de personas, mientras que en “Industria Manufacturera” lo son UPM y Colonia.

Cuadro 24. Personal ocupado, según Zona Franca y sector de actividad. Año 2010

LITERAL CIU	RUBRO	AGUADA PARK	COLO-NIA	COLONIA SUIZA	FLO-RIDA	LIBER-TAD	NUEVA PALMIRA	PUNTA PEREIRA	RÍO NEGRO	RIVE-RA	UPM	ZONA-MERICA
A	Agricultura											2
C	Manufactura		205	188	19	1	14			103	351	37
F	Construcción		2	1		8			1		75	11
G	Comercio	9	124	30	365	239	1			6		1.392
H	Transporte y almacenamiento	2	79	13	203	46	333		11	2	51	412
I	Alojamiento y comida				3							47
J	Informática y comunicaciones	22			21							1.036
K	Seguros	17	10		27	3						916
L	Actividades inmobiliarias	13	20	9	34	35		12	1	1	8	240
M	Actividades profesionales y científicas	7	37		45	4			1	3	6	1.409
N	Administración y servicios de apoyo		8		14	3	37		5			1.669
P	Enseñanza											5
R	Artes, entretenimiento											3
s	Otros servicios											7

Fuente: MEF en base a Censo de ZF, INE (Datos Preliminares)

4 Los compromisos internacionales de Uruguay

Uruguay mantiene compromisos con otros países en el marco de sus acuerdos comerciales, así como en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Cualquier cambio que se prevea en el régimen de ZF deberá tener en cuenta cómo se verán afectados dichos compromisos tanto en términos regulatorios como del acceso que a través de ellos se ha garantizado.

4.1 Los acuerdos bilaterales de Zonas Francas

Uruguay mantiene acuerdos comerciales que involucran preferencias en el acceso de productos provenientes de ZF con varios países. La profundidad de los compromisos asumidos en estos acuerdos varía, detallándose a continuación sus características particulares. Es preciso destacar, sin embargo, que Brasil ha sido un gran impulsor en los últimos años de la inclusión de las ZF en los acuerdos comerciales del MERCOSUR con terceros países¹¹.

El Cuadro 25 muestra la situación en términos de inclusión o no de las ZF en los acuerdos comerciales de Uruguay.

Cuadro 25. Status de la inclusión de las ZF en los Acuerdos Comerciales de Uruguay

PAÍS	ACUERDO	STATUS DE LA ZF
ARGENTINA	PROTOCOLO 45 AL ACE 18	PARCIALMENTE INCLUIDAS
BRASIL	PROTOCOLO 64 AL ACE 18	PARCIALMENTE INCLUIDAS
PARAGUAY	ACE 18	NO
CHILE	PROTOCOLO 55 AL ACE 35	SI
BOLIVIA	ACE 36	NO
PERÚ	ACE 58	NO
ECUADOR	ACE 59	NO EXPRESAMENTE EXCLUIDAS
VENEZUELA	ACE 59	NO EXPRESAMENTE EXCLUIDAS
COLOMBIA	ACE 59	NO EXPRESAMENTE EXCLUIDAS
MÉXICO	ACE 60	SI
CUBA	ACE 62	NO
INDIA	ACUERDO DE PREFERENCIAS FIJAS MS - INDIA	NO
SACU	ACUERDO DE PREFERENCIAS FIJAS MS - SACU	NO
ISRAEL	TRATADO DE LIBRE COMERCIO MS – ISRAEL	SI

Fuente: Elaboración propia

¹¹ Esto consta en los “Textos Bases” acordados en 2008 en el ámbito del grupo RELEX del MERCOSUR para la negociación comercial de bienes con terceros países.

Brasil

El primer compromiso en materia de ZF entre Uruguay y Brasil data de 2002¹² y establece que el comercio bilateral de una lista acotada de productos tendrá una preferencia arancelaria del 100% en su acceso al territorio nacional del otro país, cuando dichos productos provengan exclusivamente de la Zona Franca de Manaus y de la Zona Franca de Colonia y cumplan con el régimen de origen MERCOSUR. Los productos incluidos en este primer acuerdo de ZF eran:

Productos importados por Brasil provenientes de Zona Franca de Colonia:

- Jarabe para la preparación de bebidas¹³ (sin restricciones de cuota); y
- PET: damajuanas, botellas, frascos y artículos similares (con cuota de 500 millones de unidades para el año 2002 que se revisarán anualmente a partir de 2003)

Productos importados por Uruguay provenientes de Zona Franca de Manaus: Una cuota de 20 millones de dólares FOB en conjunto para los siguientes productos:

- Máquinas de afeitar
- Máquinas de coser
- Cajas registradoras electrónicas
- Microcomputadores
- Monitores
- Cintas magnéticas
- Discos para sistemas de lectura por rayos láser
- Terminales portátiles
- Fotocopiadoras
- Encendedores de gas de bolsillo

En 2007¹⁴, se establece un segundo compromiso en materia de ZF entre Uruguay y Brasil, que prevé su vigencia entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2012 y que implica una clara

¹² Establecido en el Protocolo N°37 del ACE N° 18.

¹³ Básicamente el jarabe para la elaboración de la bebida PEPSI de la empresa PEPSICO.

profundización de dicho acceso. La vigencia de este acuerdo fue prorrogada en iguales condiciones hasta diciembre de 2013.

En particular, se agrega la ZF de Nueva Palmira (Uruguay) y se incluye una serie de nuevos productos para cada una de las ZF previstas. Quedan de esta manera comprendidos los siguientes bienes (se resaltan en negrita las nuevas incorporaciones):

Productos importados por Brasil provenientes de Zona Franca de Colonia:

- Jarabe para la preparación de bebidas;
- Colorantes ácidos y preparaciones a base de estos colorantes, exclusivamente para la preparación de bebidas;
- Aceites esenciales, de naranja, lima, limón, y los demás;
- Mezclas de sustancias odoríferas de los tipos utilizados en las industrias alimentarias o de las bebidas;
- Preparaciones aglutinantes para moldes o núcleos de fundición; productos químicos y preparaciones de las industrias químicas o conexas, exclusivamente a ser utilizados en las industrias alimentarias o de bebidas.

Todos los productos se exportan con preferencia 100% sin restricciones cuantitativas.

Productos importados por Brasil provenientes de Zona Franca de Nueva Palmira:

- Trigo;
- Cebada;
- Malta;
- Soja

Todos los productos se exportan con preferencia 100% sin restricciones cuantitativas.

Productos importados por Uruguay provenientes de Zona Franca de Manaos:

- Jarabe para la preparación de bebidas;

¹⁴ Decisión N° 60/07 del CMC, Protocolo 64 al ACE N°18.

- Papel, cartón y textiles en rollo;
- Máquinas de afeitar;
- Máquinas de impresión y/o copia y/o fax, aptas para ser conectadas a una máquina automática para procesamiento de datos o a una red;
- Impresoras monocromáticas;
- Microcomputadores;
- Teléfonos celulares;
- Compact Disc;
- Televisores;
- Monitores color;
- Motocicletas;
- Relojes;
- Bolígrafos;
- Lápices;
- Encendedores de gas, de bolsillo.

Todos los productos se exportan con preferencia 100% sin restricciones cuantitativas, salvo para el caso de las Motocicletas (cupo de 500 mil dólares por año para cilindrada mayor a 125 cm³, y 500 mil dólares al año para cilindrada menor a 125 cm³) y de los Televisores (1 millón de dólares al año).

A continuación se presentan algunos indicadores del comercio entre Zona Franca Manaus y Uruguay, y de producción y facturación de dicha ZF. Las importaciones uruguayas desde ZF Manaus durante el año 2011 se situaron en el entorno de los 13,5 millones de dólares. Los principales productos importados desde este origen son las máquinas de afeitar, cuya importación acumuló 5 millones de dólares. A esta partida le siguen los teléfonos (incluidos celulares) con 4,7 millones de dólares y los encendedores con importaciones cercanas a los 2 millones de dólares.

Cuadro 26. Importaciones uruguayas provenientes de Zona Franca Manaus (año 2011, en dólares CIF)

NCM	Descripción	Total
8212	Navajas y máquinas de afeitar y sus hojas	5.081.823
8517	Teléfonos, incluidos los teléfonos celulares	4.775.083
9613	Encendedores y mecheros, incluso mecánicos o eléctricos	1.922.108
8528	Monitores y proyectores, que no incorporen aparato receptor de televisión; aparatos receptores de televisión	1.202.522
9608	Bolígrafos	352.193
8711	Motocicletas	80.680
9609	Lápices, minas, pasteles, carboncillos, tizas para escribir o dibujar	74.630
4819	Cajas, sacos (bolsas), bolsitas, cucuruchos y demás envases de papel.	540
8214	Los demás artículos de cuchillería; herramientas y juegos de herramientas de manicura o de pedicuro	351
Total general		13.489.929

Fuente: Elaborado en base a datos de Penta - Transaction

Durante el año 2011 la facturación del Polo Industrial de Manaus fue de 41.212 millones de dólares, mostrando un crecimiento del 17% respecto a lo exhibido en el año 2010. En cuanto a la participación durante el año 2011, el sector electrónico representó el 34% del total facturado, seguido por el la producción de neumáticos con el 21%, el sector químico 12% y la producción de bienes de informática con el 10%.

Cuadro 27. Facturación de Zona Franca Manaus, en millones de dólares

Meses / Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Enero	1.700	2.222	1.397	2.332	2.836	2.761
Febrero	1.606	2.254	1.409	2.230	3.059	2.932
Marzo	2.084	2.506	1.748	2.893	3.509	3.392
Abril	1.945	2.652	1.763	2.889	3.335	2.880
Mayo	2.135	2.644	2.004	2.949	3.637	2.999
Junio	1.995	2.826	2.015	2.668	3.433	2.896
Julio	1.968	2.811	2.160	2.696	3.395	
Agosto	2.355	3.041	2.456	3.013	3.925	
Setiembre	2.314	2.961	2.635	3.286	3.528	
Octubre	2.800	2.538	3.028	3.556	3.703	
Noviembre	2.860	2.103	2.944	3.876	3.983	
Diciembre	1.908	1.543	2.398	2.828	2.869	
Total	25.670	30.101	25.957	35.216	41.212	17.860

Fuente: Elaborado en base a datos de "Indicadores do PIM":

http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_Junho_03082012.pdf

Cuadro 28. Facturación de Zona Franca Manaos, por sectores, en millones de dólares

Subsectores	Facturación 2011 (millones de dólares)	Participación
Electrónico	14.202	34%
Neumáticos	8.662	21%
Químico	4.993	12%
Bienes de informática	4.053	10%
Metalúrgico	2.838	7%
Termoplástico	1.993	5%
Mecánico	1.562	4%
Biromes, afeitadoras y encendedores descartables	753	2%
Relojería	644	2%
Bebidas	262	1%
Papel	240	1%
Minerales no metálicos	218	1%
Otros	174	0,42%
Óptico	162	0,39%
Juguetes	135	0,33%
Naval	83	0,20%
Productos alimenticios	72	0,17%
Editorial y gráfico	51	0,12%
Muebles	42	0,10%
Maderero	35	0,08%
Vestimenta y calzado	20	0,05%
Textil	15	0,04%
Transformación de caucho	3	0,01%
Total	41.212	100%

Fuente: Elaborado en base a datos de "Indicadores do PIM":

http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_Junho_03082012.pdf

En relación a la producción a continuación se exhibe un cuadro con las principales mercaderías elaboradas en la zona y su facturación para el año 2011, en dólares y en reales.

Cuadro 29. Producción de principales productos elaborados en ZF Manaus

PRODUTOS	UNIDADE	2011			
		QUANTIDADE		FATURAMENTO	
		PRODUÇÃO	VENDIDA	(R\$)	(US\$ 1,00)
APARS. TELEFONICO - INCLUSIVE PORTEIRO ELETRONICO	UNIDADE	289.803	267.824	15.939.228	9.734.755
AUTO-RADIO E APARS. REPRODUITS. DE AUDIO	UNIDADE	2.576.463	2.891.840	691.559.003	414.671.375
BICICLETAS	UNIDADE	626.903	848.696	228.666.295	136.221.973
BRINQUEDOS	UNIDADE	7.879.664	6.852.644	13.934.407	8.409.904
CAIXAS REGISTRADORAS	UNIDADE	336	336	445.460	267.761
CAMERA DE VIDEO ("CAMCORDER")	UNIDADE	93.055	98.789	62.079.945	36.792.542
CAMERA FOTOGRAFICA (DIGITAL)	UNIDADE	3.885.248	3.652.177	913.525.889	539.205.946
CANETAS E LAPISEIRA (MIL UNIDADES)	MIL UNIDADES	691.972	684.659	160.146.211	93.670.570
CANETAS E LAPISEIRA (UNIDADE)	UNIDADE	26.334.379	27.510.922	13.918.653	8.291.347
CINESCOPIO PARA TELEVISOR	UNIDADE	629.530	503.511	48.411.501	29.076.957
COMPACT DISC - INCLUSIVE CD-ROM	UNIDADE	485.940.663	464.386.679	1.099.916.496	657.065.847
CONDICIONADOR DE AR DE JANELA OU DE PAREDE DE CORPO UNICO	UNIDADE	1.124.427	924.988	554.724.787	323.760.469
CONDICIONADOR DE AR SPLIT SYSTEM	UNIDADE	1.652.330	1.475.655	1.049.804.262	617.864.332
DVD RECORD PLAYER INCLUSIVE BLU RAY	UNIDADE	5.252.542	5.060.753	597.127.064	356.849.437
FORNO MICROONDAS	UNIDADE	4.136.004	4.366.490	862.653.039	514.315.135
FOTOCOPIADORA (RECONSTRUIDA)	UNIDADE	830	835	8.596.993	5.172.672
HOME THEATER	UNIDADE	547.365	588.803	289.101.623	173.079.058
IMPRESSORAS (IMPACTO E JATO DE TINTA)	UNIDADE	805	805	543.368	325.760
ISQUEIROS (MIL UNIDADES)	MIL UNIDADES	229.066	230.335	270.634.462	161.365.399
LAMINAS E CARTUCHOS (MIL UNIDADES)	MIL UNIDADES	676.139	515.080	37.204.745	22.220.545
LAMINAS E CARTUCHOS (UNIDADE)	UNIDADE	230.744.680	236.743.180	134.734.038	80.880.679
MICROCOMPUTADORES (INCLUSIVE PORTATIL)	UNIDADE	1.316.413	1.234.300	1.069.243.591	639.271.598
MONITORES C/ TELA LCD (USO EM INFORM.)	UNIDADE	1.210.075	1.079.514	246.344.878	149.222.035
MOTOCILETAS, MOTONETAS E CICLOMOTO	UNIDADE	2.120.699	2.112.530	12.631.880.890	7.696.473.105
PLACA DE CIRCUITO IMPRESSO MONTADA (USO EM INFORMATICA)	UNIDADE	18.670.801	18.546.254	679.010.863	408.755.318
RADIOS APARS/REPRS/GRAVS AUDIO (NÃO PORTATIL) INCLUSIVE TOCA DISCO DIG. A LASER	UNIDADE	1.203.949	1.211.520	664.963.290	392.944.592
RADIOS E APARS-REPRS/GRAV AUDIO PORTATIL (MP3/MP4 E TOCA DISCO DIGITAL A LASER)	UNIDADE	203.730	206.202	70.236.791	42.480.516
RECEPTOR DE SINAL DE TELEVISAO	UNIDADE	12.257.218	12.255.285	1.545.012.523	921.926.091
RELOGIO DE PULSO E BOLSO	UNIDADE	11.823.031	10.471.260	1.072.511.619	640.335.185

Fonte: CONFIS/CONFISAD

PRODUTOS	UNIDADE	2011			
		QUANTIDADE		FATURAMENTO	
		PRODUÇÃO	VENDIDA	(R\$)	(US\$ 1,00)
TELEFONE CELULAR	UNIDADE	23.532.887	23.887.298	3.407.100.159	2.051.676.399
TELEJOGO	UNIDADE	423.109	423.247	137.474.139	78.011.278
TELEVISOR C/ TELA LCD	UNIDADE	10.670.355	11.112.330	11.415.373.635	6.804.112.960
TELEVISOR COM TELA DE PLASMA	UNIDADE	407.542	403.589	624.400.648	371.949.728
TELEVISOR EM CORES	UNIDADE	2.588.372	2.733.292	789.995.848	476.529.167
UNID. CONDENSADORA P/ SPLIT SYSTEM	UNIDADE	78.814	73.363	43.778.701	26.246.844
UNID. EVAPORADORA P/ SPLIT SYSTEM	UNIDADE	15.482	14.064	5.060.227	3.032.858

Fonte: CONFIS/CONFISAD

Fuente: "Indicadores do PIM"

http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_Junho_03082012.pdf

Argentina

El Acuerdo entre Argentina y Uruguay en materia de ZF data del año 2003¹⁵. Se trata de un compromiso con un alcance muy parcial, donde los beneficios solo comprenden a la ZF de Colonia, por el lado de Uruguay, y a la ZF de Tierra de Fuego, por el lado de Argentina. Al mismo tiempo, en el caso de Uruguay, el acceso es únicamente para las “Preparaciones del tipo de las utilizadas para la elaboración de bebidas”, mientras que el acceso en el caso de Argentina es de una cuota de 20 millones de dólares al año para la totalidad de productos originarios de Tierra de Fuego. En cualquier caso aplica el régimen de origen MERCOSUR.

A diferencia del Acuerdo con Brasil, en este caso no hay una fecha de culminación prevista, por lo que en principio, el Acuerdo rige por tiempo indefinido. Las importaciones desde ZF Tierra del Fuego son muy limitadas y no superaron los 2 millones de dólares en 2010 y 2011. El principal (o prácticamente único) producto proveniente de Tierra de Fuego son monitores y proyectores.

Cuadro 30. Importaciones uruguayas provenientes de Zona Franca Tierra de Fuego (en miles de dólares FOB)

NCM	DESCRIPCIÓN	2010	2011
8509	Aparatos electromecánicos con motor eléctrico incorporado	14783	0
8517	Teléfonos, incluidos los teléfonos celulares	51.500	0
8521	Aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido	188.868	0
8528	Monitores y proyectores, que no incorporen aparato receptor de televisión	1.493.504	1.322.753
Total		1.748.654	1.322.753

Fuente: Elaborado en base a datos de Penta - Transaction

Chile

El compromiso en materia de ZF con Chile es de carácter universal¹⁶. Esto es, se establece que ambas Partes aplicarán el mismo régimen de preferencias y de origen establecido para las mercaderías provenientes del territorio aduanero nacional de la otra Parte¹⁷.

El Protocolo entró en vigencia en 2010 y no prevé fecha de caducidad.

¹⁵ Protocolo N° 45 al ACE N° 18.

¹⁶ Protocolo N° 55 al ACE N° 35.

¹⁷ Régimen de Origen establecido en el Anexo 13 del ACE N° 35.

México

En el caso de México, las ZF se encuentran incluidas en la definición de “territorio”¹⁸ del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México, por lo que a los productos procedentes de ZF les es aplicable el mismo tratamiento que a los productos procedentes de territorio nacional no franco.

La entrada en vigencia del TLC con México fue en julio de 2004.

Colombia, Venezuela y Ecuador

En el caso de Colombia, Venezuela y Ecuador se entiende que las ZF se encuentran incluidas en el ACE 59 ya que en el alcance del Acuerdo se indica que “las disposiciones del presente Acuerdo se aplicarán en el territorio de las Partes Signatarias”. Al no haber una definición de territorio y al no estar expresamente excluidas las ZF se entiende que están comprendidas.

A pesar de lo anterior, genera algunas dudas el hecho de que el Artículo 39 del Acuerdo indica que “las Partes Signatarias acuerdan continuar tratando el tema de las zonas francas y áreas aduaneras especiales”.

La entrada en vigencia del ACE 59 fue en 2005.

Israel

En el caso de Israel, las Zonas Francas se encuentran incluidas explícitamente en el ámbito de aplicación del Acuerdo. Se indica que “*el Acuerdo se aplicará a los territorios en los que las leyes aduaneras de las Partes Signatarias se aplican, así como en las Zonas Francas*”¹⁹.

El Acuerdo entró en vigencia en diciembre de 2009.

Aprovechamiento de los acuerdos

Esta sección solo analiza las exportaciones realizadas desde Zonas Francas al amparo de los diferentes acuerdos. Se presenta la información a partir de los datos enviados por la Cámara Mercantil de Productos del País y por la Cámara de Industrias del Uruguay. De acuerdo a la Cámara de Comercio y Servicios, no se emitieron certificados de origen para exportaciones desde Zonas Francas al amparo de acuerdos en el período enero 2011-julio 2012.

¹⁸ Anexo 2-01 al Capítulo II del ACE N° 60.

¹⁹ Artículo 4° de las Provisiones Finales (Capítulo XIII)

De acuerdo a la información proporcionada por la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), en el período 2011-2012 el principal destino de exportación de productos con certificado de origen fue México (ver Cuadro 31). Los principales productos a dicho destino fueron preparaciones alimenticias para la elaboración de bebidas, manufacturas de caucho, aprestos y prendas de vestir. El segundo destino de importancia, al amparo de acuerdos de negociación, son los países del ACE 59: Colombia, Venezuela y Ecuador. En estos destinos tienen importancia las exportaciones de productos lácteos. Los socios del MERCOSUR presentan importancia relativa menor como destino de exportaciones con origen emitido por la Cámara de Industrias.

De acuerdo con información recabada por la Cámara Mercantil, únicamente se realizaron exportaciones desde Zona Franca Nueva Palmira a Brasil al amparo del Protocolo 64. Específicamente, se realizaron exportaciones de trigo (NCM 10019090) y de malta de cebada (11071010), por el monto presentado en el Cuadro 32.

Si se tiene en cuenta que en el año 2011 las exportaciones desde Zonas Francas ascendieron a 2.367 millones de dólares, se observa que solo una pequeña porción de las mismas es realizada en el marco de acuerdos comerciales con consideración de Zonas Francas.

Cuadro 31. Exportaciones de Zonas Francas al amparo de acuerdos, período enero 2011-julio 2012.
En dólares FOB

Acuerdo	2011	Ene-Jul 2012	Principales bienes (2011)
México	103.600.690	82.094.237	-Mezclas de sustancias odoríferas utilizadas para industria o preparación de bebidas -Preparaciones alimenticias -Las demás manufacturas de caucho vulcanizado sin endurecer -Aprestos, productos de acabado, aceleradores de tintura y fijación de materias colorantes -Suéteres, pullovers, chalecos y artículos similares, de punto
ACE59 (Venezuela, Ecuador, Colombia)	39.135.418	30.218.790	-Mezclas de sustancias odoríferas utilizadas para industria o preparación de bebidas -Carne bovina congelada -Preparaciones alimenticias -Suero de manteca, yogur y demás leches y natas cuajadas, incluso edulcoradas -Quesos y requesón
SGP	34.213.817	4.946.366	-Pasta química de madera a la sosa o al sulfato -Preparaciones aglutinantes para núcleos de fundición, productos y preparaciones químicas -Preparaciones lubricantes para aflojar tuercas, antiherrumbre, preparar textiles y cueros -Las demás manufacturas de caucho vulcanizado sin endurecer -Aceites esenciales, resinoides, aceites fijos y ceras
MERCOSUR	18.883.798	15.085.304	-Preparaciones alimenticias. -Medicamentos acondicionados para la venta al por menor
Chile	9.126.056	8.560.336	-Medicamentos acondicionados para la venta al por menor -Mezclas de sustancias odoríferas utilizadas para industria o preparación de bebidas -Preparaciones alimenticias -Cloratos y percloratos -Instrumento medida o control no expresados
Venezuela	982.775	493.364	-Preparaciones alimenticias
TOTAL	205.942.554	141.398.397	

Fuente: Cámara de Industrias del Uruguay

Cuadro 32. Exportaciones de Zonas Francas al amparo de acuerdos, período enero 2011-julio 2012

EMPRESA	TONELADAS	FOB U\$S
TRIGO	422.964	124.671.906
MALTA DE CEBADA	41.129	31.541.145
TOTAL		280.884.957

Fuente: Cámara Mercantil de Productos del País

4.2 Los compromisos multilaterales

En esta sección se analiza cómo los compromisos multilaterales a los que el país adhiere pueden condicionar su política de ZF. En particular, la revisión se concentra en los marcos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La OMC²⁰

La Ley de Zonas Francas de Uruguay²¹ estipula en su Artículo 19° que: “los usuarios están exentos de todo tributo nacional creado o a crearse, incluso de aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen”. El régimen queda comprendido entonces dentro de la definición de subvención dada por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, el que se indica que debe considerarse una subvención “cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales)”²².

Algunos autores (ver Gari, 2010) encuentran que podría existir una incompatibilidad del régimen de ZF uruguayo con los compromisos ante la OMC. En particular:

- Podría estar dándose una discriminación en los hechos debido a la obligación impuesta a los usuarios de las ZF de garantizar que al menos el 75% de sus empleados sean uruguayos; y
- Podría haber un problema de violación al trato nacional en el marco de los compromisos del GATS con la autorización a los usuarios de ZF a proveer cierto tipo de servicios²³ desde la ZF hacia el territorio aduanero nacional.

Se entiende que en estos casos hay un error de interpretación del concepto de “trato nacional” que lleva a inferir una incompatibilidad del régimen uruguayo con los compromisos ante la OMC.

Respecto al primer punto se está presuponiendo que cumplir con el requisito de emplear a un 75% de empleo de mano de obra uruguaya puede resultar más difícil para una empresa extranjera que para una empresa nacional. Sin embargo: si las empresas extranjeras tuvieran dificultades para

²⁰ En el Anexo II se incluye un listado de subvenciones prohibidas por la OMC.

²¹ Ley Nº 15.921

²² Artículo 1º, literal a) 1), ii).

²³ Artículo 2, literal c) de la Ley 15921/87. Los servicios que pueden ser suministrados desde la zona franca al territorio nacional incluyen, los servicios de desarrollo de software, los servicios de consultoría en TI (Tecnologías de la Información) y los servicios de capacitación en TI.

encontrar personal nacional idóneo para desarrollar alguna tarea específica, el mismo problema lo debería tener la empresa nacional. Y, claramente, no es una violación al trato nacional, porque la condición se le impone tanto a una empresa nacional como a una extranjera.

Respecto al segundo punto, el informe de Gari (2010) indica que “mientras que los usuarios de las zonas francas presten los servicios en el territorio aduanero nacional, en las mismas condiciones aplicables a la prestación de servicios por parte de proveedores extranjeros (por ejemplo, un proveedor extranjero con presencia comercial en el territorio uruguayo que operan fuera de las zonas francas o proveedores extranjeros de servicios que tiene como objetivo llegar a los consumidores uruguayos desde el extranjero), no hay riesgo de incompatibilidades con las obligaciones suscriptas en relación al trato nacional por parte de Uruguay. Pero si a los usuarios de zonas francas, se les permite tomar ventaja de cualquiera de los incentivos que ofrece el régimen de zonas francas esto podría implicar un riesgo de trato discriminatorio, dado que los proveedores extranjeros no tendrían derecho a este tipo de incentivos. Si ese fuera el caso, una empresa de TI extranjera dirigida a los consumidores uruguayos podrían poner en cuestión los incentivos fiscales otorgados a los usuarios de las zonas francas que suministran servicios de TI en el territorio aduanero nacional uruguayo.”

No se está de acuerdo con la existencia de una violación. El argumento del autor es válido tanto para una empresa extranjera como para una empresa nacional que se encuentra proveyendo el servicio desde fuera de la ZF. Por lo tanto, la discriminación no se efectúa en función de la nacionalidad del proveedor, sino que es inherente al propio régimen (quien está dentro de la ZF recibe exoneraciones que no recibe el que está fuera de ella) que por su naturaleza es discriminatorio. Lo importante es que la legislación uruguaya en la materia no ofrece un tratamiento distinto al nacional del extranjero, lo que ofrece es un tratamiento distinto entre el usuario de ZF y el no usuario de la misma, algo que probablemente ocurre en cualquier régimen de ZF de cualquier país del mundo.

La OCDE

La Guía de Buenas Prácticas para el Establecimiento de una ZF de la OCDE establece una serie de recomendaciones a seguir. Si bien Uruguay no integra este organismo, se entiende que a la hora de pensar un régimen de ZF deberían tenerse en cuenta estas recomendaciones, por lo cual, en el Anexo III se desarrolla a modo de viñeta cada una de ellas.

Referencias

- Balzarotti, Nora; Cicowiez, Martín (2001) “Zonas Francas: su efecto sobre el bienestar económico”. *Anales de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales* (2000-2002) 657-681.
- Banco Mundial (2008) *Special Economic Zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development*, The World Bank Group: Washington DC.
- Christiansen, Hans; Böhmer, Alexander (2005) “Incentives and Free Zones in the MENA region: A preliminary stocktaking”, MENA-OECD Investment Programme, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Devereux, John; Chen, Lein (1995) “Export Zones and welfare: another look”. *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 47, No. 4 (Oct., 1995), pp. 704-713.
- Fitting, George (1982) “Export Processing Zones in Taiwan and the People’s Republic of China”. *Asian Survey*, Vol. 22, No. 8 (Aug., 1982), pp. 732-744.
- Gari, Gabriel (2010) “Incentives for the offshore industry in Mercosur Countries”, BID, Agosto de 2010.
- Healey, Derek; Lutkenhorst, Wilfried (1989) “Export processing zones: the case of the Republic of Korea”. *Industry and Development* 26: 1-56.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009) *Metodología de la Encuesta Anual de Actividad Económica*. INE: Montevideo.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012) *4to Censo de Zonas Francas 2009-2010. Informe final*. Diciembre 2012.
- Jenkins, Mauricio; Esquivel, Gerardo; Larraín, Felipe (1998) “Export Processing Zones in Central America”; Harvard Institute for International Development Working Paper No. 646.
- Madani, Dorsati (1999) “A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones”. Policy Research Working Paper 2238, Banco Mundial: Washington DC
- OCDE (2009). *Towards Best Practice Guidelines for the Development of Economic Zones, MENA-OECD Investment Programme*, A Contribution to the Ministerial Conference by Working Group 1, Marrakech.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003) “ILO Database on Export Processing Zones.” ILO Sectoral Activities Department: Ginebra.

Patriya S. Tansuhaj; James W. Gentry (1987) “Firm difference in perceptions of the facilitating role of Foreign Trade Zones in global marketing and logistics”. *Journal of International Business Studies*, Vol. 18, Issue 1, pp. 19-33.

Radelet, Steven (1999) “Manufactured Exports, Export Platforms, and Economic Growth”, USAID.

Rondinelli, Dennis A. (1987) “Export Processing Zones and Economic Development in Asia”. *American Journal of Economics and Sociology*, Volume 46, Issue 1, pages 89–106, January 1987.

Sadni–Jallab, Mustapha; Blanco de Armas, Enrique (2002) “A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: the Case of Mexico”, Documento de Trabajo 02-07, GATE Groupe d’Analyse et de Théorie Économique, Centre National de la Recherche Scientifique, Université Lumière Lyon 2.

Schrank, Andrew (2001) “EPZ - Free market islands or bridges to structural transformation?” *Development Policy Review* 19(2): 223-242.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2003). *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, UNCTAD: Ginebra.

Wong, Kwan-Yiu; Chu, David K. Y. (1984) “Export Processing Zones and Special Economic Zones as generators of economic development: the Asian experience”, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 66, No. 1 (1984), pp. 1-16.

ANEXO I. Una mirada general a las ZF en el mundo

Los cuadros 1.3 a 1.6 resumen la situación actual de los distintos regímenes de ZF en un contexto mundial y los formatos que han adquirido en cada uno de los países, incluyendo una columna que muestra las principales actividades desarrolladas y cómo estarían categorizadas las mismas dentro de la ley de Zonas Francas uruguaya.²⁴

Cuadro A 1. Principales formatos de ZF, por país: región Asia y el Pacífico

Países	Tipos de Zonas	Principales sectores de inversión	Actividad en Uruguay
Asia y el Pacífico			
India	IZ, EPZ	Textiles, electrónica, joyas, cueros, textiles, procesamiento de alimentos y software.	b y c
Taiwan	IZ, EPZ	Electrónica, semiconductores, alta tecnología.	b y c
Corea del Sur	IZ, EPZ	Electrónica, alta tecnología.	b y c
Malasia	IZ, EPZ	Electrónica, semiconductores, autopartes.	b
Filipinas	Free Port, IZ, Hybrid EPZ*	Electrónica, semiconductores, autopartes.	b
Tailandia	IZ, Hybrid EPZ*	Electrónica, semiconductores, autopartes.	b
Sri Lanka	IZ, EPZ	Vestimenta, joyas, equipajes, guantes, procesamiento alimenticio	b
China	SEZ, EPZ, FTZ,	Vestimenta, electrónica	b
Indonesia	Hybrid EPZ*, Free Port	Vestimenta, calzado, electrónica y procesamiento de alimentos	b
Bangladesh	EPZ	Vestimenta, textiles, cueros	b
Mongolia	EPZ, FTZ	Vestimenta	b
Nepal	EPZ	Vestimenta	b
Camboya	EPZ	Vestimenta	b
Hong Kong	IZ	Impresiones, procesamiento de alimentos, reparación de aviones, biotecnología, TIC's	b y c
Singapur	EPZ, IZ	Software y servicios financieros	c
Pakistan	EPZ	Vestimenta, farmacéuticos, maquinaria eléctrica	b
Vietnam	EPZ, IZ	Vestimenta, calzado, equipajes, metalmecánica	b
* Cuando hablamos de "Hybrid EPZ" nos referimos a Zonas que además de las actividades industriales orientadas a la exportación, desarrollan actividades comerciales o de servicios.			

Fuente: Elaborado en base a Banco Mundial (2008: 61 – 70)

²⁴ La ley N° 15.921 del 17 de diciembre de 1987 estipula en su artículo 2° que las ZF se crean con ..."el fin de que se desarrollen en ellas con exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en esta ley, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios..." y además detalla dentro del literal a) lo que se entiende por actividades comerciales, en el literal b) lo que se entiende por actividades industriales y en el literal c) lo que se entiende por actividades de servicios.

Cuadro A 2. Principales formatos de ZF, por país: región América

Países	Tipos de Zonas	Principales sectores de inversión	Actividad en Uruguay
<i>América</i>			
EE.UU.	FTZ	Automóviles, petróleo, electrónicos	a y b
Panamá	FTZ, EPZ, Free Port	Logística y depósito.	a
Brasil	FTZ, EPZ, Free Port	Deposito, ensamblaje electrónico, electrónica	a y b
Colombia	FTZ, EPZ, Hybrid EPZ*, Free Port, CBF	Petroquímicos, vestimenta, logística y otros servicios	a, b y c
Chile	FTZ, EPZ, Free Port	Depósitos y comercio al por mayor y al por menor	a
México	IZ	Componentes automotrices, electrónica	b
República Dominicana	EPZ	Vestimenta, farmacéutico	b
Honduras	EPZ, Hybrid EPZ	Vestimenta	b
El Salvador	EPZ, Hybrid EPZ	Vestimenta	b
Costa Rica	Hybrid EPZ	Semiconductores, electrónica, instrumental médico	b
Uruguay	Hybrid EPZ	Logística, comercio, electrónica, call center	a, b y c
Cuba	EPZ	Procesamiento agroindustrial	b
Argentina	FTZ, Free Port	Forestal, procesamiento alimenticio, metales, químicos, petroquímicos	b
Perú	FTZ	Textiles, automotriz y agro negocios.	a y b
Islas Caiman	IZ	Financiamiento	a off shore
Bahamas	IZ	Financiamiento	a off shore

Fuente: elaborado en base a Banco Mundial (2008: 61 – 70)

Cuadro A 3. Principales formatos de ZF, por país: región Medio Oriente y África del Norte

Países	Tipos de Zonas	Principales sectores de inversión	Actividad en Uruguay
Medio Oriente y África del Norte			
Senegal	EPZ, CBF	Procesamiento de alimentos, call center, farmacéutico	b y c
Mauricio	CBF, FTZ	Vestimenta y textiles	b
Togo	EPZ, CBF	Pelucas, agroprocesamiento, metálicos y vestimenta	b
Camerún	EPZ, CBF	Agroprocesamiento, químicos, cuero y madero	b
Madagascar	CBF, IZ	Vestimenta y textiles	b
Nigeria	EPZ, CBF	Procesamiento de madera, procesamiento de alimentos, vestimenta, textiles, gas y aceite	b
Kenia	EPZ	Vestimenta y textiles	b
Namibia	EPZ	Autopartes, vestimenta y textiles	b
Seychelles	EPZ, CBF	Vestimenta, textiles, procesamiento de comida	b
Ghana	EPZ	Vestimenta, textiles, impresiones, agroprocesamiento	b
Zimbabue	EPZ, CBF	Vestimenta, cuero, metalmeccanica, agroprocesamiento	b
Malawi	CBF, EPZ	Vestimenta, textiles y agroprocesamientos	b
Mozambique	EPZ	Fundición de aluminio	b
Sudáfrica	Hybrid EPZ	Automotriz, agroprocesamientos, aluminio	b
Jordania	FTZ, EPZ, Free Port	Vestimenta, comercio	a y b
Turquía	FTZ, IZ	Procesamiento de alimentos, vestimenta y comercio	a y b
Emiratos Árabes	FTZ, IZ	Comercio, farmaceutica, alimentos y vestimenta	a y b
Túnez	Hybrid EPZ, IZ	Industria eléctrica, vestimenta, minería, cueros, textiles, servicios y turismo	a, b y c
Marruecos	Hybrid EPZ	Manufacturas, agricultura y servicios.	b y c
Kuwait	FTZ	Comercio, logística y alimentos	a y b
Argelia	FTZ	Industria del Vidrio	b
Bahrein	FTZ	Textiles, calzados, cuero y comercio	a y b
Irán	Free Port, FTZ	Textiles, zapatos, cueros y comercio	a y b
Egipto	FTZ, Free Port, IZ	Vestimenta y petroquímicos	b
Arabia Saudita	IZ, Free Port	Petroquímica, logística, finanzas y turismo	a, b y c

Fuente: Elaborado en base a Banco Mundial (2008: 61 – 70)

Cuadro A 4. Principales formatos de ZF, por país: región Europa

Países	Tipos de Zonas	Principales sectores de inversión	Actividad en Uruguay
<i>Europa central y oriental</i>			
Bulgaria	Hybrid EPZ, IZ	Comercio, estiba y desestiba, procesamiento de alimentos, vestimenta	a, b
República de Kirguizistán	Hybrid EPZ, CBF	Procesamiento de alimentos, vestimenta, materiales de construcción	b
Rumania	Hybrid EPZ, FTZ	Depósito, re - exportación, procesamiento de alimentos, vestimenta y automotriz	a y b
Serbia	FTZ	Comercio, maquinaria eléctrica, procesamiento de alimentos.	a y b
Polonia	Hybrid EPZ, FTZ, Free Port, IZ	Automotriz, auto partes, muebles y maquinaria.	b
Letonia	FTZ, Free Port	Comercio, estiba - desestiba, maquinaria eléctrica, productos derivados del aceite	a y b
Croacia	Hybrid EPZ	Vestimenta, textiles, papel, metalmecánica, vidrio	b
Rusia	Free Port	Automotriz, muebles, metalmecánica, turismo	b y c
Ucrania	FTZ	Procesamiento de alimentos, metalmecánica, químicos	b
Lituania	Hybrid EPZ, Free Port	Electrónica, componentes automáticos, procesamiento de alimentos	b
<i>Europa occidental</i>			
Francia	CBF, FTZ	-	-
Alemania	FTZ	-	-
España	SEZ, FTZ	-	-
Irlanda	EPZ, FTZ	-	-
Italia	FTZ	-	-
Reino Unido	CBF, FTZ	-	-
Malta	FTZ	-	-
Dinamarca	FTZ	-	-
Suecia	FTZ	-	-
Suiza	FTZ	-	-

Fuente: Elaborado en base a Banco Mundial (2008: 61 – 70)

El número de ZF ha aumentado sustancialmente durante la última década. En el año 2008 existían 2.301 Zona Francas, dispersas en 119 países y concentradas principalmente en el sudeste asiático (Pacífico) y en las Américas. Se estima que las mismas generan aproximadamente 40 millones de puestos de trabajos directos y alrededor de 60 millones de puestos en forma indirecta. Esto

representa un aumento sustancial respecto a las cifras que se mostraban en el año 1975, en donde existían 79 ZF dispersas en 25 países, las cuales generaban tan solo 800.000 puestos de trabajo.

Además de darse un crecimiento en términos cuantitativos, se generó una gran diversidad en el formato de las Zonas, la cual ha llevado que las regiones se especialicen, lo que se describe a continuación.

Asia y Pacífico

Esta región ha sido la pionera en el desarrollo del mecanismo Zonas Francas, las primeras ZF fueron creadas antes de la década del 70' y se ubicaron principalmente dentro de los países denominados "Tigres Asiáticos" (Singapur, Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur y Tailandia). En 2008 existían 991 Zonas en esta región (187 en China y 185 en Vietnam), las cuales emplean a más de 61 millones de personas, siendo la región en que mayor participación tienen las ZF dentro del total de personas empleadas (2%). Las ZF en sus inicios eran en general administradas por los gobiernos, usualmente a través de organismos del gobierno central, corporaciones gubernamentales o departamentos ministeriales. Esto se fue modificando de manera que en la actualidad más del 56% de las ZF son administradas por privados. Países como Filipinas, Vietnam, Tailandia e Indonesia son los que han apostado con mayor énfasis al desarrollo de ZF privadas. A pesar de esto, conjuntamente con la región "Medio Oriente y Norte de África" es la región que posee la participación más alta del Estado como administradores de ZF.

Tradicionalmente las Zonas han sido claves en el desarrollo exportador de distintos países de la región como por ejemplo Sri Lanka, Taiwan (China), y Malasia, basándose principalmente en el formato de EPZ tradicional. De todas maneras, solo pocos países han sido capaces de transformar el esquema básico de atracción de industrias manufactureras en sectores de baja calificación (vestimenta y textiles) en sectores manufactureros y de servicios con mayor valor agregado. En este sentido, resaltan como casos emblemáticos lo realizado por Malasia y Taiwan los cuales además de promover su sector exportador lograron diversificar su base exportadora encausando sus mecanismos de atracción de inversiones hacia un amplio conjunto de sectores manufactureros, entre los cuales se encuentran la electrónica (montajes en electrónica y la fabricación de componentes electrónicos), la industria de semiconductores y las autopartes.

Además del formato EPZ, los países asiáticos han sido líderes en el desarrollo de los formatos Free Port (Zonas a gran escala). A partir del suceso que obtuvo China con sus SEZ, muchos países de Asia decidieron embarcarse en proyectos similares. Ejemplos de esto son los Free Ports de Subic Bay y

Clark en Filipinas, las islas de Batam y Bintan en Singapur, 26 emprendimientos de Free Port en India y 3 desarrollos recientes de Free Port en Corea del Sur además de la isla Cheju la cual fue denominada “Free International City”.

Finalmente, si bien en esta región existen algunas ZF destinadas a la atracción de inversiones en servicios y en sectores de ciencia y alta tecnología (IZ), como la ya mencionada “Labuan Off Shore Financial Center” en Malasia, los emprendimientos en este sentido son aun escasos.

Américas

Los países americanos se han caracterizados por un amplio uso del mecanismo ZF como forma de facilitar el comercio y servir de apoyo al crecimiento del sector exportador.

En este sentido, el emprendimiento más antiguo data de 1934 y es el denominado U.S. Foreign Trade Zone (FTZ), desarrollado y controlado por el gobierno de **Estados Unidos**, bajo el cual se han promovido actividades industriales y comerciales a través de desarrolladores privados y del gobierno. Bajo este régimen se encuentran 266 ZF, las cuales representan casi la mitad de las Zonas existentes en toda la región (540). Las ZF en este caso ofician como facilitadoras de las actividades de comercio exterior y de logística de las empresas norteamericanas, proporcionándoles mayor flexibilidad en los flujos comerciales que entran y salen del país. Estas ZF pueden ser subdivididas en dos grandes tipos las “**General Purpose Zones**” y las “**Subzones**”. Las “General Purpose Zones” están situadas en general en la cercanía a puertos y están constituidas por múltiples usuarios con actividades esencialmente de depósito, comercio y distribución de mercaderías, aunque en algunos casos se desarrollan también actividades de ensamblado y manufacturas a pequeña escala. Las “Subzones”, por otro lado, son técnicamente parte de un desarrollador²⁵ de “General Purpose Zones”, pero están físicamente alejadas de la misma. Estas ZF funcionan en general con un único usuario, el cual desarrolla actividades industriales destinadas a mercados externos. Mientras que las primeras funcionan asociadas al formato FTZ (Free Trade Zone), las segundas se acercan más a un formato CBF (Tansuhaj y Gentry 1987).

En cuanto al resto de los países de la región se verifica un gran dinamismo en el desarrollo de ZF sobre todo por parte de México y otros países centroamericanos. En estos casos si bien los primeros emprendimientos (décadas del 70’ y del 80’) fueron desarrollados por el gobierno, a partir de la década del 90’ se ha dado un proceso de privatización de las ZF públicas (iniciado por República Dominicana y Costa Rica). Además, las nuevas zonas son desarrolladas y gestionadas en general por

²⁵ Se entiende por “desarrollador” quien genera la infraestructura sin la cual no se puede desarrollar la ZF.

privados, lo cual ha llevado a que el 72% del total de ZF existentes en la región estén en manos de privados.

En cuanto a **México** el programa desarrollado fue denominado “Maquiladora”. Se basa en la atracción de industrias manufactureras destinadas a la exportación de productos diversos, los cuales no están concentrados en un solo mercado como ocurre con muchos de los países de la región. Estas ZF fueron desarrolladas en general bajo el formato EPZ y en la actualidad se calcula que poseen alrededor de 3.700 fábricas (usuarios), las cuales generan aproximadamente 1 millón de puestos de trabajos y alrededor de 80.000 millones de dólares en exportaciones anuales.

Por su parte, los **países centroamericanos (Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana)** han implementado regímenes de Zona Franca del tipo EPZ, al igual que en el caso mexicano. A diferencia de lo ocurrido en México, la atracción de inversiones logradas por estos regímenes se concentro principalmente en fábricas de prendas de vestir, calzados y otros productos del sector vestimenta. Asimismo, el principal mercado de destino de las exportaciones y de origen de las inversiones es Estados Unidos. Pese al alto grado de concentración tanto de la producción como de los mercados que se ha dado desde los inicios de las ZF, en los últimos años se ha comenzado a ver indicios de diversificación. En particular en Costa Rica, la instalación de la empresa Intel²⁶ ha sido fundamental para lograr desarrollar una incipiente industria de componentes electrónicos y semiconductores. Una crítica que se realiza frecuentemente a las zonas centroamericanas es su poca capacidad de vincularse con la economía nacional, de manera de fomentar la transferencia tecnológica (Jenkins, Esquivel y Larraín 1998).

Finalmente, en cuanto a las ZF instaladas en los restantes países anglos parlantes de la región, principalmente ubicadas en el Caribe (Jamaica, Trinidad y Tobago y Belice), se aprecia que las mismas son casi exclusivamente dependientes tanto en la procedencia de la inversión así como en el mercado de destino para sus productos, de los Estados Unidos. De todas maneras, en estas ZF se han registrado empresas que desarrollan actividades de servicios en áreas relacionadas con las TIC, como por ejemplo procesamiento de datos, call center y codificación de software.

Medio Oriente y Norte de África

La mayor parte de las ZF desarrolladas tanto el Medio Oriente como en el Norte de África son del tipo FTZ, orientadas principalmente a la facilitación del comercio entre el país domestico y la economía internacional. En algunos casos se permite también actividades de industrialización,

²⁶ Es la empresa que hace microprocesadores para Microsoft.

envasado, comercialización y reenvasado de productos. A pesar de esto la contribución de las ZF en estos países ha sido sustancialmente menor a la observada en los países americanos y asiáticos. Esto se debe principalmente al formato y por tanto el rol que desempeñan las mismas, dado que en América y en Asia las ZF tienen un rol sustancial en el desarrollo industrial de los países, mientras que en los países de Medio Oriente y del Norte de África las ZF son utilizadas esencialmente como centros de comercio. La excepción a esto la representan Egipto y Jordania en donde se desarrollaron ZF de industrias manufactureras (EPZ), básicamente en el sector vestimenta y orientadas hacia el mercado norteamericano.

Por otra parte, como ya fuera descripto anteriormente, en los Emiratos Árabes existen recientes desarrollos en ZF orientadas a la atracción de inversiones en el sector servicios. En particular, el gobierno de Dubái (uno de los Emiratos Árabes) desarrolló en el año 1985 la denominada “Jebel Ali Free Zone”, la cual se ha transformado en el principal centro logístico y de distribución de la región. De esta manera la Zona Franca es vista como un importante modelo de desarrollo regional, el cual ha sido replicado en el resto del Golfo Pérsico, no solo en los Emiratos sino también en países como Omán y Bahrein. Dubái ha sido también pionero tanto a nivel regional como mundial en el desarrollo de zonas especiales (SEZ) dedicadas a la promoción de servicios en el área de tecnologías de la información y comunicación, como las ya mencionadas “Internet City” y “Media City”. Por otra parte, en el Emirato Abu Dhabi se encuentra en desarrollo una ZF de servicios financieros off – shore y mercado de commodities en la Saadiyat Island, la cual se estima que implicará una inversión aproximada de 3.300 millones de dólares.

Es de resaltar que en la mayoría de los desarrollos de ZF en esta región se encuentra en manos del Estado, alcanzo la propiedad del 81% de las ZF existentes.

Europa occidental

Si bien el concepto de Zona Franca no es nuevo en esta región y se ha aplicado desde hace siglos en países como el Reino Unido, Italia, o Dinamarca, el formato predominante es el de FTZ. Esto se debe principalmente a la regulación impuesta por la Unión Europea (UE), la cual solo permite operaciones de proceso industrial en las FTZ’s de Hamburgo (Alemania), Gran Canaria (España), Azores y Madeira (Portugal) y en las localizadas en los territorios de ultramar. El resto de las ZF existentes en esta región tienen permitido únicamente actividades de embalaje, almacenamiento y re embalaje de mercaderías.

A pesar de las restricciones impuestas por la UE sobre el desarrollo de ZF, existen algunos mecanismos de desarrollo local que sí están permitidos. Es el caso del programa “Urban Free Zone” en Francia, el cual busca revitalizar determinadas zonas urbanas que se encuentran deprimidas.

Un caso particular que merece especial atención es el caso de la “**Shannon Free Zone**” en Irlanda. La Zona Franca de Shannon nace en el año 1958 y fue la primera en adquirir el formato EPZ. Localizada en el Aeropuerto Internacional de Shannon, la zona les ofrece a los inversores acceso al mercado Europeo, beneficios fiscales e infraestructura adecuada a las necesidades de los inversores. Dentro de los beneficios fiscales encontramos el no pago de aranceles de la mercadería que no tiene como origen ni destino la UE y el aplazamiento en el pago de aranceles de la mercadería que proviene de extra zona e ingresa a la UE, hasta el momento de su ingreso al bloque.

Esta zona es administrada por la “Shannon Development”, la agencia del gobierno irlandés encargada además de asistir e informar al inversor extranjero acerca de las oportunidades de negocio dentro de la Zona. Existen en la Zona 100 empresas que emplean alrededor de 6.500 trabajadores. La formación y el entrenamiento de recursos humanos dentro de la zona han sido desde sus inicios factores claves para el desarrollo de la misma.

La mayor parte la Zona está dedicada a desarrollar actividades en el sector servicios, representando las exportaciones de bienes tan solo un 3% del total exportado. Las exportaciones anuales de la Zona totalizan alrededor de 2.500 millones de dólares, mientras que las importaciones alcanzan los 1.200 millones de dólares.

Finalmente, cabe resaltar que si bien el proceso de liberación comercial de la economía irlandesa ha disminuido su importancia relativa, la Zona mantiene su relevancia como catalizadora de inversiones en sectores de alto valor agregado, promoviendo la diversificación productiva de la economía. Entre los sectores de alto valor agregado que han decidido instalarse e invertir en la ZF de Shannon encontramos: las TICs, la aviación, diversos sectores relacionados con la ingeniería, el sector farmacéutico y el de dispositivos médicos. Además, dentro de la Zona se realiza otra gran cantidad de actividades de servicios como atención al cliente y contact center, servicios financieros, seguros, software, telecomunicaciones, gerencia empresarial y actividades de casa matriz.

Europa Central y Oriental y Asia Central

Luego de la caída de la Unión Soviética gran cantidad de países que formaban parte de dicho bloque utilizaron las ZF como un instrumento de atracción de inversión extranjera, las cuales le permitieron

abrir sus economías e integrarse al mercado global a partir de la expansión de sus exportaciones. Entre los países pioneros en la utilización de este instrumento encontramos a Bulgaria, Rumania, República de Kirguizistán y los países de la ex Yugoslavia.

Gran parte de la producción de estas zonas tiene como destino el mercado europeo y, en particular, países de la UE. Debido a esto, muchos de los programas de ZF han requerido ser ajustados para que se les autorice la exportación de productos a este mercado y, en muchos casos, se prevé la eliminación de algunas ZF en un futuro cercano, en especial aquellas que no contribuyan al desarrollo regional.

África sub sahariana

El desarrollo de las ZF se inicia en esta región durante las décadas del 70' y del 80' en países como Liberia y Senegal, las cuales adoptaron la forma de EPZ. A partir de los 80' comienza también el desarrollo de CBF, siendo la primera iniciativa registrada de este tipo la desarrollada por Mauricio en el año 1981. Esta Zona sirvió como puntapié para el desarrollo explosivo de este instrumento, el cual tuvo su auge a finales de la década del 80' e incluyó a países del este, sudeste y oeste de África.

Si bien las inversiones tradicionalmente han provenido de Europa, en los últimos años se muestra un flujo importante de capitales provenientes del este y sur de Asia. Las inversiones que se localizan en estas ZF se concentran en industrias textiles, de vestimenta y de alimentos. En este sentido, el principal impacto se ha dado en la generación de empleo de baja calificación y en la inversión atraída, esto se debe principalmente al formato que han adquirido las ZF.

En cuanto a los mercados de destino de las exportaciones de estas ZF resalta la importancia de la Unión Europea y el crecimiento que ha tenido Estados Unidos en este sentido. Esto último se debe principalmente al desarrollo del "African Growth and Opportunity Act framework"²⁷.

Finalmente cabe destacar el caso de Sudáfrica en donde recientemente las ZF de East London y Port Elizabeth han logrado atraer un diverso grupo de inversiones, las cuales incluyen ensamblado automotriz, industrias metalmeccánicas y otras industrias intensivas en el uso de capital.

²⁷ Se trata de un programa iniciado en el año 2000 bajo la administración Clinton el cual introduce preferencia comercial para los países del África sub sahariana. Estas preferencias permiten a los países integrantes de la AGOA el ingreso libre de impuestos de la mayor parte de los bienes exportados hacia el mercado norteamericano

Región sudamericana

Lo primero que se debe resaltar es que a excepción de Colombia y Brasil, el resto de los países latinoamericanos tuvieron un desarrollo tardío de este instrumento, el cual se inició a fines de la década del 80' y durante la década del 90'. La mayoría de estos emprendimientos se encuentran en manos de privados y muchos de ellos, en particular los desarrollados en Colombia y en Uruguay, poseen infraestructura de alta calidad y ofrecen instalaciones de vanguardia para actividades industriales y de servicios.

En el caso de Brasil²⁸ el régimen de Zona Franca tuvo su origen a partir de la creación de la Zona Franca de Manaus. La Zona Franca de Manaus fue creada por la Ley N° 3173 del 6 de junio de 1957, la cual le asignaba el rol de Puerto Libre. Diez años después, el Gobierno Federal amplió esta legislación, reformulando así el modelo. El nuevo modelo incluyó incentivos fiscales por 30 años para la implantación de un polo industrial, comercial y agropecuario en la Amazonia.

El rol dado a la Zona Franca de Manaus fue inicialmente el de zona comercial, en donde los productos importados no pagaban impuestos y en donde era posible encontrar productos cuya venta estaba prohibida en el resto del país. En una segunda etapa (a partir de 1975) la Zona pasó a tener un rol más importante en actividades de ensamblados de productos. En este aspecto fueron fundamentales algunos decretos que pusieron límites a la importación de productos y exigieron el cumplimiento de requisitos mínimos a aquellos productos industrializados dentro de la Zona y comercializados en el territorio nacional.

A partir de la década del 90 entra en vigor la Nueva Política Industrial y de Comercio Exterior en Brasil, la cual estuvo marcada por una importante apertura económica. Como consecuencia de esto se bajan los Impuestos a las Importaciones, con lo cual comienza a perder relevancia el comercio dentro de la Zona. Se eliminan por tanto los máximos impuestos a las importaciones dentro de la Zona, con lo cual toma aun mayor relevancia la industria de ensamblado y otras industrias manufactureras, las que dan inicio a un proceso amplio de modernización industrial, con énfasis en la automatización.

Asimismo, durante el año 1989, la Superintendencia de Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), que administra el modelo, pasó a contener en su área de jurisdicción siete Áreas más de Libre Comercio. La primera en ser creada fue la de Tabatinga (Amazonas) en el año 1989 (Ley N° 7.965/89), a esta

²⁸ Para el caso de Brasil la información fue extraída del portal de la SUFRAMA: http://www.suframa.gov.br/zfm_principal.cfm

siguieron la de Macapá – Santana (Amapá) y la de Guajará-Mirim (Rondônia), en el año 1991 (Ley N° 8.210/91). En el año 1994 se crearon dos nuevas ZF, ambas en la región de Acre, la de Cruzeiro do Sul y la de Brasiléia - Epitaciolândia. Finalmente, las restantes dos fueron creadas en el año 2008 y en la región de Roraima y son la de Bonfim y Boa Vista.

Estas Áreas fueron creadas con el objetivo de promover el desarrollo de los municipios que son frontera internacional en la región del Amazona e integrarlos al resto del país. Además, son instrumentos de internacionalización del modelo de ZF, el cual busca -a partir de la segunda mitad de los 90'- estimular las exportaciones. En este sentido, se aprecia que las exportaciones del Polo Industrial de Manaus pasaron de 140 millones de dólares a más de 2.000 millones en un periodo de diez años (1996 – 2005).

El plazo de vigencia de la ZF fue prorrogado (2003) hasta el año 2023, siendo los principales objetivos actuales lograr una mayor internacionalización del régimen a través de misiones comerciales, acuerdos de comercio exterior y eventos promocionales.

En Argentina por su parte existen nueve ZF operativas, las cuales se detallan en el cuadro que se presenta a continuación.

Provincia	Localización	Fecha de Resolución
Buenos Aires	La Plata	18/09/1996
		21/03/2002
San Luis	Justo Daract	18/11/1996
		19/11/1998
Tucumán	Cruz Alta	08/07/1998
		05/10/1999
Córdoba	Córdoba	05/04/1999
Mendoza	Luján de Cuyo	13/05/1999
La Pampa	General Pico	08/11/1999
Chubut	Comodoro Rivadavia	01/01/2001
Salta	Salta	27/08/2001
Misiones	Iguazú	04/03/2002
Entre Ríos	C. del Uruguay	03/03/2008

Fuente: <http://www.afip.gob.ar/aduana/zonasFrancas.asp#francas>

Como se puede apreciar, estas ZF son de reciente aprobación y tienen como principal objetivo impulsar el comercio y el desarrollo industrial exportador (FTZ – EPZ). En estas ZF se permiten actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, estas últimas con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países.

Las ZF pueden ser explotadas por privados o en un régimen mixto (Público – Privado), bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Entre los beneficios otorgados se encuentran la exención de tributos que graven la importación de las mercaderías que ingresan o salen de la Zona, vigentes o a crearse. Además se exime de impuestos a los servicios básicos que se presten dentro de la Zona como por ejemplo los servicios de telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y de desagüe.

En Chile, por su parte, se destaca la Zona Franca de Iquique (ZOFRI)²⁹, creada en el año 1975. Se trata de una Zona Franca de administración y explotación privada, pero con una alta participación del Estado en su paquete accionario, a través de la “Corporación de Fomento de la Producción”. La misma posee 2.000 usuarios y alrededor de 100 empresas de servicios afines las cuales entre empleo directo e indirecto se estima que emplean alrededor de 20.000 personas.

Esta Zona es calificada como Free Port, dado que en la misma se incluyen grandes áreas de las ciudades de Iquique y Arica, ubicadas en el norte chileno. Dentro de esta Zona no se cobran aranceles de importación, ni impuestos al valor agregado, siempre que la mercadería no tenga como destino final el territorio chileno u otra Zona Franca.

Las principales actividades económicas desarrolladas en la Zona son las de logística y comercio. El comercio se da tanto al por mayor como al por menor, dado que existe un área dentro de la Zona denominada “Mall ZOFRI” en la cual se permite la venta de mercaderías exentas de aranceles e impuestos a turistas por un monto máximo de 1.220 dólares americanos.

Asimismo, la Zona representa un gran punto de entrada para mercadería orientada a otros mercados de la región. Es así que durante el año 2011 las ventas desde ZOFRI hacia Bolivia totalizaron 934 millones de dólares, hacia Paraguay 429 millones de dólares y hacia Perú 347 millones de dólares. Las ventas hacia Uruguay fueron por 37 millones de dólares.

Finalmente, como ya fuera analizado anteriormente las ZF han tenido un gran desarrollo en Colombia³⁰. Además de las ya analizadas ZF orientadas a la atracción de inversiones en servicios turísticos (“Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos”), la ley de Zonas Francas prevé otros tres tipos de zonas: las “Zonas Francas Permanentes (ZFP)”, las “Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE)” y las “Zonas Francas Transitorias (ZFT)”.

²⁹ La información relativa a la ZOFRI fue extraída de: ZOFRI 2011 “Memoria Anual y Reporte de Sostenibilidad 2011” <http://www.zofri.cl/images/stories/2012/memoria2011/memoria2011.pdf>

³⁰ La información relativa a Zonas Francas en Colombia fue extraída de: <http://www.inviertaencolombia.com.co/zonas-francas-y-otros-incentivos/zonas-francas-permanentes.html>

Las ZFP adoptan el famoso formato EPZ, son en general administradas por privados y en las mismas se pueden desarrollar actividades industriales, comerciales y/o de servicios. Colombia cuenta con 18 ZF de este tipo, repartidas en 8 grandes regiones. Entre los sectores industriales que desarrollan actividades en las ZF se encuentran el automotriz, la vestimenta, los alimentos y la agroindustria, el metalmecánico, la cosmetología, el sector biotecnológico y el farmacéutico. Además estas ZF son en algunos casos fuertes polos logísticos y comerciales debido a su cercanía estratégica a los principales puertos y puntos de distribución del país, como en el caso de las Zonas de la región de Barranquilla y Cali.

Por su parte, las ZFPE pueden ser incluidas dentro del formato CBF o “single EPZ”. En este caso se autoriza a una empresa a que desarrolle sus actividades industriales o de servicios con todos los beneficios del régimen, siempre y cuando se trate de proyectos de alto impacto económico y social para el país.

Por último, las ZFT representan una categoría especial de zona, las cuales son autorizadas en caso de celebración de ferias, exposiciones, congresos, seminarios de carácter internacional con importancia para la economía y el comercio internacional.

Dentro de los beneficios otorgados a las ZF en Colombia se encuentran:

- tarifa única de impuesto de renta de 15% para usuarios y operadores,
- extensión de tributos aduaneros (IVA y ARANCEL) para mercancías,
- exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan desde territorio aduanero nacional a usuarios industriales,
- exención de IVA por ventas de mercancías a mercados externos,
- las exportaciones que se realicen desde Zona Franca a terceros países se benefician de los acuerdos comerciales internacionales negociados por Colombia,
- se reconoce origen nacional sobre bienes elaborados, manufacturados, transformados o que sean producto de cualquier proceso productivo,
- posibilidad de realizar procesamientos parciales por fuera de la Zona Franca hasta por 9 meses,

- posibilidad de vender al territorio nacional el 100% de la producción de bienes o servicios producidos en Zona Franca con el respectivo pago de Arancel e IVA únicamente sobre el porcentaje de insumos provenientes de terceros países.

Revisión de las restricciones a la contratación de personal extranjero en las ZF

Brasil y Argentina: en ninguno de los dos casos se encontraron topes máximos en la contratación de personal extranjero³¹.

Colombia: Si bien los decretos reglamentarios de la ley de Zona Franca exigen a los usuarios la contratación de una determinada cantidad de personal (el cual varía en función del tipo de zona), en ningún punto se discrimina entre personal extranjero y nacional³².

Ecuador: la ley de Zonas Francas de abril de 2005 establece en el artículo Art. 56 que: “El personal extranjero que se requiera emplear se contratará con la autorización del CONAZOFRA”.³³ No existe más información acerca de lo que regule en relación a los empleados extranjeros

Costa Rica: No se encontraron limitantes a la contratación de personal extranjero³⁴

República Dominicana: La ley de Zonas Francas no diferencia entre empleo nacional y extranjero³⁵

Panamá: “Una vez autorizada la creación de la Zona Procesadora y otorgada la Licencia respectiva, la empresa está obligada a iniciar sus labores para lo cual deberá invertir una suma no inferior a la propuesta en su solicitud y señalada en la Resolución que la autorizó, e iniciar la inversión en un término no mayor de un (1) año contado a partir de su inscripción en el registro oficial de Zonas

³¹ <http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=152&btn=161>, <http://www.suframa.gov.br/>

³² <http://web.presidencia.gov.co/leyes/2005/diciembre/ley1004301205.pdf>,
<http://web.presidencia.gov.co/decretoslinea/2007/octubre/23/dec405123102007.pdf>

³³ http://www.zonapacifico.com/images/documentos/Ley_de_Zonas_Francas.pdf El Consejo Nacional de Zonas Francas, (CONAZOFRA), es la entidad adscrita al Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, creada por la Ley de Zonas Francas a la que corresponden las siguientes funciones principales: 1. Dictar las políticas generales para la operación y supervisión de las zonas francas; 2. Proponer la expedición, modificación o supresión de normas legales u reglamentarias relacionadas con las zonas francas y sus actividades; 3. Analizar las solicitudes para el establecimiento de las zonas francas y determinar sobre ellas; 4. Aprobar los reglamentos internos de cada zona franca, presentados por las empresas administradoras, para su operación; 5. Autorizar las solicitudes de instalación presentadas por futuros usuarios así como el retiro o liquidación de éstos; 6. Absolver consultas que se susciten en la aplicación de la Ley de Zonas Francas y velar por su cumplimiento; 7.- Aplicar las sanciones previstas en la Ley de Zonas Francas.

³⁴ La búsqueda se basó en el análisis de la ley 7210 de Zonas Francas.

³⁵ <http://www.adozona.org/esp/Docs/Ley8-90-esp.pdf>

Procesadoras, así como a contratar a los trabajadores necesarios para la operación de la empresa quienes **deberán ser panameños, salvo por el personal técnico**³⁶.

Nicaragua: En función de lo analizado en el “Reglamento del Decreto de Zonas Francas Industriales de Exportación” (Decreto 50/2005) no se discrimina entre empleo nacional y extranjero³⁷.

Guatemala: En el decreto reglamentario de la Ley de Zonas Francas no se discrimina entre empleo nacional y extranjero, pero además en el Artículo 27 dice: “Las personas extranjeras que laboren para las Entidades Administradoras y Usuarios de la Zona Franca, podrán permanecer y trabajar en el país de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley de Migración y el Código de Trabajo”³⁸.

El Salvador: No se discrimina entre personal nacional y extranjero³⁹.

Belize: se permite que el 15% del total empleado por una EPZ sea extranjero, pero el personal empleado debe estar orientado al desarrollo de tareas técnicas o de dirección⁴⁰.

Emiratos Árabes: Existen dos formas de contratar personal:

La primera es contratando personal patrocinado por la Autoridad de la Zona. En dicho caso, el empleado nacional o extranjero no podrá ingresar a la zona hasta que hayan sido provistos de una tarjeta de empleo y una tarjeta de residencia. De la misma manera la autoridad es capaz de establecer en forma discrecional límites en el número de empleados para un usuario en particular, el cual se determinará con absoluta discrecionalidad de la Autoridad y sobre la base de la actividad y el tamaño del usuario.

Una segunda forma es contratar personal no patrocinado por la autoridad. En dicho caso las personas deben ser autorizadas a trabajar para un usuario en particular y estará sujeta a las leyes de los Emirato Árabes, además de las leyes y reglamentos que atañen a la Zona Franca. Asimismo, el personal extranjero a ser contratado bajo esta modalidad requerirá primero un permiso de entrada y además la autorización implicará el pago de un arancel por adelantado en el momento de solicitar el permiso.

³⁶ <http://www.investmentpanama.com/zonas-francas-de-produccion.html#regimen-migratorio>

³⁷ <http://www.mific.gob.ni/LinkClick.aspx?fileticket=Blhd10o1peg%3D&tabid=60>

³⁸ <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/aduanas/30-legislaci-normativa-aduanera/55-decreto-65-89-ley-de-zonas-francas.html?start=9>

³⁹ <http://elsalvador.abogadosnotarios.com/leyes-el-salvador/derecho-aduanal/reglamento-general-de-la-ley-del-regimen-de-zonas-francas-y-recintos-fiscales>

⁴⁰ [http://www.belizeinvest.org.bz/PDF/Appliation%20Forms/EPZ%20Applxn%20REQUIREMENTS%20\(2\).pdf](http://www.belizeinvest.org.bz/PDF/Appliation%20Forms/EPZ%20Applxn%20REQUIREMENTS%20(2).pdf)

En conclusión si bien la ley no prevé un porcentaje mínimo de personal nacional a contratar por parte de los usuarios, existe discrecionalidad por parte de la autoridad en permitir o no la contratación de personal extranjero⁴¹.

Alemania: La regulación alemana prevé ciertas condiciones generales para los trabajadores empleados en la zona, relativas a: sueldo mínimo, pago por horas extras, duración de las vacaciones, pago por los días de las vacaciones. Además estipula que los trabajadores que presten servicios desde el extranjero (fuera de Alemania) deberán registrarse ante la “The Federal Customs Administration” autoridad de la Zona y deberá asimismo cumplir con las condiciones que se aplican a los trabajadores que están dentro de la Zona. A pesar de esto, no se diferencia entre la nacionalidad de los trabajadores que están empleados dentro de la Zona⁴².

En general, por disposición de la UE las Zonas Francas europeas son del tipo FTZ, por lo cual su actividad es principalmente comercial y logística. Esta puede ser una causa por la cual no se detecten cláusulas relativas al nivel máximo de personal extranjero a contratar.

Irlanda: en ninguna de las páginas⁴³ que promocionan la Zona aparece nada relativo a normativa regulatoria de la misma, ni relacionado con cláusulas de máximo en la contratación de personal extranjero. En función de lo que se promociona en dichas páginas se percibe que se busca por parte de los desarrolladores, brindar a las empresas allí localizadas personal calificado y existe un gran esfuerzo de capacitación por parte del gobierno en este sentido. Es por esto que parecería a priori no existir necesidades de contratar mano de obra extranjera.

Asia: en el caso de los países asiáticos en función de la información relevada⁴⁴, no fue posible encontrar evidencia acerca de la existencia de cláusulas relativas al máximo de personas extranjeras que pueden trabajar en las zonas. Las causas pueden ser diversas pero el hecho de que en general se trate de industrias intensivas en mano de obra de baja calificación, hace que en general no sea necesaria la incorporación de personal extranjero.

Revisión de la regulación del ingreso de mercadería de ZF a territorio nacional no franco

⁴¹ <http://compliance.dmcc.ae/display/subsection/18/92/269>

⁴² http://www1.zoll.de/english_version/index.html

⁴³ <http://www.shannondevelopment.ie>, <http://www.shannonireland.com/>

⁴⁴ <http://eng.bjfez.net/main/>, <http://www.gwadarport.gov.pk/Links.aspx>, <http://www.customs.gov.sg/topNav/leg/>

Previo al análisis de la normativa caso a caso debe mencionarse que el Banco Mundial en su informe del año 2008 denominado *“SPECIAL ECONOMIC ZONES: PERFORMANCE, LESSONS LEARNED, AND IMPLICATIONS FOR ZONE DEVELOPMENT”* incluye dentro de la guía de buenas prácticas, y como marco normativo básico para un régimen de Zonas Francas, la liberalización de las ventas al mercado doméstico, siempre sobre una base general en lugar de caso a caso. Se entiende además que las mismas constituyen una importación del mercado interno, y por lo tanto deben quedar sujetas al pago de derechos e impuestos de importación⁴⁵. A continuación se desarrollan los casos particulares para los países analizados.

1) ARGENTINA

LEY 24.331⁴⁶ :

Art. 28°. - Las mercaderías que se extraigan de la zona franca con destino al territorio aduanero general serán consideradas como una importación.

Art. 34°. - El Poder Ejecutivo Nacional establecerá mediante reglamentación el régimen aplicable en materia de destinaciones suspensivas de importación y exportación desde o hacia la zona franca, contemplando en ella la prohibición de nacionalización de mercaderías que ingresen al territorio aduanero general o especial.

Resolución General 270/98: Apruébanse normas relativas a la habilitación, funcionamiento y control de las Zonas Francas⁴⁷ (Reglamentación AFIP). ANEXO VI TRATAMIENTO TRIBUTARIO, PROHIBICIONES Y ESTIMULOS A LA EXPORTACION. II- IMPORTACION AL TERRITORIO ADUANERO

1.- La importación para consumo al Territorio Aduanero de mercaderías afectadas a la actividad comercial en la Zona Franca, en el mismo estado en que ingresaron a la misma, estará sujeta, cuando corresponda, a la aplicación de los tributos y de las prohibiciones vigentes para las mercaderías provenientes de extrazona.

2.- La importación para consumo al Territorio Aduanero de mercaderías provenientes de la Zona Franca en el mismo estado en que ingresaron a la misma, estará sujeta, cuando corresponda, a la aplicación de los tributos y de las prohibiciones vigentes para las mercaderías provenientes de extrazona, inclusive cuando sean originarias y procedentes de los países integrantes del MERCOSUR.

⁴⁵ Banco Mundial (2008)

⁴⁶ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/725/norma.htm>

⁴⁷ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/54479/norma.htm>

El procedimiento establecido precedentemente será de aplicación para las mercaderías adquiridas en la Zona Franca en virtud de haber sido subastadas con motivo de su abandono, en los términos del Punto B) del ANEXO V de esta Resolución.

Cuando las mercaderías fueren originarias y procedentes de países con los cuales se hubieren acordado preferencias arancelarias en el marco de la ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI), incluyendo los países integrantes del MERCOSUR, gozarán de las mismas en la medida que se cumplan las condiciones establecidas en la Resolución N° 78 del Comité de Representantes de ALADI, debiendo la Aduana por la cual se registre el despacho de importación, controlar que se cumpla la condición de expedición directa desde el país exportador a la zona franca, en las condiciones del Punto cuarto de la precitada Resolución N° 78.

3.- La importación para consumo al Territorio Aduanero de los bienes de capital producidos en la Zona Franca con insumos de origen extranjero y cuando estuviere autorizada dicha importación por la Autoridad de Aplicación, estará sometida al tratamiento establecido en el régimen general de importación en materia tributaria y de prohibiciones vigentes para las mercaderías provenientes de extrazona.

4.- Con excepción de lo previsto en el punto precedente, queda prohibida la importación para consumo de las mercaderías resultantes de procesos industriales en la Zona Franca, las que deberán ser exportadas a otros países.

2) BRASIL

LEI Nº 3.173, de 06 de junho de 1957: Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências⁴⁸.

Art. 8º - Los bienes almacenados en la zona libre se pueden incorporar en la circulación nacional a través de un orden regular y el pago de los derechos e impuestos correspondientes a ser recaudados por esta razón.

3) COLOMBIA

A través de la Ley 1004⁴⁹ del 30/12/2005 se establecen las nuevas bases para el desarrollo de un régimen especial para estimular la inversión basada en el instrumento Zonas Francas. En su artículo

⁴⁸ LEI Nº 3.173, de 06 de junho de 1957:

http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/linha_direta/legi_l_3173.pdf

⁴⁹ <http://web.presidencia.gov.co/leyes/2005/diciembre/ley1004301205.pdf>

4° de la presente ley se establece que Para la reglamentación del presente capítulo (Capítulo 1 - ZONA FRANCA), el Gobierno Nacional deberá: ...

3. Determinar las condiciones con arreglo a las cuales los bienes fabricados o almacenados en Zona Franca, pueden ingresar temporalmente al territorio aduanero nacional. La introducción definitiva de estos bienes al territorio aduanero nacional será considerada como una importación ordinaria.

En consecuencia es de suponer que el ingreso de los bienes desde zona franca a territorio nacional es posible, siendo considerada esta operación una importación ordinaria.

DECRETO NÚMERO 383 DE 2007: PARTE IV - OPERACIONES DE ZONAS FRANCAS PERMANENTES CON DESTINO AL RESTO DEL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL⁵⁰

Artículo 399. Régimen de importación. La introducción al resto del Territorio Aduanero Nacional de bienes procedentes de la Zona Franca será considerada una importación y se someterá a las normas y requisitos exigidos a las importaciones de acuerdo con lo previsto en este decreto.

Parágrafo. Los productos fabricados en la Zona Franca que tengan Registro Sanitario expedido por el INVIMA se exceptúan de visto bueno para su ingreso al resto del Territorio Aduanero Nacional.

Artículo 400. Liquidación de tributos aduaneros. Cuando se importen al resto del Territorio Aduanero Nacional mercancías fabricadas, producidas, reparadas, reacondicionadas o reconstruidas en Zona Franca, los derechos de aduana se liquidarán y pagarán sobre el valor en aduana de las mercancías importadas, en el estado que presenten al momento de la valoración, deduciendo del mismo el valor agregado nacional y/o el valor de los bienes nacionalizados que se les haya incorporado en la Zona Franca. El gravamen arancelario aplicable corresponde a la subpartida del producto final.

Las mercancías de origen extranjero almacenadas en Zona Franca serán valoradas considerando el estado que presenten al momento de la valoración. El gravamen arancelario aplicable corresponde al de la subpartida de la mercancía que se está importando.

El valor en aduana de las mercancías importadas se determinará de conformidad con las reglas establecidas en el Acuerdo sobre Valoración de la OMC y normas reglamentarias.

Cuando en la producción, elaboración o transformación, reparación, reacondicionamiento o reconstrucción del bien final se hubieren incorporado materias primas o insumos que se encuentren

⁵⁰ <https://www.mincomercio.gov.co/descargar.php?id=23085>

incluidos en el Sistema Andino de Franjas de Precios, deberá liquidarse el gravamen arancelario correspondiente a las subpartidas arancelarias de las materias primas o insumos extranjeros que participen en su fabricación.

Parágrafo. El impuesto sobre las ventas se liquidará, en ambos casos, en la forma prevista en el artículo 459 del Estatuto Tributado.

Artículo 401. Certificado de integración. Para los efectos previstos en el artículo anterior, el usuario operador expedirá el certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en el respectivo proceso. Dicho certificado constituirá documento soporte de la Declaración de Importación.

Artículo 402. Agregado nacional. Para efectos de lo establecido en el artículo 400 de este Decreto, se considerarán nacionales las materias primas, insumos y bienes intermedios, provenientes de terceros países, desgravados en desarrollo de acuerdos de libre comercio celebrados por Colombia, cuando dichos productos cumplan con los requisitos de origen exigidos.

Igualmente, se considera como valor agregado nacional, la mano de obra, los costos y gastos nacionales en que se incurra para la producción del bien, el beneficio y las materias primas e insumos nacionales y extranjeros que se encuentren en libre disposición en el resto del Territorio Aduanero Nacional, que se introduzcan temporal o definitivamente para ser sometidos a un proceso de perfeccionamiento en la Zona Franca.

4) ECUADOR

CODIFICACIÓN 2005-004 - H. CONGRESO NACIONAL - LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y CODIFICACIÓN
Resuelve: EXPEDIR LA SIGUIENTE CODIFICACIÓN DE LA LEY DE ZONAS FRANCAS⁵¹

Art. 32°- Las mercaderías de las zonas francas podrán ser introducidas al territorio nacional como si se tratara de una importación al país, sujetándose a las leyes que rigen en la materia.

Los extranjeros y los ciudadanos mayores de dieciocho años, previa autorización de la empresa administradora, podrán ingresar al país desde las zonas francas, productos y mercaderías, en cantidades no comerciales, con sujeción al reglamento que para el efecto expida el Presidente de la República.

⁵¹ <http://www.cea.es/portal/novedades/2012/GuiaInversiones/america/ecuador/pdf/registro562.pdf>

La empresa administradora comunicará mensualmente a la Corporación Aduanera Ecuatoriana de todas las transacciones libre de impuestos realizadas, incluyendo, nombre del comprador, número de cédula de identidad, pasaporte y valor de la compra.

5) REPUBLICA DOMINICANA

LEY 8-90 sobre Fomento de Zonas Francas de Exportación⁵²

Art. 17°- Las empresas autorizadas a operar en las Zonas Francas de Exportación podrán:

...

e. Exportar hasta un 20% de su producción al mercado local y/o territorio dominicano, cuando se trate de productos fabricados en el país y cuya importación esté permitida por la ley, bajo el control y vigilancia de la Dirección General de Aduanas y el Consejo nacional de Zonas Francas con el previo pago de un 100% de los impuestos Correspondientes.

f. Exportar a territorio dominicano bienes y/o servicios de su producción, previo pago del 100% de los aranceles e impuestos establecidos para importaciones semejantes, siempre que se cumplan una de las siguientes condiciones:

1ro. Que el producto a exportar no se manufacture en territorio fuera de la Zona Franca, en República Dominicana.

2do. Que el producto a exportar tenga componentes locales, es decir, materia prima nacional, en por lo menos un 25% del total.

6) PANAMÁ

Ley de Zonas Procesadoras para la Exportación N° 25 de 30 de noviembre de 1992⁵³

Cuando los bienes o servicios elaborados o prestados en las Zonas Procesadoras sean importados al territorio fiscal panameño, se pagarán los impuestos o gravámenes aduaneros correspondientes.

7) NICARAGUA

Reglamento del Decreto de Zonas Francas Industriales de Exportación: DECRETO No. 50--2005⁵⁴

Capítulo XII: De las importaciones de Bienes al Territorio Aduanero Nacional

⁵² http://guiarepublicadominicana.com/images/pdf/leyes_tributarias/ley8-90.pdf

⁵³ <http://www.investmentpanama.com/zonas-francas-de-produccion.html#regimen-migratorio>

Art. 49° De las Importaciones de Bienes desde Zona Franca al Territorio Aduanero Nacional. La empresa interesada en introducir bienes producidos por la misma para ser consumidos en el territorio aduanero nacional, deberá solicitar previamente un permiso al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) a través de la Secretaría Técnica. El MIFIC podrá aprobar total o parcialmente o negar tal solicitud siempre que no constituyan una evidente desventaja para la producción nacional, teniendo en cuenta si hay o no producción nacional y si la hubiere, el impacto que la cantidad solicitada tenga en ésta y si contribuye a sustituir importaciones.

Art. 50° Una vez autorizado, este permiso tendrá una validez de seis (6) meses y deberá contener la descripción y cantidad autorizada, que podrá ser parcial o total, el importador deberá cumplir con las formalidades establecidas en la legislación nacional, en especial el pago de los derechos e impuestos respectivos, previo a la entrega de la mercancía.

Art. 51° Requisitos para la Autorización. Para obtener la autorización, el interesado deberá dirigir solicitud por escrito al Ministerio de Fomento Industria y Comercio, detallando además la siguiente información:

1. Nombre y calidades del beneficiario;
2. Descripción detallada de los bienes o servicios a importar en el territorio aduanero nacional, indicando la cantidad y el valor a facturar, en pesos centroamericanos;
3. Cualquier información adicional solicitada por el MIFIC.

Art. 52° Plazo para Resolver la Solicitud. El MIFIC, deberá resolver en un plazo no mayor a ocho días hábiles posteriores al recibo de la solicitud de importación del bien o el servicio.

Art. 53° Del Pago de los Derechos e Impuestos Correspondientes. Previo al pago de los derechos e impuestos correspondientes, el importador deberá presentar con la declaración de importación la autorización emitida por el MIFIC.

En caso que un producto fabricado o transformado en una Zona Franca de Nicaragua vaya a ser importado al territorio aduanero nacional, los impuestos de importación se liquidarán de la manera siguiente:

⁵⁴ <http://www.mific.gob.ni/LinkClick.aspx?fileticket=Blhdl0o1peg%3D&tabid=60>

Gravamen arancelario:

1.1 El gravamen arancelario se liquidará sobre el valor de los componentes extranjeros incorporados al bien final.

1.2 El declarante podrá elegir entre las partidas arancelarias de las materias primas utilizadas o la partida arancelaria del bien final, a su elección.

1.3 Se considerarán como nacional aquellas materias primas e insumos que provengan de países con los cuales Nicaragua tenga Acuerdos de Libre Comercio y que estén completamente desgravados y cumplan con las normas de origen.

1.4 Impuesto al Valor Agregado: El IVA se liquidará sobre el valor total del bien que se pretende importar.

8) COREA

Al respecto, el régimen Coreano de Zonas Francas prevé que si los bienes son manufacturados o producidos en la Zona Franca usando insumos extranjeros (en su totalidad o en parte del proceso), y dichos bienes quieren ser ingresados al territorio aduanero se deberá realizar una notificación de importación y pagar los derechos aduaneros correspondientes⁵⁵.

9) ESTADOS UNIDOS

En el Act 19 del *United States Code* el cual refiere a los Derechos aduaneros, en los numerales 81a hasta el numeral 81u⁵⁶ se describe la reglamentación relativa a las Zonas Francas. En particular en el numeral 81.c se especifica que: los bienes almacenado, vendidos, expuestos, divididos, reacondicionados, ensamblados, distribuidos, ordenados, clasificados, que se limpien, que se mezclen con mercancía nacional o extranjera, o sean manipulados dentro de la Zona, pueden ser ingresados al territorio aduanero de los Estados Unidos, en su embalaje original o en cualquier otro, pero quedarán sujetos a las leyes y regulaciones de importación de mercaderías que rigen en este país.

En el caso que exista una transformación productiva (industrialización) que implique la utilización de insumos extranjeros e insumos nacionales, se deberán pagar los impuestos y derechos de importación correspondientes sobre la cantidad de la mercadería extranjera utilizada en la

⁵⁵http://www.investkorea.org/InvestKoreaWar/work/ik/eng/etc/faq_list.jsp?sel_num=16&title=Free%20Trade%20Zones

⁵⁶<http://ia.ita.doc.gov/ftzpage/19uscftz/ch1a.html#81>

fabricación del bien que ingresa a territorio aduanero nacional. Por otra parte, los residuos que resulten del proceso productivo y que quieran ser destinados a territorio aduanero nacional deberán pagar derechos de importación e impuestos por la porción de bienes extranjeros utilizados en el proceso productivo.

10) EUROPA

Según lo expresado en Titulo 5 del Código Aduanero Comunitario⁵⁷, las mercaderías introducidas a una Zona Franca podrán ser luego introducidas en territorio aduanero comunitario mediante la aplicación de las medidas de política comercial pertinentes.

Art. 808°: Las medidas de política comercial previstas en los actos comunitarios serán aplicables a las mercancías no comunitarias introducidas en zona franca, o en depósito franco únicamente en la medida en que se refieran a la introducción de mercancías en el territorio aduanero de la Comunidad.

Art. 810°: En las zonas francas o en los depósitos francos se podrá constituir un almacén de avituallamiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento (CE) no 800/1999.

En el caso de las Zonas Francas Europeas, las mismas adoptan en casi su totalidad el formato de Free Trade Zones debido a que es un requisito establecido por la Unión Europea. Por lo cual la Zonas Francas funcionan como polos logísticos, cuya principal actividad es la logística y la distribución de mercaderías.

⁵⁷<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:253:0001:0766:ES:PDF>

ANEXO II. Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación (prohibidas por la OMC)

- a) El otorgamiento por los gobiernos de subvenciones directas a una empresa o rama de producción haciéndolas depender de sus resultados de exportación.
- b) Sistemas de no retrocesión de divisas o prácticas análogas que implican la concesión de una prima a las exportaciones.
- c) Tarifas de transporte interior y de fletes para las exportaciones, proporcionadas o impuestas por las autoridades, más favorables que las aplicadas a los envíos internos.
- d) El suministro por el gobierno o por organismos públicos, directa o indirectamente por medio de programas impuestos por las autoridades, de productos o servicios importados o nacionales, para uso en la producción de mercancías exportadas, en condiciones más favorables que las aplicadas al suministro de productos o servicios similares o directamente competidores para uso en la producción de mercancías destinadas al consumo interno, si (en el caso de los productos) tales condiciones son más favorables que las condiciones comerciales que se ofrezcan a sus exportadores en los mercados mundiales. Por "condiciones comerciales que se ofrezcan" se entenderá que no existen limitaciones a la elección entre productos nacionales y productos importados y que dicha elección se basará exclusivamente en consideraciones comerciales.
- e) La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos⁵⁸ o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales. A los efectos del presente Acuerdo:

Por "impuestos directos" se entenderán los impuestos sobre los salarios, beneficios, intereses, rentas, cánones o regalías y todas las demás formas de ingresos, y los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles.

Por "cargas a la importación" se entenderán los derechos de aduana, otros derechos y otras cargas fiscales no mencionadas en otra parte de la presente nota que se perciban sobre las importaciones.

Por "impuestos indirectos" se entenderán los impuestos sobre las ventas, el consumo, el volumen de negocio, el valor añadido, las franquicias, el timbre, las transmisiones y las existencias y equipos, los ajustes fiscales en la frontera y los demás impuestos distintos de los impuestos directos y las cargas a la importación.

Por impuestos indirectos "que recaigan en etapas anteriores" se entenderán los aplicados a los bienes y servicios utilizados directa o indirectamente en la elaboración del producto.

Por impuestos indirectos "en cascada" se entenderán los que se aplican por etapas sin que existan mecanismos que permitan descontar posteriormente el impuesto si los bienes o servicios sujetos a impuestos en una etapa de la producción se utilizan en una etapa posterior de la misma.

La "remisión" de impuestos comprende el reembolso o la reducción de los mismos.

La "remisión o devolución" comprende la exención o el aplazamiento total o parcial de las cargas a la importación.

Los Miembros reconocen que el aplazamiento no constituye necesariamente una subvención a la exportación en los casos en que, por ejemplo, se perciben los intereses correspondientes. Los Miembros reafirman el principio de que los precios de las mercancías en transacciones entre empresas exportadoras y compradores extranjeros bajo su control o bajo un mismo control deberán ser, a efectos fiscales, los precios que serían cargados entre empresas independientes que actuaran en condiciones de plena competencia. Todo Miembro podrá señalar a la atención de otro Miembro las prácticas administrativas o de otra clase que puedan infringir este principio y que den por resultado una importante economía de impuestos directos en transacciones de exportación. En tales circunstancias, los Miembros normalmente tratarán de resolver sus diferencias por las vías previstas en los tratados bilaterales existentes en materia fiscal o recurriendo a otros mecanismos internacionales específicos, sin perjuicio de los derechos y obligaciones que para los Miembros se derivan del GATT de 1994, con inclusión del derecho de consulta establecido en la frase precedente.

El párrafo e) no tiene por objeto coartar la posibilidad de un Miembro de adoptar medidas destinadas a evitar la doble imposición de los ingresos procedentes del extranjero devengados por sus empresas o por las empresas de otro Miembro.

f) La concesión, para el cálculo de la base sobre la cual se aplican los impuestos directos, de deducciones especiales directamente relacionadas con las exportaciones o los resultados de exportación, superiores a las concedidas respecto de la producción destinada al consumo interno.

g) La exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno.

h) La exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en etapas anteriores sobre los bienes o servicios utilizados en la elaboración de productos exportados, cuando sea mayor que la exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada similares que recaigan en etapas anteriores sobre los bienes y servicios utilizados en la producción de productos similares cuando se venden en el mercado interno; sin embargo, la exención, remisión o aplazamiento, con respecto a los productos exportados, de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en etapas anteriores podrá realizarse incluso en el caso de que no exista exención, remisión o aplazamiento respecto de productos similares cuando se venden en el mercado interno, si dichos impuestos indirectos en cascada se aplican a insumos consumidos en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio). Este apartado se interpretará de conformidad con las directrices sobre los insumos consumidos en el proceso de producción, enunciadas en el Anexo II.

i) La remisión o la devolución de cargas a la importación por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio); sin embargo, en casos particulares una empresa podrá utilizar insumos del mercado interno en igual cantidad y de la misma calidad y características que los insumos importados, en sustitución de éstos y con objeto de beneficiarse de la presente disposición, si la operación de importación y la correspondiente operación de exportación se realizan ambas dentro de un período prudencial, que no ha de exceder de dos años. Este apartado se interpretará de conformidad con las directrices sobre los insumos consumidos en el proceso de producción, enunciadas en el Anexo II, y con las directrices para determinar si los sistemas de devolución de cargas a la importación en casos de sustitución constituyen subvenciones a la exportación, enunciadas en el Anexo III.

j) La creación por los gobiernos (u organismos especializados bajo su control) de sistemas de garantía o seguro del crédito a la exportación, de sistemas de seguros o garantías contra alzas en el coste de los productos exportados o de sistemas contra los riesgos de fluctuación de los tipos de cambio, a tipos de primas insuficientes para cubrir a largo plazo los costes y pérdidas de funcionamiento de esos sistemas. El párrafo h) no se aplica a los sistemas de imposición sobre el valor añadido ni a los ajustes fiscales en frontera establecidos en sustitución de dichos sistemas; al problema de la exoneración excesiva de impuestos sobre el valor añadido le es aplicable solamente el párrafo g).

k) La concesión por los gobiernos (u organismos especializados sujetos a su control y/o que actúen bajo su autoridad) de créditos a los exportadores a tipos inferiores a aquellos que tienen que pagar

realmente para obtener los fondos empleados con este fin (o a aquellos que tendrían que pagar si acudiesen a los mercados internacionales de capital para obtener fondos al mismo plazo, con las mismas condiciones de crédito y en la misma moneda que los créditos a la exportación), o el pago de la totalidad o parte de los costes en que incurran los exportadores o instituciones financieras para la obtención de créditos, en la medida en que se utilicen para lograr una ventaja importante en las condiciones de los créditos a la exportación. No obstante, si un Miembro es parte en un compromiso internacional en materia de créditos oficiales a la exportación en el cual sean partes por lo menos 12 Miembros originarios del presente Acuerdo al 1º de enero de 1979 (o en un compromiso que haya sustituido al primero y que haya sido aceptado por estos Miembros originarios), o si en la práctica un Miembro aplica las disposiciones relativas al tipo de interés del compromiso correspondiente, una práctica seguida en materia de crédito a la exportación que esté en conformidad con esas disposiciones no será considerada como una subvención a la exportación de las prohibidas por el presente Acuerdo.

l) Cualquier otra carga para la Cuenta Pública que constituya una subvención a la exportación en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994.

ANEXO III. Guía de buenas prácticas de la OCDE para el establecimiento de Zonas Francas⁵⁸

- Se debe determinar qué tipo de ZF se desea promover: los programas deben apuntar al desarrollo amplio de sectores económicos que incluyan actividades manufactureras y de comercio, servicios profesionales (almacenamiento, trasbordo, informática).
- Debe haber un involucramiento importante del sector privado en el desarrollo y gerenciamiento de la zona: hay evidencia empírica que marca un funcionamiento más eficiente de las zonas operadas por privados.
- El marco regulatorio debe diseñarse para desarrollar zonas para competir en base a facilidades y servicios más que en base a incentivos fiscales. Los gobiernos deben fijarse expectativas realistas en base a un análisis costo-beneficio. Este análisis debe incluir varios escenarios, incluyendo aquellos en los que el sector público es responsable del gerenciamiento y la operación de la infraestructura de la zona y aquellos en donde el responsable es el sector privado.
- El requisito de exportación mínima debe ser eliminado a los efectos de maximizar la flexibilidad del régimen y cumplir con las obligaciones de la OMC. El régimen de incentivos debe ser consistente con las normas OMC. Esto está vinculado fundamentalmente al uso de subsidios e incentivos fiscales que están condicionados a requisitos mínimos de exportación o el requisito de contenido local.
- Las ZF deben respetar el principio de no discriminación entre proyectos de inversión extranjeros y nacionales.
- Los regímenes laborales deben ser consistentes con las normas internacionales incluidos los estándares de la OIT. Asimismo las normas que rigen el trabajo de extranjeros deben ser transparentes y desalentar una dependencia excesiva de la mano de obra extranjera a expensas del mercado de trabajo doméstico.
- Deben existir estándares de desarrollo físico y criterios claros para la aprobación del desarrollo de zonas públicas o privadas. Esto incluye el desarrollo de la zona, estándares

⁵⁸ OCDE (2009)

medioambientales, trayectoria técnica y financiera del grupo que pretende desarrollar la zona y un requisito de capital mínimo.

- Los beneficios para el exportador indirecto (acceso de puerto libre a las zonas) deben ser otorgados a firmas de la economía local, lo que proveerá un aumento en los vínculos entre éstas y las firmas localizadas en la ZF. Generar vínculos de respaldo con la economía local ofrece una gran oportunidad para alcanzar crecimiento económico y del mercado laboral en toda la economía.
- Debe generarse una relación de colaboración entre los proyectos de inversión en las ZF y en las empresas e instituciones de investigación locales. Alentar redes de negocios y clusters entre inversiones dentro y fuera de la ZF incrementará la transferencia de conocimiento y habilidades a la economía local.
- A los explotadores de ZF se les debe permitir brindar servicios de telecomunicaciones, agua, saneamiento y energía a los usuarios de ZF.
- Paquetes de incentivos generosos como exenciones tributarias y arancelarias deben ser monitoreadas y evaluadas periódicamente para asegurarse que están cumpliendo sus objetivos.
- Debe alentarse un conjunto común de incentivos y privilegios para todas las ZF del país. Esto reduce el problema de la competencia entre ZF que contamina los programas, garantizando igualdad de condiciones entre ellas.
- Cuando se utilizan incentivos basados en el rendimiento, éstos deberían incluirse dentro del código fiscal del país y no en una legislación especial. Tener varios regímenes de impuestos tales como uno para ZF y otro para la economía en general puede agotar los recursos y la eficacia de las administraciones tributarias nacionales.
- Fomentar la introducción de cláusulas de suspensión en el caso en que se ofrecen incentivos fiscales. Compromisos de largo plazo crean problemas de equidad mediante la discriminación del programa de la ZF y van contra la naturaleza temporal de los incentivos.
- Vincular los incentivos fiscales al proceso real de incentivos de formación de capital. Los incentivos fiscales que pueden tener este efecto incluyen créditos fiscales a la inversión y la exención de aranceles a bienes de capital mientras que medidas radicales tales como

exenciones fiscales a menudo alientan la planificación fiscal en vez de la inversión productiva.

- Tener un sistema de registro de las inversiones sencillo en lugar de un lento y complicado régimen de aprobación de inversiones. Las solicitudes deben realizarse ante una única oficina, que será la que otorgará la licencia. Se debe usar una lista negativa de actividades no elegibles y los criterios de aprobación o denegación deben ser públicos y debe existir una cláusula de aprobación automática en caso de que se cumpla con las normas durante el período de examen.
- Deben facilitarse permisos adicionales que cubran tierras, construcción, trabajo, salud, y cuestiones de seguridad, que deben gestionarse ante la autoridad de la ZF en vez de que el inversor tenga que ir a cada Ministerio o Agencia individualmente (*one-stop shop services*)
- Un factor fundamental para el éxito de las ZF es mantener la autonomía y efectividad del cuerpo encargado de supervisar las operaciones de la zona en áreas tales como dotación de personal, control del presupuesto, financiación, asociaciones con usuarios, y facilitación de negocios. Más aún, un aspecto crítico del marco institucional es que las autoridades públicas permanezcan vinculadas únicamente a funciones de regulación y se mantengan separadas de lo que es la posesión, desarrollo u operación de la ZF. Esto eliminará cualquier conflicto de intereses que pueda darse desde el ente regulador que tiene la autoridad para aprobar zonas y proyectos y al mismo tiempo poseer ZF.
- La autoridad de la ZF debe tener suficiente autonomía especialmente en lo que refiere a dotación de personal, presupuesto, el gasto y la formulación de políticas y ello debe estar estipulado en la ley.
- Debe maximizarse la eficiencia de la autoridad de la ZF a través de la constitución un Directorio independiente que esté compuesto por representantes de los ministerios claves y representantes del sector privado.
- Debe establecerse una única entidad en cada zona, encargada de todos los permisos y licencias, y que asista a los explotadores privados a establecer la zona y también asista a los inversores privados para realizar su inversión en la ZF.
- En la medida de lo posible, las funciones fundamentales no deben ser privatizadas ni tercerizadas.

- La forma en cómo están gestionadas las ZF también es crucial para su éxito. La gestión mejora cuando la zona está operada en base a recuperación de costos y enfocadas al cliente. Incluso en el caso de ZF públicas gestionadas por el Estado se debe trabajar en base a recuperación de costos, limitando los subsidios y el cobro de tasas a los servicios que se prestan basados en precios de mercado.
- Se debería realizar una planificación del uso del suelo y localización en la definición de áreas para desarrollo industrial y comercial para atraer explotadores privados.
- Se debería desarrollar un criterio de designación de zona en la ley e implementar regulaciones que aseguren que las ZF privadas están convenientemente localizadas (cerca de centros poblados y “hubs” de transporte) y minimizar los costos de infraestructura fuera de las instalaciones a cargo del Estado.
- Se debería establecer una unidad de planificación del uso de la tierra e infraestructura en el gobierno a los efectos de asegurar una adecuada planificación y apoyo a las necesidades de infraestructura fuera de las instalaciones.

ANEXO IV. Normativa relativa al Régimen de Zonas Francas en Uruguay

Ley N°15.921: Ley de Zonas Francas

Disposiciones generales

La Ley que declara de interés nacional y habilita el régimen de Zonas Francas es la N° 15.921 del 17 de diciembre de 1987. En su artículo 1° la ley expone que los objetivos de las mismas son: “...promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional”.

Asimismo, en su artículo 2° se define que las Zonas Francas son “...áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, las que serán determinadas por el Poder Ejecutivo...”. En el mismo artículo 2° se definen que “las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en la presente ley, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios y entre ellas:

A) Comercialización de bienes,..., depósito, almacenamiento, acondicionamiento, selección, clasificación, fraccionamiento, armado, desarmado, manipulación o mezcla de mercancías o materias primas de procedencia extranjera o nacional. ...

B) Instalación y funcionamiento de establecimientos fabriles.

C) Prestación de todo tipo de servicios, no restringidos por la normativa nacional, tanto dentro de la zona franca como desde ella a terceros países. Se consideran comprendidas en el presente literal, las prestaciones de servicios dentro de cualquier zona franca en beneficio de usuarios de otras zonas francas. ...

D) Otras que, a juicio del Poder Ejecutivo, resultaren beneficiosos para la economía nacional o para la integración económica y social de los Estados.”

Por otra parte, en este artículo se agregan la posibilidad de brindar algunos servicios telefónicos o informáticos desde Zonas Francas hacia el territorio nacional no franco, entre los cuales se encuentran:

“1) Centro Internacional de Llamadas (International Call Centers), excluyéndose aquellos que tengan como único o principal destino el territorio nacional.

- 2) Casillas de correo electrónico.
- 3) Educación a distancia.
- 4) Emisión de certificados de firma electrónica.”

Para estos servicios se prevé que los mismos reciban el mismo tratamiento tributario que los servicios prestados desde el exterior ya sea en lo que refiere el prestador, así como a la deducibilidad del mismo por el prestatario.

De la Administración, Control y Explotación de las Zonas Francas

En relación al órgano encargado de la administración del régimen, la presente ley establece en su artículo 5° que: “La administración, supervisión y control de las zonas francas estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección de Zonas Francas a la cual se podrá conceder la desconcentración adecuada para el mejor cumplimiento de sus funciones”. Cabe acotar que a partir de lo dispuesto por el artículo 159 de la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996, mediante la fusión de la Dirección Nacional de Zonas Francas y la Dirección General de Comercio Exterior, fue creada la Unidad Ejecutora 014 “Dirección General de Comercio” dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección de Zonas Francas fue transformada en el Área Zonas Francas dentro de la Dirección General de Comercio.

Por otra parte, la presente ley establece en su artículo 6° la creación de una “Comisión Honoraria Asesora” en materia de Zonas Francas, integrada por 1 miembro del Poder Ejecutivo y 4 elegidos por la CND, con el cometido de asesorar en la determinación de las áreas del territorio nacional donde habrán de instalarse las zonas francas de explotación estatal o particular.

En el Artículo 8 se establece además que “Cada área delimitada como zona franca podrá ser explotada por el Estado o por particulares debidamente autorizados”. Se entiende asimismo el término “explotación” como: “la operación por la cual a cambio de un precio convenido con cada usuario, una persona física o jurídica provee la infraestructura necesaria y suficiente para la instalación y funcionamiento de una zona franca”.

Por otra parte en el Artículo 10° se establece que los privados que sean autorizados a explotar una Zona Franca deberán pagar al Estado una suma única o un canon periódico según se convenga. Se establece además en el Artículo 11° que estas empresas privadas deberán realizar su explotación en

los términos que resulten de su autorización y su violación o falta de cumplimiento podrán ser objeto de una multa.

De los usuarios de Zonas Francas

El Artículo 14° de la Ley determina que se denomina usuarios de Zonas Francas: “todas las personas físicas o jurídicas que adquieran derecho a desarrollar en ellas cualquiera de las actividades a que se refiere el artículo 2º”. Se agrega asimismo, que estas empresas instaladas en zonas francas no podrán desarrollar actividades industriales, comerciales y de servicios, fuera de las mismas.

Asimismo el artículo 15° distingue entre 2 tipos de usuarios los directos y los indirectos. El usuario directo es aquel que adquiere su derecho a operar en zona franca mediante contrato celebrado con quien explota la misma, sea el Estado o particular debidamente autorizado. El usuario indirecto por otra parte, es aquel que adquiere su derecho a operar en zona franca mediante contrato celebrado con el usuario directo utilizando o aprovechando sus instalaciones.

Finalmente, el artículo 18° incluye una cláusula sobre el empleo dado que establece que los usuarios de las zonas francas emplearán en las actividades que desarrollen, un mínimo de 75% (setenta y cinco por ciento) de personal constituido por ciudadanos uruguayos, naturales o legales, a fin de poder mantener su calidad de tales y las exoneraciones tributarias, franquicias, beneficios y derechos que esta ley les acuerda. Se establece además que en casos excepcionales, este porcentaje podrá ser reducido previa autorización del Poder Ejecutivo, atendiendo a características especiales de la actividad a desarrollar y razones de interés general.

De las exenciones y beneficios

En cuanto a los beneficios que obtienen los usuarios de Zonas Francas el Artículo 19° establece que: “Los usuarios de las zonas francas están exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma”. A pesar de ello, no quedan exonerados del pago de las contribuciones especiales de seguridad social y las prestaciones legales de carácter pecuniario establecidas a favor de personas de derecho público no estatales de seguridad social.

Por otra parte, el artículo 21° establece que los bienes, servicios, mercancías y las materias primas, cualquiera sea su origen, introducidos a las zonas francas estarán exentos de todo tributo o cualquier otro instrumento de efecto equivalente sobre la importación o de aplicación en ocasión de la misma, aun aquellos en que por ley se requiera exoneración específica cualquiera fuera su naturaleza.

Asimismo, los bienes, servicios, mercancías y materias primas que procedan de territorio nacional no franco y sean introducidos a las zonas francas, lo serán de acuerdo a todas las normas vigentes para la exportación en ese momento.

También estarán exentos de todo tributo, o cualquier otro instrumento de efecto equivalente, gravámenes y recargos creados o a crearse, incluso aquellos en que por ley se requiera exoneración específica cualquiera fuera su naturaleza la salida de bienes, servicios, mercancías y materias primas introducidos en las zonas francas y los productos elaborados en ellas.

En el mismo sentido el artículo 22° instituye que cuando fueren introducidos desde las zonas francas al territorio nacional no franco, bienes, servicios, mercancías y materias primas existentes en ellas o elaborados en las mismas se considerarán importaciones a todos sus efectos.

Por último, se establece en el artículo 24° que los monopolios de los servicios del dominio industrial y comercial del Estado no regirán en las zonas francas.

Decreto 454/988 de 8 de Julio de 1988 - Decreto Reglamentario

I. De las Zonas Francas y su administración

En su artículo 2° el decreto establece las condiciones de aislamiento necesarias de las Zonas Francas, respecto al resto del territorio: “el área declarada zona franca deberá estar deslindada y amojonada en sus límites y cercada en forma de garantizar eficientemente su aislamiento del resto del territorio nacional. Los accesos a la misma, deberán necesariamente determinarse por la Dirección de Zonas Francas, quedando prohibido el ingreso o egreso de bienes y personas por otros espacios que no sean los autorizados en forma expresa por aquella”.

Asimismo en su artículo 3° establece las funciones a desarrollar por el Área Zonas Francas:

“a) Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos que se refieren a su materia.

b) Coordinar la prestación de los diferentes servicios que sean inherentes al cumplimiento de sus cometidos, pudiendo a tales efectos comunicarse directamente con cualquier autoridad nacional o departamental.

c) Disponer las medidas de seguridad que resulten necesarias para la vigilancia de los accesos y límites de las zonas francas y el mantenimiento del orden interno en las mismas, pudiendo realizar

las inspecciones y verificaciones que estime del caso a los efectos del control de los usuarios y de las zonas francas privadas.

d) Proponer al Ministerio de Economía y Finanzas el Reglamento Operacional de las diferentes zonas, y el cuerpo tarifario que regirá en las estatales.

e) Proveer la instalación y mantenimiento de la infraestructura material, operativa y funcional necesaria para el funcionamiento y desarrollo de las zonas francas estatales.

f) Proponer al Ministerio de Economía y Finanzas las situaciones en que se deba exigir garantías a los usuarios de zonas francas en función de las prestaciones que éstos deben abonar.

g) Representar al Estado en los contratos que celebre con los usuarios de Zonas francas estatales, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas.

h) Autorizar los contratos que suscriban quienes exploten zonas francas con los usuarios directos, o los que otorguen los usuarios directos con los usuarios indirectos y la cesión de los respectivos contratos, todo de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto.

i) Organizar y llevar el Registro de Contratos de usuarios directos o indirectos de zonas francas estatales o privadas.

j) Autorizar el ingreso y el egreso de bienes y personas a las zonas francas y la determinación de la documentación necesaria a tal fin.

k) Determinar la documentación relativa al inventario de bienes y a las mermas en los procesos industriales con el fin de mantener un registro permanente de existencia de bienes.

l) Vigilar el cumplimiento por parte de los usuarios de sus obligaciones legales, reglamentarias y contractuales y disponer las medidas necesarias en caso de incumplimiento.

m) Denunciar ante el Ministerio de Economía y Finanzas las infracciones de los usuarios y los explotadores privados y ejecutar las sanciones que se establezcan de acuerdo a la ley.

n) Autorizar las personas que puedan habitar en las zonas francas de conformidad con lo previsto en el artículo 4º de la Ley Nº 15.921.

o) Dictar las demás resoluciones y adoptar las demás medidas que sean compatibles con el grado de su autonomía técnica a los efectos de ejercer las competencias que se le atribuyen en la Ley y los reglamentos.”

Asimismo en el artículo 4° el decreto resalta que: “todas las dependencias estatales deberán cooperar con la Dirección de Zonas Francas a los efectos de procurar la sencillez y simplificación de los trámites que directa o indirectamente se refieran a las actividades que se desarrollen en las zonas francas”; y en particular el artículo 5° refiere al rol de la Dirección Nacional de Aduanas: “sin perjuicio de la autonomía técnica de la Dirección Nacional de Aduanas en el cumplimiento de sus cometidos, los funcionarios aduaneros afectados al cumplimiento de funciones en la zona franca, deberán actuar en directa coordinación con la Dirección de Zonas Francas”.

II. De las actividades en Zonas Francas

El decreto reglamentario establece en su articulado algunos mecanismos a favor de la industria ya instalada en territorio no franco. En particular el artículo 7° menciona que las empresas las industrias ya instaladas:

“1º) Gozará de preferencia respecto de los usuarios en la adjudicación de cupos no utilizados, concedidos por otros países a la República, en razón de tratamientos preferenciales (artículo 41º de la Ley Nº 15.921 y 12º del presente Decreto).

2º) Gozará de preferencia respecto de los usuarios en la adjudicación de cupos no utilizados para exportaciones a países con restricciones cuantitativas en volumen o valor.

3º) Gozará de exclusividad en la integración de la contrapartida correspondiente en los negocios de intercambio compensatorio que se celebren con la utilización del poder negociador del Estado en sus compras”. Asimismo, el artículo 8° establece que la “industria automotriz de zona no franca del territorio nacional, no podrá computar como exportación compensatoria ni como componentes de integración nacional, los bienes que egresen de zona franca o que se industrialicen en ella”. Y por último en este mismo sentido el artículo 9° establece que: “Los usuarios que se instalen en zona franca no podrán desarrollar actividades industriales, comerciales o de servicios en el territorio nacional no franco. Tampoco se podrán prestar servicios desde la zona franca para ser utilizados en el territorio nacional no franco, a excepción de los previstos en el literal c) del art. 2º de la Ley Nº 15.921,…”.

Por otra parte el artículo 11° establece que: “salvo en cuanto la Ley Nº 15.921 y sus reglamentos dispongan lo contrario, la instalación y realización de actividades en zonas francas, queda sometida al régimen general y particular que las leyes y reglamentos del país establecen respectivamente para dichas actividades”. Finalmente, en artículo 12° se establecen las condiciones para la exportación de bienes por parte de los usuarios mencionándose que los mismos “podrán exportar al amparo de las preferencias concedidas a la República por otros países, sujetas a restricciones cuantitativas, bajo el mismo régimen que las industrias instaladas en el territorio nacional no franco pero, en todos los casos, éstas gozarán de preferencia en la adjudicación de los cupos respectivos no utilizados”.

III. De las Zonas Francas de explotación privada y IV. De la Comisión Honoraria Asesora

En estas secciones se establecen los procedimientos a cumplir ante la eventualidad de que existan solicitudes de creación de nuevas zonas francas de explotación privada. En estos casos según el artículo 13° el interesado deberá presentar una solicitud de autorización ante el Ministerio de Economía y Finanzas, la cual deberá estar acompañada de un proyecto de inversión que demuestre la viabilidad económica del mismo, además de los beneficios para el país. Este proyecto deberá incluir según lo expuesto en el artículo 14°:

- “a) Determinación de la forma o modalidad jurídica de la empresa a través de la cual se realizará la explotación.
- b) La localización del área en que se propone su instalación.
- c) Causas y consecuencias de su emplazamiento.
- d) Las posibilidades de su expansión futura.
- e) Los servicios que se propone suministrar, monto de inversión, fuentes de financiamiento y estimación del personal a utilizar.
- f) Descripción de las inversiones en infraestructura (camino, saneamientos, energía, comunicaciones, etc.)
- g) Tiempo estimado que insumirá la implementación del proyecto.
- h) Evaluación de cantidad y calidad de usuarios.
- i) Plazo por el cual se solicita la autorización.

j) Propuesta de la modalidad de pago de conformidad con previsto en el artículo 10º de la Ley que se reglamenta”.

Finalmente en el artículo 17º se establece que las solicitudes recibidas por el Ministerio de Economía y Finanzas y que el mismo considere viable, serán remitidas por dicha Secretaría de Estado a la Comisión Honoraria Asesora a que se refiere el artículo 6º de la Ley Nº 15.921

VI. De los usuarios

En función de la zona en la cual desee operar el usuario se establece el procedimiento a seguir. Por una parte, para el caso de las Zonas Públicas el artículo 23º establece que: “la iniciación de los trámites para acceder a la calidad de usuario directo en zonas francas estatales deberá realizarse mediante solicitud que a tal efecto se presentará en la Dirección de Zonas Francas. La solicitud será acompañada del Proyecto de Inversión y de los demás requisitos que establezca la Dirección de Zonas Francas”. Por otra parte, si se tratase de usuario que desean operar en zonas de explotación privada el artículo 24º establece que: “tratándose de usuarios de zonas francas de explotación privada y de usuarios indirectos cualquiera fuere la naturaleza de la zona franca, deberá presentarse un proyecto del contrato a los efectos de la autorización previa a que se refiere el artículo 16º de la Ley que se reglamenta, pudiendo la Dirección de Zonas Francas requerir demás información que estime necesaria. De la misma forma se procederá para la autorización de las cesiones de contratos de usuario”.

Finalmente, el decreto establece en los artículos subsiguientes que las personas jurídicas que se instalen en calidad de usuarios de zonas francas estatales o privadas deberán, en lo que se refiere a su actuación en el territorio nacional, tener por objeto la realización de alguna de las actividades previstas en el artículo 2º de la Ley Nº 15.921 limitadas única y exclusivamente a zonas francas y que en los casos que un usuario pretenda utilizar personal extranjero en un porcentaje superior al veinticinco por ciento del total de sus dependientes, deberá solicitar pro escrito a la dirección de Zonas Francas expresando las razones en que funda dicha solicitud.

VII. De las exenciones tributarias

Por este decreto se especifica que los usuarios de zonas francas estarán exonerados del Impuesto a las Rentas de al Industria y Comercio (actualmente IRAE) respecto de las actividades que desarrollen en las mismas (art. 35º). Además, los sujetos pasivos del Impuesto al Patrimonio, usuarios de zonas francas, no computarán el patrimonio afectado a esa actividad a efectos de la liquidación del tributo

ni para la determinación ficta del valor del ajuar y muebles de la casa habitación, cuando correspondiere (art. 39°). Finalmente, estarán exoneradas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de impuestos específicos: a) la circulación de bienes y la prestación de servicios en zonas francas y b) la introducción de bienes desde el extranjero a zonas francas (art. 43° y art. 46°).

Por otra parte, la introducción de bienes desde zonas francas al territorio nacional no franco se considera importación a los efectos del Impuesto Específico Interno y estará gravada por IVA cuando así correspondiere (art. 45° y art. 48°).

Finalmente en relación a las exoneraciones tributarias el decreto estipula que “estarán gravados por el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio los dividendos o utilidades acreditados o pagados por los usuarios de zonas francas a personas físicas o jurídicas domiciliadas en el exterior, cuando los mismos se hallen gravados en el país de su domicilio y exista en el mismo crédito fiscal por el impuesto abonado en la República” (art. 36°). Pero al mismo tiempo establece que “no estarán gravados por el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio los dividendos o utilidades acreditados o pagados por los usuarios de zonas francas a personas físicas o jurídicas domiciliadas en el exterior cuando los mismos no se hallen gravados en el país de su domicilio o cuando tales rentas están gravadas en el país de su titular y no existe crédito fiscal por el impuesto abonado en la República” (art. 37°).

Otra normativa relevante

Decreto N° 322/03 de 6 de agosto de 2003

El presente decreto en su artículo 1° establece que: “La Dirección General Impositiva tendrá a su cargo la realización de auditorías, inspecciones y en general todo tipo de controles relativos a las existencias, movimientos y circulación de mercaderías y otros bienes de que dispongan económicamente o de que sean tenedores a cualquier título los usuarios y explotadores de las Zonas Francas públicas y privadas. Asimismo, le corresponde a dicha Dirección el control tributario de los servicios recibidos y prestados por usuarios y explotadores de las Zonas Francas públicas y privadas”.

En su artículo 2° además agrega: “La Dirección Nacional de Aduanas, tendrá a su cargo el control de la mercadería que ingrese o egrese de las Zonas Francas públicas y privadas”.

Decreto 344/10 de 25 de noviembre de 2010

El presente decreto establece la obligatoriedad de incluir con las solicitudes de autorización y de prórroga de usuarios directos e indirectos la información sobre la empresa y los proyectos a desarrollar en el formato de un Plan de Negocios.

Asimismo, en el artículo 3° se establece que es potestad del Área Zonas Francas autorizar los contratos de usuarios directos e indirectos, así como las prórrogas de los mismos, en base al cumplimiento de tres requisitos:

- “i) genera empleo directo o indirecto en la zona franca
- ii) desarrolla su actividad en la zona franca, utilizando o aprovechando las instalaciones provistas por el explotador o por el usuario directo según correspondiera
- iii) tiene domicilio fiscal en la zona franca”.

Por otra parte, se agrega en el artículo 4° que el plazo máximo de los contratos de usuarios directos que se autoricen en las zonas francas de explotación privada será de 10 años, pudiéndose prorrogar por un plazo como máximo igual a la del contrato inicial, siempre que exista una solicitud fundada cursada con una antelación no menor a 120 días. Para el caso de los usuarios indirectos el plazo original máximo era de 2 años, pero a través del decreto 72/11 del 16 de febrero del 2011 se elevó a un máximo de 5 años.

Finalmente, se debe resaltar que en el presente decreto se da una definición al concepto de infraestructura necesaria y suficiente descripto por la Ley de Zonas Francas (Ley N°15.921). En tal virtud se menciona que los bienes y servicios que deberá proveer el explotador a sus usuarios serán: instalación y distribución de energía eléctrica, suministro de agua, red de saneamiento, telefonía básica, ADSL, aislación perimetral, red vial y el alumbrado interno y perimetral, los servicios de limpieza y recolección de residuos, el mantenimiento y la vigilancia, la red hídrica contra incendios, provisión de servicios de control de inventarios, construcción y equipamiento de resguardos aduaneros y de la oficina de control de acceso del explotador.

Resoluciones Gubernamentales⁵⁹

Zonamérica - Montevideo, 16 de febrero de 1990

La presente autoriza a Zona Franca de Montevideo S.A. (actualmente Zonamérica S.A.) a explotar una zona franca privada bajo el régimen de la Ley 15.921, su Decreto reglamentario Nº 484/988 y demás normas aplicables, en un inmueble sito en el departamento de Montevideo, cuya superficie es de 44.7 hectáreas.

Esta autorización preveía además que el explotador debía desarrollar la infraestructura conforme a las bases del anteproyecto presentado y de acuerdo con el siguiente cronograma de obras e inversiones:

“a) 1ª etapa: Construcción de un área productiva de 65.000 m² más la infraestructura que le accede, dentro del término de cuarenta y dos meses a contar de la fecha de la presente resolución, realizando una inversión mínima de U\$S 6.700.000 (seis millones setecientos mil dólares de Estados Unidos de América).

b) 2ª etapa: Construcción de un área productiva de 101.600 m², más la infraestructura que le accede, dentro del término de noventa meses a contar de la fecha de la presente resolución, realizando una inversión mínima de U\$S 9.450.000 (nueve millones cuatrocientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América):

c) 3ª etapa: Construcción de un área productiva de 94.700 m² más la infraestructura que le accede, dentro del término de ciento veintiséis meses a contar de la fecha de la presente resolución, realizando una inversión mínima de U\$S 8.750.000 (ocho millones setecientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América). La ejecución de las obras correspondientes a la cada etapa deberá ajustarse a los términos establecidos en los documentos que acompañan la solicitud de autorización y que se consideran el motivo determinante de esta resolución”.

⁵⁹ Dentro de este apartado se incluye los principales puntos de interés que surgen de las resoluciones que dan origen a cada una de las Zonas Francas con excepción de Zona Franca Nueva Palmira, Zona Franca Río Negro y Zona Franca Rivera. En el caso de Nueva Palmira por ser una Zona administrada por el estado no existe resolución gubernamental ni normativa de referencia más allá de la ley de Zonas Francas. En cuanto a Río Negro se optó por no analizar la resolución gubernamental dado que se trata de una Zona que está en proceso de cierre. Por último, en lo relativo a Zona Franca Rivera por ser una zona que está intervenida por el estado debido a problemas judiciales del explotador, la resolución gubernamental que dio origen a la misma y que otorgaba su explotación a Riodam S.A. no está vigente.

La presente autorización se concede por un plazo de cincuenta años a contar de la fecha de la presente resolución. A pesar de ello, luego de transcurridos treinta años de plazo autorizado, la firma explotadora podrá gestionar la prórroga de dicho término, el que podrá ser extendido una vez evaluados los beneficios que la zona franca hubiere reportado al país, con la finalidad de otorgar plazos de estabilidad compatibles con el mejor desenvolvimiento de la zona.

Se estipula además que Zona Franca de Montevideo S.A. (actualmente Zonamérica S.A.) deberá abonar al Estado un canon equivalente al 5% (cinco por ciento) de la totalidad de los ingresos brutos que perciba cada semestre Zona Franca de Montevideo S.A. de sus usuarios directos por el arrendamiento o utilización de predios y construcciones de la zona. Con posterioridad se negoció un acuerdo entre las partes por el cual Zonamérica S.A. paga al estado un canon por los ingresos que obtenga en concepto de gastos comunes cobrados a los usuarios.

Con fecha 25 de junio de 1997, se autorizó la ampliación de la Zona en su predio incorporándose un terreno de aproximadamente 3 hectáreas.

Zona Franca Florida S.A. - 12 de noviembre de 1991

Esta resolución autorizó a ZONA FRANCA DE FLORIDA S.A. a explotar una zona franca privada bajo el régimen de la Ley. Nro. 15.921, su Decreto Reglamentario Nro. 454/988 y demás normas aplicables, en un inmueble sito en el departamento de Florida.

Asimismo, la resolución indica que el explotador deberá proveer la infraestructura necesaria para la instalación de la zona franca conforme a las bases del anteproyecto presentado y de acuerdo con el cronograma de obras e inversiones comprendido en el proyecto aprobado.

La presente autorización se concede por un plazo de treinta años a contar de la fecha de la presente resolución. Luego de transcurridos treinta años del plazo autorizado la firma explotadora podrá gestionar la prórroga de dicho término, el que podrá ser extendido una vez evaluados los beneficios que la zona franca hubiere reportado al país, con la finalidad de otorgar plazos de estabilidad compatibles con el mejor desenvolvimiento de la zona. Con posterioridad el plazo fue extendido a 50 años.

Se establece además que Zona Franca de Florida S.A. deberá abonar al Estado un canon equivalente al 5% (cinco por ciento) de la totalidad de los ingresos brutos que perciba cada semestre Zona Franca de Florida S.A. de sus usuarios directos por el arrendamiento o utilización de predios y construcciones de la zona y venta de galpones.

Zona Franca Colonia Suiza S.A. - 19 de diciembre de 1991

Autorízase a Zona Franca de Colonia Suiza S.A. a explotar una zona franca privada bajo el régimen de la Ley Nº 15.921 de 17 de diciembre de 1987, su Decreto reglamentario Nº 454/988 de 8 de julio de 1988 y demás normas aplicables, en el inmueble sito en el departamento de Colonia, con una superficie de 14 hectáreas.

Esta autorización preveía además que el explotador debía desarrollar la infraestructura conforme a las bases del anteproyecto presentado y de acuerdo con el siguiente cronograma de obras e inversiones:

“a) Primera etapa: construcción de un área productiva de 26.765 m² más la infraestructura que le accede, dentro del término de doce meses a contar de la fecha de la presente resolución⁶⁰, realizando una inversión mínima de U\$S 2.386.561 (dos millones trescientos ochenta y seis mil quinientos sesenta y un dólares de los Estados Unidos de América).

b) Segunda etapa: construcción de un área productiva de 47.920 m², más la infraestructura que le accede, dentro del término de treinta y seis meses a contar de la fecha de la presente resolución, realizando una inversión mínima de U\$S 1.556.211 (un millón quinientos cincuenta y seis mil doscientos once dólares de los Estados Unidos de América).

La ejecución de obras correspondientes a cada etapa deberá ajustarse a los términos establecidos en los documentos que acompañan la solicitud de autorización y que se consideran el motivo determinante de esta resolución”.

Se establece además que Zona Franca Colonia Suiza S.A. deberá abonar al Estado un canon equivalente al 5% (cinco por ciento) de la totalidad de los ingresos brutos que perciba cada semestre Zona Franca Colonia Suiza S.A. de sus usuarios directos por el arrendamiento o utilización de predios y construcciones de la zona.

Finalmente, la presente autorización se concede por un plazo de treinta años a contar de la fecha de la presente resolución. Luego de transcurridos veinte años del plazo autorizando de esta resolución, la firma explotadora podrá gestionar la prórroga de dicho término, el que podrá ser extendido una vez evaluados los beneficios que la zona franca hubiere reportado al país, con la finalidad de otorgar plazos de estabilidad compatibles con el mejor desenvolvimiento de la zona.

⁶⁰ Modificado por Resolución de 2/4/92

Cabe agregar que para el caso de Zona Franca Colonia Suiza, el plazo de la autorización fue prorrogado por resolución del 1° de febrero del año 2005 hasta el año 2041. En esta además se establece que el explotado debe pagar el 5% de los ingresos brutos que perciba tanto de sus usuarios directos así como de sus usuarios indirectos por el arrendamiento o utilización de los predios y construcciones en la zona o por cualquier otro concepto.

Lideral S.A. (Zona Franca Libertad) - 3 de mayo de 1994

La presente autoriza a LIDERAL S.A. a explotar una zona franca privada bajo el régimen de la Ley. Nro. 15.921 de 17 de diciembre de 1987, su Decreto reglamentario Nro. 454/988 de 8 de julio de 1988 y demás normas aplicable, en los inmuebles sitios en el departamento de San José, ubicados en el paraje Costas del tigre, 6ª Sección Judicial del departamento de San José, Zona rural que comprende una superficie de 17 hectáreas.

Esta autorización prevé además que el explotador deberá proveer la infraestructura necesaria para la instalación de la zona franca conforme a las bases del anteproyecto presentado y de acuerdo con el cronograma de obras e inversiones comprendido en el proyecto aprobado.

La presente autorización se concedió por un plazo de treinta años a contar de la fecha de la presente resolución. Luego de transcurridos veinte años del plazo autorizado en el numeral 7º

de esta resolución, la firma explotadora podrá gestionar la prórroga de dicho término, el que podrá ser extendido una vez evaluados los beneficios que la zona franca hubiere reportado al país, con la finalidad de otorgar plazos de estabilidad compatibles con el mejor desenvolvimiento de la zona.

Asimismo se establece que LIDERAL S.A. deberá abonar al Estado un canon equivalente al 5% (cinco por ciento) de la totalidad de los ingresos brutos que perciba cada semestre LIDERAL S.A. de sus usuarios directos por el arrendamiento o utilización de predios y construcciones de la zona.

Botnia Fray Bentos S.A. (actualmente UPM Fray Bentos S.A.) – 15 de octubre del 2004

La presente autoriza a Botnia Fray Bentos S.A. a explotar una zona franca privada bajo el régimen de la Ley N° 15.921, de 17 de diciembre de 1987 y sus normas reglamentarias en el inmueble sito en la 1ª Sección Catastral del departamento de Río Negro, padrón N° 1569, con una superficie de 550 hectáreas.

Se especifica asimismo que la zona franca que se autoriza a explotar tendrá por objeto la realización de las siguientes actividades:

“a) fabricación de celulosa.-

b) fabricación de papel

c) otras industrias dedicadas a la transformación de la madera

d) industrias proveedoras de insumos relevantes de las plantas de celulosa y/o papel

e) almacenamiento de las materias primas e insumos utilizados en las actividades anteriormente enumeradas

f) producción de energía eléctrica

g) operaciones portuarias”.

La inversión que deberá realizar Botnia Fray Bentos S.A. en la obra de infraestructura referida en el numeral precedente deberá ascender a la suma de U\$S 29:000.000,00 (veintinueve millones de dólares de los Estados Unidos de América); asimismo, la inversión que deberá realizar Botnia S.A. en la planta de celulosa también citada en el numeral anterior de esta Resolución deberá ascender a la cifra de U\$S 913:000.000,00 (novecientos trece millones de dólares de los Estados Unidos de América).

La presente autorización se concede por un plazo de 30 años a contar de la fecha de la presente Resolución. La firma explotadora, por razones fundadas, podrá gestionar la prórroga del plazo antes de su vencimiento, el que podrá ser extendido una vez evaluados los beneficios que la zona franca hubiere reportado al país, con la finalidad de otorgar plazos de estabilidad compatibles con el mejor desenvolvimiento de la zona y el cumplimiento de todos los compromisos asumidos.-

En cuanto al canon el Anexo a la presente resolución establece que BOTNIA FRAY BENTOS S.A. abonará al Estado un canon anual determinado por la mayor de las siguientes tres cifras:

1. Suma anual variable equivalente al 5% de la totalidad de los ingresos brutos devengados a favor del explotador de sus Usuarios Directos e Indirectos por las prestaciones en la Zona, cualquiera fuese su naturaleza y el procedimiento de cálculo previsto en los contratos respectivos.

2. Suma anual fija de U\$S 30.000 (dólares estadounidenses treinta mil).

3. Suma anual variable que resulte de multiplicar U\$S 1.000 (dólares estadounidenses mil) por la siguiente cantidad de hectáreas:

3.1.- Durante los primeros 6 años, contados desde la autorización para la explotación de la zona franca solicitada se considerará, a efectos del cómputo del canon, la cantidad total de hectáreas ocupadas por los usuarios. La ocupación se entenderá iniciada el día en que el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio apruebe el Contrato del Usuario. En los años de inicio de cada Contrato de Usuario se computará el contrato que se inicie por la siguiente fracción: (superficie ocupada a días de ocupación /365). Para el primer Contrato de Usuario que apruebe el Área de Zonas Francas se aplicará el canon correspondiente a un mínimo de 154 hectáreas, independientemente de la superficie ocupada y hasta que el conjunto de las aprobaciones supere dicha superficie, en cuyo momento el primer contrato pasará a computarse por su superficie real.

3.2.- A partir del séptimo año, contado desde la autorización para la explotación de la zona franca solicitada y hasta la finalización del plazo estipulado en la misma y sus eventuales prórrogas, para el referido cálculo se considerarán las 550 hectáreas que constituyen el predio total de dicha explotación, con independencia del área efectivamente ocupada por los usuarios.

Las cifras mencionadas en los numerales 2 y 3 (U\$S 30.000 y U\$S 1.000), se reajustarán automáticamente y en forma acumulativa hasta el vencimiento del plazo contractual, a partir del 1 de enero de 2006, en función del Consumer Price Index- All Urban Areas elaborado por el Gobierno de Estados Unidos de América (Bureau of Labor Statistics-BLS) .

Zona Franca Punta Pereira S.A. – 22 de Enero del 2000

La presente autoriza a Zona Franca Punta Pereira S.A. a explotar una zona franca privada bajo el régimen de la Ley N° 15.921, de 17 de diciembre de 1987 y su Decreto Reglamentario N° 454/988, de 8 de julio de 1988 y demás normas aplicables, en el inmueble sitio en la séptima localidad catastral del departamento de Colonia, zona rural, de una superficie de 361 hectáreas.

Asimismo la autorización estipula que la zona franca a explotar tendrá por objeto la realización de las siguientes actividades:

Fabricación de celulosa;

Fabricación de papel y otros derivados de la celulosa;

Otras industrias dedicadas a la transformación de la madera;

Industrias proveedoras de insumos relevantes de las plantas que se ubiquen en la zona franca;

Almacenamiento de las materias primas e insumos utilizados en las actividades anteriormente enumeradas;

Producción de energía eléctrica y demás actividades relacionadas;

Operaciones portuarias.

Por otra parte, Zona Franca Punta Pereira S.A. deberá proveer la infraestructura necesaria para la instalación de la zona franca conforme a las bases del anteproyecto presentado y a las exigencias técnicas del Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio, de acuerdo con el siguiente cronograma de obras y montos estimados de inversión:

Inversión del explotador			
Obras de infraestructura básica	18 meses	U\$S	14.802.200
Terminal Portuaria	21 meses	U\$S	55.000.000
Total de inversión del explotador		U\$S	69.802.200
Inversión del usuario			
Planta industrial	26 meses	U\$S	1.000.000.000
Total inversión	33 meses	U\$S	1.069.802.200

La autorización se concedió por un plazo de treinta años a contar de la fecha de la Resolución y el canon que el estado cobrara al explotador se determina por la mayor de las siguientes tres cifras:

1. Suma anual variable equivalente al 5% de la totalidad de los ingresos brutos devengados a favor del explotador de sus Usuarios Directos e Indirectos por concepto de las prestaciones en la Zona, cualquiera fuese su naturaleza y el procedimiento de cálculo previsto en los contratos respectivos. La suma variable establecida precedentemente, será de aplicación a partir del quinto año contado desde la fecha de la Resolución para la explotación de la zona franca.

2. Suma anual fija de U\$S 35.000,00 (treinta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América).

3. Suma anual:

3.1.-Desde la fecha de aprobación del primer Contrato de Usuario hasta el sexto año (inclusive) contado desde la fecha de la resolución de autorización de explotación de zona franca, se abonará una suma anual fija de U\$S 154.000,00 (ciento cincuenta y cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América). En caso de que los usuarios de la zona franca ocupen una superficie de más de 154 hectáreas, el explotador pasará a abonar por este período una suma anual que resulte de multiplicar

U\$S 1.136,00 (mil ciento treinta y seis dólares de los Estados Unidos de América) por la cantidad de hectáreas ocupadas. La ocupación se entenderá iniciada el día en que el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio apruebe el Contrato del Usuario. En los años de inicio de cada Contrato de Usuario se computará el contrato que se inicie por la siguiente fracción: (superficie ocupada a días de ocupación /365)

3.2.-A partir del séptimo año, contado desde la autorización para la explotación de la zona franca solicitada y hasta la finalización del plazo estipulado en la misma y sus eventuales prórrogas, se abonará una suma fija anual de U\$S 550.000,00 (quinientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América), con independencia del área efectivamente ocupada por los usuarios.

Las cifras mencionadas en los numerales 2 y 3 (U\$S 35.000, U\$S 154.000, U\$S 1.136 y U\$S 550.000), se reajustarán automáticamente y en forma acumulativa hasta el vencimiento del plazo contractual, a partir del 1 de enero de 2008, en función del *Consumer Price Index-All Urban Areas* elaborado por el Gobierno de Estados Unidos de América (Bureau of Labor Statistics-BLS).

Zona Franca Itsen S.A. (Aguada Park) – 3 julio del 2007

La presente autoriza a ITSEN S.A. a explotar una zona franca privada de servicios bajo el régimen de la Ley 5921 de, 17 de diciembre de 1987, su Decreto Reglamentario N° 454/988" de 8 de julio de 1988 y demás normas aplicables, en una manzana de 6.420 m² 85 dm² de superficie, en el departamento de Montevideo.

Por otra parte, la resolución establece que el explotador deberá proveer la infraestructura necesaria para la instalación de la zona franca de servicios. Dicha infraestructura implica la realización de inversiones según el cronograma que se presenta a continuación:

Inversiones:		
Terreno	U\$S	1.350.000
Gastos pre - operativos	U\$S	500.000
Obra civil	U\$S	10.729.000
Total Etapa 1	U\$S	12.579.000
Obra Civil (Etapa 2)	U\$S	14.939.820
Total inversión (Etapa 1 y 2)	U\$S	27.518.820

Por último, la autorización se concedió por un plazo de, treinta años contados a partir de la fecha de la presente Resolución y el canon a pagar por el explotador surge será la mayor de las siguientes tres cifras:

1) Suma equivalente al 7 % respecto de la facturación anual, por todo concepto, que realice el explotador a los usuarios directos e indirectos. Dicho porcentaje se habrá de alcanzar en un período de seis años, de acuerdo con el siguiente cronograma: un 5 % para los años 1, 2 y 3, un 6% para los años 4 y 5 y un 7% a partir del sexto año. El período anual habrá de considerar el cierre del año civil, tomándose como primer año civil el período comprendido entre la fecha de la primera facturación y el 31 de diciembre del mismo año.

2) La suma fija anual correspondiente al siguiente cronograma: a) U\$S 50.000 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) para los años 1,2 Y3. b) U\$S 75.000 (setenta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) para los años 4 y 5. c) U\$S 130.000 (ciento treinta mil dólares de los estados Unidos de América) a partir del sexto año. El período anual habrá de considerar el cierre del año civil, tomándose como primer año civil el período comprendido entre la fecha de la presente Resolución y el 31 de diciembre de 2007.

3) La suma variable resultante de multiplicar U\$S 13,50 (trece con 50/100 dólares de los Estados Unidos de América) por la cantidad de metros cuadrados de área privada correspondientes a espacios adjudicados a Usuarios Directos e Indirectos en el año civil considerado. Para los contratos iniciados durante un año civil, se computará la prorrata resultante de multiplicar U\$S 13.50 (trece con 50/100 dólares de los Estados Unidos de América) por la fracción (superficie privada ocupada o adjudicada x días de ocupación o adjudicación /365).

Las cifras mencionadas en los apartados 11 y 111 se reajustarán automáticamente hasta el vencimiento de la autorización que se otorga por la presente Resolución, cada 1º de enero, y a partir del 1º de enero de 2008, en función de la variación que experimente el Consumer Price Index -All Urban Areas elaborado por el Gobierno de los Estados Unidos de América (BLS, Bureau of Labor Statistics) del año inmediato anterior.

Zona Franca WTC Free Zone S.A. – 19 de mayo 2009

La presente autoriza a WTC Free Zone S.A. a explotar una zona franca privada de servicios bajo el régimen de la Ley 5921 de, 17 de diciembre de 1987, su Decreto Reglamentario N° 454/988" de 8 de julio de 1988 y demás normas aplicables, en el inmueble sitio en Montevideo de 3071m².

Asimismo, la resolución establece que el explotador deberá proveer la infraestructura necesaria para la instalación de la zona franca de servicios. Dicha infraestructura implica la realización de inversiones según el cronograma que se presenta a continuación:

Inversiones:		
Terreno	U\$S	3.532.500
Obra civil	U\$S	13.014.527
Comercialización	U\$S	165.470
Total inversión	U\$S	16.712.497

Finalmente, la autorización se concedió por un plazo de, treinta años contados a partir de la fecha de la presente Resolución y el canon a pagar por el explotador surge será la mayor de las siguientes tres cifras:

Por último, la autorización se concedió por un plazo de, treinta años contados a partir de la fecha de la presente Resolución y el canon a pagar por el explotador es exactamente el mismo al estipulado en el caso de Itsen S.A

Zona Franca Parque de las Ciencias S.A. – 7 de setiembre 2009

La presente autoriza a Parque de las Ciencias S.A., integrante del Grupo MEGA PHARMA a explotar una Zona Franca Privada bajo el régimen de la Ley 15.921 de 17 de diciembre de 1987, su Decreto reglamentario N° 484/988 de 8 de julio de 1988 y demás normas aplicables, en el inmueble ubicado en la vigésima sección catastral del Departamento de Canelones, el cual consta con una superficie de 51 hectáreas.

Parque de las Ciencias S.A. deberá proveer la infraestructura, instalaciones y edificaciones necesarias para la instalación de la Zona Franca conforme a las bases del proyecto presentado y de acuerdo al cronograma de obras y montos de inversión que se presentan a continuación:

Inversiones Mínima Etapa 1:		
Explotador	U\$S	10.000.000
Usuarios Directos	U\$S	46.000.000
Total Etapa 1	U\$S	56.000.000
Inversiones Mínima Etapa 2:		
Explotador	U\$S	10.500.000
Usuarios Directos	U\$S	26.500.000
Total inversión (Etapa 1 y 2)	U\$S	93.000.000

La presente autorización se concede por un plazo de 30 años a contar de la fecha de la presente Resolución y Parque de las Ciencias S.A. deberá abonar al Estado a partir de la fecha de la presente Resolución un canon anual así determinado:

A) Una suma anual fija durante los primeros 3 años de U\$S 50.000 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América).

B) Una suma anual fija para el cuarto y quinto año de U\$S 90.000 (noventa mil dólares estadounidenses).

C) A partir del sexto año, un canon determinado por la mayor de las siguientes cifras:

1. Suma anual variable equivalente al 5% de la totalidad de los ingresos brutos devengados a favor del explotador por las prestaciones brindadas en la Zona a sus Usuarios Directos e Indirectos, cualquiera fuese su naturaleza y el procedimiento de cálculo previsto en los contratos respectivos.

2. Una suma fija anual de U\$S 150.000 (ciento cincuenta mil dólares estadounidenses) hasta el décimo año inclusive. b) A partir del undécimo año una suma fija anual de U\$S 200.000 (doscientos mil dólares estadounidenses).

Zona Franca Grupo Continental S.A. (Colonia) – 6 de setiembre 1993

A diferencia de las zonas anteriores en donde había una resolución, en este caso se trata de una adjudicación que hace el estado de la zona. O sea que el Estado otorga el derecho a explotar la en este caso la Zona Franca de Colonia a Grupo Continental Zona Franca S.A., debiendo el mismo administrar y controlar los contratos de usuarios directos e indirectos vigentes a la fecha de la firma de la presente adjudicación, así como los que se suscriban en el futuro, incluyendo la construcción y conservación de infraestructura e instalaciones, la provisión de equipamiento y la prestación de servicios.

El plazo de la explotación será de 20 años, a partir de la toma de posesión por parte del Explotador, pudiendo prorrogarse automáticamente por períodos sucesivos de 5 años cada uno. En consecuencia, el plazo máximo de explotación será de 30 años.

Finalmente, el canon por el otorgamiento de la explotación será el 35,6% (treinta y cinco con seis por ciento) de lo devengado bruto anual, por concepto de las prestaciones pecuniarias emergentes de los contratos firmados o que se firmen en el futuro con los usuarios directos e indirectos (debidamente autorizados).