

ISSN 1727-8686

S E R I E

**ESTUDIOS Y
PERSPECTIVAS**

**OFICINA DE LA CEPAL
EN MONTEVIDEO**

Un caso de transformación productiva y comercial

Zonas francas en el Uruguay

Marcel Vaillant
Álvaro Lalanne

ESTUDIOS
Y
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Un caso de transformación productiva y comercial

Zonas francas en el Uruguay

Marcel Vaillant
Álvaro Lalanne



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Marcel Vaillant y Álvaro Lalanne, consultores de la Oficina de la CEPAL en Montevideo, en el marco de las actividades del Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno del Uruguay a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1727-8686

LC/L.3816

LC/MVD/L.44

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. Nuevas ondas de la globalización	9
A. Cambios de patrón del comercio internacional	9
B. Comercio de tareas y servicios a las empresas.....	12
II. Descripción y evolución del régimen	17
A. Política comercial aperturista y ley de zonas francas.....	17
B. Características del régimen	18
C. Nuevo contexto y perfeccionamiento del marco jurídico	21
III. Zonas francas en Uruguay	25
A. Problema de la medición.....	25
1. Métodos.....	26
B. Nivel de actividad y empleo.....	34
C. Comercio exterior	42
1. Orientación exportadora.....	42
2. Evolución de las exportaciones.....	42
3. Destino de las exportaciones.....	43
4. Balanza comercial.....	46
D. Relaciones con el territorio no franco	46
IV. Empresas	49
A. Caracterización de la inserción comercial de las empresas.....	49
1. Comercio intrafirma.....	49
2. Clasificación de las empresas de acuerdo al tipo de servicio provisto.....	51
B. Empresas con corrección en el nivel de actividad.....	55
C. Tendencia reciente reflejada en los planes de negocios.....	56
Bibliografía	59

Anexos	61
Anexo 1 Lista de divisiones y sectores de la CIIU Rev.4.....	62
Anexo 2 Relaciones con el resto de la economía.....	63
Anexo 3 Resultado del ajuste del nivel de actividad	64
Anexo 4 Exposición de motivos del poder ejecutivo e informe en mayoría de la comisión parlamentaria que informó sobre la ley de zonas francas en 1987.....	66
Serie Estudios y Perspectivas - Montevideo: números publicados	74

Cuadros

CUADRO 1	DINÁMICA Y ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, 1980-2012.....	11
CUADRO 2	FRAGMENTACIÓN DE ETAPAS Y TAREAS EN LOS PROCESOS PRODUCTIVOS.....	13
CUADRO 3	ESTRUCTURA DEL VALOR DE UN AUTO ESTADOUNIDENSE.....	14
CUADRO 4	FRAGMENTACIÓN DE LA PRODUCCIÓN: TIPOLOGÍA.....	15
CUADRO 5	ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES DE URUGUAY Y EL TRATAMIENTO DE LAS ZF.....	19
CUADRO 6	ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES: UNA TIPOLOGÍA	20
CUADRO 7	CÁLCULO DEL VBP	26
CUADRO 8	RESUMEN DE LOS AJUSTES DE LA METODOLOGÍA DEL INE	27
CUADRO 9	CÁLCULO DEL VBP CON CORRECCIÓN INE 2007/2008.....	28
CUADRO 10	CÁLCULO DEL VBP CON CORRECCIÓN ALTERNATIVA.....	30
CUADRO 11	CÁLCULO DE LAS EXPORTACIONES CON CORRECCIÓN ALTERNATIVA INE 2007/2008.....	32
CUADRO 12	CONSUMO INTERMEDIO, FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, DEMANDAS A TERRITORIO NO FRANCO E IMPORTACIONES	34
CUADRO 13	NÚMERO DE EMPRESAS ACTIVAS, INACTIVAS Y TOTALES EN 2010 Y PORCENTAJES	35
CUADRO 14	EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE ACTIVIDAD (VAB) DE LAS ZONAS FRANCAS EN EL PERÍODO 2007-2010 POR DIVISIÓN DE LA CIIU REV 4	35
CUADRO 15	ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN EN 2010: VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN, VALOR AGREGADO BRUTO, CONSUMO INTERMEDIO Y REMUNERACIONES A DEPENDIENTES	36
CUADRO 16	EMPLEO DEPENDIENTE Y EMPLEO TOTAL POR DIVISIÓN (CIIU REV 4) EN LOS AÑOS 2007 Y 2010, PARTICIPACIÓN Y TASA DE VARIACIÓN	37
CUADRO 17	SALARIOS POR TRABAJADOR DEPENDIENTE Y TOTALES, 2007-2010.....	38
CUADRO 18	EMPLEO DEPENDIENTE, REMUNERACIONES Y SALARIO PARA EL PROMEDIO 2007-2010 POR TIPO DE TRABAJADOR	39
CUADRO 19	SALARIO PARA EL PROMEDIO 2007-2010 POR TIPO DE TRABAJADOR	40
CUADRO 20	CONSUMO INTERMEDIO Y FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO SEGÚN SECTOR Y TERRITORIO DE ORIGEN, 2010.....	41
CUADRO 21	EXPORTACIONES, PRODUCCIÓN (VBP) Y ORIENTACIÓN EXPORTADORA	42
CUADRO 22	EXPORTACIONES POR SECTOR Y POR AÑO.....	43
CUADRO 23	EXPORTACIONES POR TIPO Y POR REGIÓN, 2010.....	43
CUADRO 24	EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL DE LAS EMPRESAS DE ZONA FRANCA SEGÚN SECTOR, 2010.....	46
CUADRO 25	IMPACTOS EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA DE LA DEMANDA FINAL DE LA ZONA FRANCA EN EL VBP DE LA ZONA NO FRANCA SEGÚN SECTOR DE DESTINO, 2010.....	47
CUADRO 26	IMPACTOS EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA DE LA DEMANDA FINAL DE LA ZONA FRANCA EN VAB, REMUNERACIONES Y EMPLEO DE LA ZONA NO FRANCA SEGÚN SECTOR DE DESTINO, 2010.....	47

CUADRO 27	IMPACTOS EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA DE LA DEMANDA FINAL DE LA ZONA FRANCA EN EL VBP DE LA ZONA NO FRANCA POR ORIGEN DE LA DEMANDA, 2010	48
CUADRO 28	IMPACTOS EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA DE LA DEMANDA FINAL DE LA ZONA FRANCA EN VAB, REMUNERACIONES Y EMPLEO DE LA ZONA NO FRANCA POR SECTOR DE ORIGEN DE LA DEMANDA FINAL	48
CUADRO 29	EMPRESAS SEGÚN TIPO DE SERVICIO QUE PRESTAN: NÚMERO DE EMPRESAS, EMPLEO, TAMAÑO PROMEDIO, CALIFICACIÓN DEL PERSONAL Y REMUNERACIÓN PROMEDIO, 2010	52
CUADRO 30	EMPRESAS SEGÚN TIPO DE SERVICIO QUE PRESTAN: VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN, VALOR AGREGADO BRUTO, EXPORTACIONES, COMERCIO INTRAGRUPPO Y ORIENTACIÓN EXPORTADORA, 2010	52
CUADRO 31	EMPRESAS QUE REALIZAN BPO/ERM/PROCUREMENT: NÚMERO DE EMPRESAS, EMPLEO REMUNERADO, EXPORTACIONES Y ORIENTACIÓN REGIONAL, 2010	53
CUADRO 32	EXPORTACIONES FINANCIERAS SEGÚN TIPO DE SERVICIO	55
CUADRO 33	EMPRESAS CON CORRECCIÓN EN EL NIVEL DE ACTIVIDAD: DESCOMPOSICIÓN DEL VBP Y DEL VAB EN SUS COMPONENTES ANTES Y DESPUÉS DE LA CORRECCIÓN	56
CUADRO 34	NUEVAS EMPRESAS, EXPORTACIONES Y EMPLEOS IMPLÍCITOS EN LOS PLANES DE NEGOCIOS DE NUEVOS EMPRENDIMIENTOS APROBADOS ENTRE ENERO DE 2011 Y AGOSTO DE 2013	57
CUADRO 35	EMPLEO TOTAL ANUAL Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN SECTORES DE SERVICIOS GLOBALES, 2007-2013	58
CUADRO 36	EXPORTACIONES TOTALES Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN SECTORES DE SERVICIOS GLOBALES, 2007-2013	58
CUADRO A.1	RESULTADO DE LA CORRECCIÓN EN LA ACTIVIDAD: VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN Y VALOR AGREGADO BRUTO SIN CORREGIR, AJUSTADO SEGÚN INE Y CON NUEVO AJUSTE	62
Gráficos		
GRÁFICO 1	EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL EN EL PERÍODO 1980-2012	9
GRÁFICO 2	EXPORTACIONES MUNDIALES POR GRANDES SECTORES EN EL PERÍODO 1980-2012	10
GRÁFICO 3	EXPORTACIONES POR TIPO Y POR REGIÓN	44
GRÁFICO 4	PRINCIPALES DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES SECTORIALES DE INTERMEDIACIÓN COMERCIAL Y SERVICIOS	45
GRÁFICO 5	PROPORCIÓN DE COMERCIO INTRAFIRMA POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 2010	50
GRÁFICO 6	PROPORCIÓN DE VENTAS REALIZADAS POR EMPRESAS CON INSERCIÓN DUAL, INTRAFIRMA Y EXTRAFIRMA, 2010	50
GRÁFICO A.1	RESULTADO DE LA CORRECCIÓN EN LA ACTIVIDAD: VBP Y VAB RESULTADO DE LOS AJUSTES, AJUSTE INE Y NUEVO AJUSTE	65

Introducción

Un conjunto de transformaciones de relevancia están ocurriendo a nivel de la estructura del comercio internacional. La economía internacional crece en un contexto de mayor apertura, puesto que el comercio crece sistemáticamente más que el producto. Además, la estructura del comercio internacional cambia desarrollándose con mayor intensidad el comercio de actividad intermedia, ya sean en bienes como en servicios.

Uruguay ha sido contemporáneo de algunos de estos cambios recientes que no tienen una maduración mucho mayor a una década. En otras palabras, la estructura de la especialización comercial del país cambió, siguiendo parcialmente la línea de transformación de la economía internacional. Este hecho es muy singular para el país. En efecto, la historia económica del Uruguay muestra una gran estabilidad en su estructura asociada a sus ventajas comparativas muy pronunciadas hacia la producción de bienes agroalimentarios y materias primas intensivas en el uso de sus recursos naturales abundantes. Si bien este es un rasgo muy relevante del patrón de especialización actual, no es exclusivo y excluyente como lo fue en el pasado.

Los cambios en la especialización estuvieron muy vinculados a la utilización de un régimen de tratamiento especial como fue el de las zonas francas. En este marco el objetivo general del trabajo es conocer estos nuevos fenómenos y su expresión en el Uruguay dentro de la actividad económica de las zonas francas. El objetivo específico del trabajo es analizar la evolución de la actividad económica, del empleo y del comercio exterior en las empresas beneficiarias del régimen de Zonas Francas. Para ello se emplean los datos del Censo de Empresas de ZF que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas¹.

Este trabajo está organizado en esta introducción y cinco capítulos más. El segundo capítulo aborda el fenómeno de la fragmentación de la actividad económica a escala de la economía internacional. En el tercer capítulo se realiza una descripción formal del régimen y la evolución que el mismo ha tenido. En el cuarto capítulo se realiza una presentación general sobre las zonas Francas en Uruguay, la localización que tienen en el país y se presentan los datos de nivel de actividad, empleo y comercio exterior. El quinto capítulo tiene una perspectiva más microeconómica describiendo el tipo de servicios globales de mayor relevancia. El último destaca las principales conclusiones.

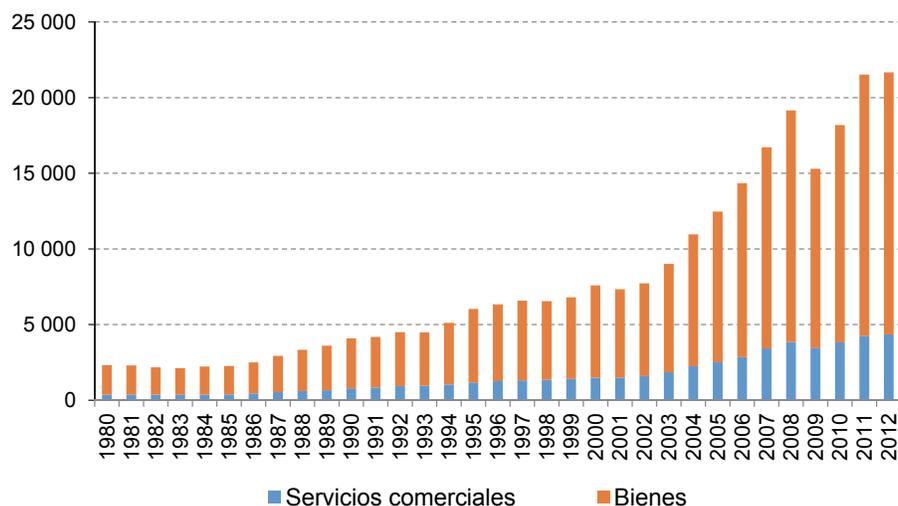
¹ Se contó con los microdatos para el período 2007-2010, con las empresas clasificadas de acuerdo a la CIU (REV 4).

I. Nuevas ondas de la globalización

A. Cambios de patrón del comercio internacional

En las tres décadas que van desde inicios de los ochenta a inicios de la actual década (1980-2012), el comercio de bienes se multiplicó por un factor de nueve en tanto el comercio mundial de servicios lo hizo por un factor de aproximadamente 12. Esto implica que la participación de los servicios pasó de un 15 del comercio mundial en 1980 a casi un quinto en el año 2012. En el gráfico 1 se presenta la evolución en dólares corrientes en el período 1980-2012.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL EN EL PERÍODO 1980-2012
 (En miles de millones de dólares corrientes)

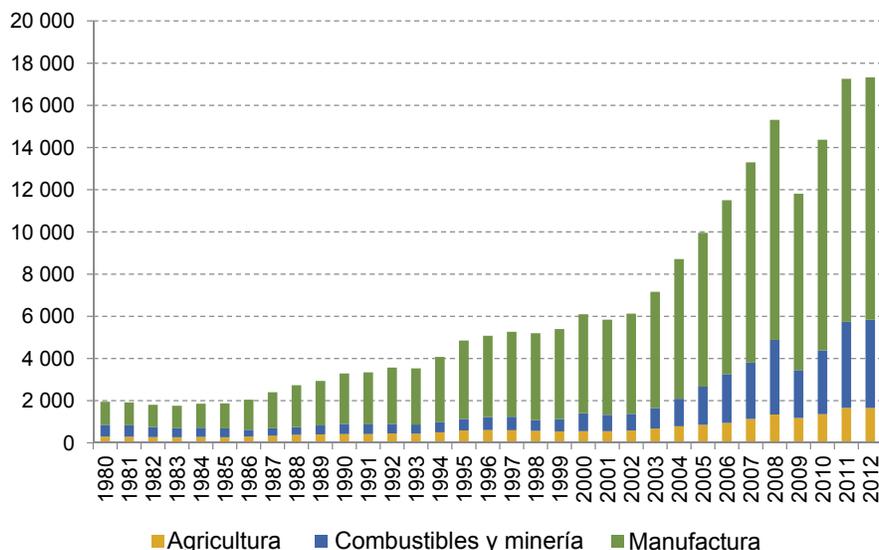


Fuente: Elaboración propia con información de la OMC.

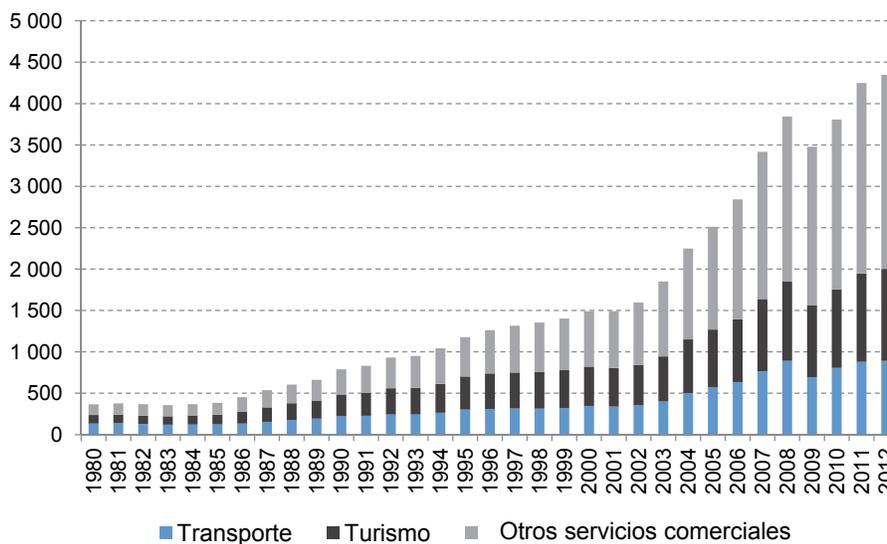
También se observan cambios dentro de la composición de los bienes y servicios. En el gráfico 2 se presentan los datos desagregados por grandes sectores. Mientras en los bienes el dinamismo mayor lo tuvieron las manufacturas, en el caso de los servicios fue el agregado residual denominado otros servicios comerciales. Dentro de éste quedan incluidos los servicios a las empresas que como se describe más adelante incluyen a los servicios globales.

GRÁFICO 2
EXPORTACIONES MUNDIALES POR GRANDES SECTORES EN EL PERÍODO 1980-2012
(En miles de millones de dólares corrientes)

A. Bienes



B. Servicios



Fuente: Elaboración propia con información de la OMC.

La magnitud del fenómeno a escala global puede ilustrarse con algunas cifras que resumen los datos que se presentaron en los gráficos anteriores. En el cuadro 1 se describe el comercio internacional desde el punto de vista de su dinámica en el período 1980-2012 y la estructura en el año 2012. Los servicios comerciales crecieron a una tasa acumulativa del 8% anual. A fines del período los servicios comerciales alcanzaron a ser casi la quinta parte del comercio mundial de acuerdo a las cifras registradas. El componente más dinámico fue el de los otros servicios comerciales, lo que le permitió llegar a cubrir más de la mitad de las exportaciones de servicios en el año 2012. Desde el punto de vista agregado los bienes crecieron menos que el comercio mundial. Sin embargo, se destaca la evolución registrada en el comercio de manufacturas que creció a una tasa promedio acumulativa de casi 8%. En el año 2012, más de las dos terceras partes del comercio de bienes fue comercio de manufacturas.

CUADRO 1
DINÁMICA Y ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, 1980-2012
(Ratio y porcentaje)

Sector	X_{2012}/X_{1980}	Tasa crecimiento (en porcentajes)	Estructura 2012 (en porcentajes)
Servicios comerciales	11,8	8,0	19
Transporte	6,7	6,1	21
Viajes	10,7	7,7	26
Otros servicios comerciales	18,1	9,5	54
Bienes	9,0	7,1	81
Agricultura	5,5	5,5	9
Combustibles y Minería	7,5	6,5	23
Manufactura	10,7	7,7	68
Comercio Mundial	9,5	7,3	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC.

Ambos cambios de composición son tributarios del mismo fenómeno que se quiere documentar que es el incremento en el comercio de la actividad intermedia. Es decir que el fenómeno que se describió de acuerdo a los sectores tiene un correlato del punto de vista del uso final que se le da a los bienes y servicios.

Convencionalmente, el comercio internacional se concentraba entre bienes finales o bienes intermedios que se emplearían en la fabricación de otros bienes finales que serían consumidos en el país importador. El fenómeno nuevo de gran expansión en el período considerado es el denominado fenómeno de la importación para la exportación². Es decir que se importan insumos (bienes y servicios) se transforman incorporando ciertos niveles de valor agregado doméstico y se exporta. La secuencia puede continuar durante muchas etapas.

En los años recientes, se evidencia que la tendencia del comercio de bienes y servicios es que al menos un tercio del comercio total es en bienes intermedios (WTO, 2013). Además, está creciendo el comercio entre dos unidades de la misma empresa multinacional. Otra evidencia del mismo fenómeno es que los bienes y servicios finales se producen en más países que en el pasado. Por lo tanto, la proporción de valor agregado en cada etapa es menor.

Esta dinámica está concentrada en algunos sectores y países. Dentro de los sectores la industria automotriz, la industria electrónica-óptica y la industria química son algunos de las que registran la mayor dinámica en el comercio de insumos. Los países que participan más de esta dinámica son parte de

² “Import to export” ver Baldwin, 2013.

los países desarrollados: Estados Unidos, Alemania y Japón. Dentro de los países en desarrollo se destacan algunos del sur y del sudeste de Asia (India, China, Indonesia, Tailandia, Corea, Taipéi) y otros de Europa oriental (Polonia, Turquía). Baldwin et al (2013) clasifica a los países en aquellos que cumplen un lugar de matriz (diseño, know how, producción de insumo estratégicos) y aquellos que tienen la función de fabricación (países fábrica). Mientras que los países desarrollados cumplen el primer rol, los países en desarrollo vendrían a cumplir el segundo. Hay algunos que vienen transitando desde una posición a la otra (Corea y Taipéi), es decir que el proceso tiene una dinámica respecto al rol que cumplen los países.

Según Baldwin et al (2013) el patrón de especialización que caracteriza este caso puede resumirse del siguiente modo: *“High tech manufactured firms combined know how with low salaries in developing countries to produce a good for the international market”*.

Sin embargo el fenómeno del crecimiento del comercio en bienes intermedios está disperso en toda la actividad económica. En efecto en todos los sectores se observa que la proporción del comercio de bienes y servicios finales se reduce en relación al comercio de actividad intermedia. Las configuraciones que toman las relaciones entre las partes son mucho más variadas y complejas. En la siguiente sección, se busca abordar cuales son los determinantes fundamentales de estas características observadas en la internacionalización de la economía mundial.

B. Comercio de tareas y los servicios a las empresas

Una nueva división del trabajo se está gestando a escala de la economía internacional. En ellas convergen dos cuerpos de ideas primigenias en economía. Por un lado, Adam Smith con el vínculo entre división del trabajo y productividad, y por otro Ricardo con los determinantes de la especialización productiva y comercial de los países en función de las productividades relativas en producir bienes o en desempeñar tareas, tal como la nueva terminología indica.

La etapa actual de la globalización está marcada por la evolución de los costos de comercio en un sentido amplio. A partir de los años setenta comenzó una revolución en los sistemas de transporte internacional mejorando su eficiencia y reduciendo los costos de mover los bienes en la economía internacional. El contenedor como unidad de carga que facilita las interconexiones intermodales del transporte fue un hito fundamental, que provocó la unitarización de la carga. Este proceso se fue consolidando y perfeccionando en la década de los ochenta y noventa, aprovechando economías de escala en los barcos y en los puertos, e intensificando la automatización de las tareas.

En la década de los ochenta se inicia otra revolución en las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones que se desarrolla en los años noventa, y que cobra plena expresión en el correr de la primera década del siglo XXI. El resultado es un intenso incremento en la movilidad de los bienes y los servicios tal como muestran los datos presentados. Las nuevas tecnologías reducen drásticamente los costos de comercio incentivando la localización de actividades productivas en el extranjero y generando más comercio internacional.

Este proceso transcurrió en un contexto de creciente liberalización comercial y de comercio “cero por cero” (en términos de barreras comerciales). Es decir que los costos de comercio se reducen tanto por aspectos tecnológicos como de las políticas comerciales vigentes. En las dos últimas décadas, muchos países en desarrollo han llevado adelante políticas comerciales liberalizadoras (tanto en el marco de acuerdos preferenciales como a través de políticas unilaterales) siguiendo las orientaciones de los organismos multilaterales de crédito (típicamente Banco Mundial). Estos cambios se dan a nivel de la política comercial en un sentido amplio integrando a las nuevas disciplinas, sobre todo aquellas que implican más seguridad sobre la inversión extranjera directa.

La literatura sobre el comercio de insumos es muy extensa y se inicia hace más de tres décadas. El fenómeno del comercio de insumos, se identificó del punto de vista teórico mucho antes que se expresara en la dimensión que el mismo tiene hoy a nivel del comercio mundial³.

La literatura reciente ha aumentado su nivel de ambición buscando construir una teoría general de los nuevos fenómenos de especialización comercial bajo la denominación de “comercio de tareas”⁴. Este fenómeno está asociado a la onda de fragmentación de la producción de manufacturas de las dos últimas décadas del siglo pasado. Hay varias historias industriales que muestran la naturaleza del fenómeno de la fragmentación de la producción a escala internacional. En la cuadro 2 se presentan la producción de dos productos manufacturados ambos afectadas por el fenómeno de la fragmentación de los procesos productivos a escala de la economía global.

CUADRO 2
FRAGMENTACIÓN DE ETAPAS Y TAREAS EN LOS PROCESOS PRODUCTIVOS

	Muñeca Barbie		Chip telecomunicaciones	
	Etapas/tarea	País	Etapas/tarea	País
Primera	Diseño		Creación	Suecia
Segunda	Petróleo-pellets	USA-Taiwan	Diseño con software especial	Francia-USA
Tercera	Pelo nylon	Japón	Producción	Japón-Dallas
Cuarta	Telas algodón	China	Test calidad	Taiwán
Quinta	Moldes y pigmentos	USA		
Sexta	Ensamblado	India-Malasia		
Séptima	Test calidad y comercialización	USA		

Fuente: Tempest (1996) y Burrows (1995) citados en Grossman y Rossi-Hansberg (2008).

Ambas historias registran el mayor comercio de bienes intermedios pero también de forma combinada de servicios a las empresas. La descomposición de comercio de bienes y servicios está condicionada por la forma en que se registra la realidad del comercio internacional. Pero en realidad la actividad económica para la producción de un bien o servicio final siempre requiere de bienes y servicios intermedios.

En el cuadro 3 se presenta una descomposición del valor de un auto estadounidense. Tal como muestran los datos existe una red global para la producción de un bien manufacturado moderno. Este es un tema relevante y actual también desde la perspectiva de la política comercial. Las condiciones de circulación (aranceles y trabas) de los insumos intermedios y de los bienes finales también son consideradas cuando se toman decisiones de localización de segmentos de los procesos productivos.

En los últimos años se avanzó en la conceptualización general del fenómeno, existen un conjunto de modelos teóricos que especifican el fenómeno del offshoring pero los trabajos de economía aplicada recién comienzan a desarrollarse con mayor intensidad.

Baldwin (2006) describe los nuevos fenómenos de la especialización como cambios repentinos en la especialización, en virtud de que sectores de actividad que eran identificados como no comercializables internacionalmente irrumpen como tareas factibles de ser comerciados a escala internacional. Este fenómeno está vinculado con la reducción en los costos de transporte y con el refinamiento en la definición del conjunto de tareas necesarias para desarrollar una cierta actividad, lo que posibilita nuevas oportunidades de especialización, si las mismas son factibles de ser fragmentadas y coordinadas para componer la actividad original de una forma más eficiente.

³ La denominaciones que ha recibido el fenómeno en la literatura especializada son: new international division of labour (Fröbel et al., 1980); multistage production (Dixit and Grossman, 1982); disintegration of production (Feenstra, 1998); fragmentation of production (Arndt and Kierzkowski, 2001); vertical specialization (Hummels et al., 2001; Dean et al, 2007); global production sharing (Yeats, 2001), offshore outsourcing (Doh, 2005); integrative trade (Maule, 2006); trade in tasks (Helpman-Rossi-Hansberg, 2008).

⁴ Ver Baldwin (2006) y Grossman y Rossi-Hansberg (2008).

CUADRO 3
ESTRUCTURA DEL VALOR DE UN AUTO ESTADOUNIDENSE

País	Etapa/tarea	Porcentaje del valor auto
Corea	Ensamblado	30
Japón	Componentes y tecnología avanzada	17,5
Alemania	Diseño	7,5
Taiwán y Singapur	Componentes específicos	4
Reino Unido	Publicidad y marketing	2,5
Irlanda y Barbados	Procesamiento de datos	1,5
EEUU	Resto producción	37

Fuente: OMC (1998).

La nueva onda implica una segunda fragmentación del proceso productivo, la que está transcurriendo en esta primera década del siglo XXI. Ahora el fenómeno se manifiesta dentro de los servicios. Lo que se ha dado en llamar la construcción de la oficina global. Esta nueva realidad del comercio internacional está vinculada con la trayectoria del cambio tecnológico asociado tanto a la disminución de los costos de las telecomunicaciones como a la reducción de los costos de coordinar la realización de tareas distintas en diferentes lugares. Ambos fenómenos son en parte resultados del acelerado progreso técnico en las tecnologías de la información asociado con la reducción de los costos de las telecomunicaciones internacionales (cosas que se pueden distribuir por una fibra óptica). Blinder (2006) describe a esta transformación de la siguiente forma: *“In the future, and to a great extent already in the present, the key distinction for international trade will no longer be between things that can be put in a box and things that cannot. It will, instead, be between services that can be delivered electronically over long distances with little or no degradation of quality, and those that cannot.”*

En la literatura hay muchos ejemplos de nuevas tareas que se han visto afectadas por este nuevo patrón de especialización: atención telefónica de servicios al cliente; diagnóstico remoto de radiografías de rayos; apoyo de servicios de software; monitoreo remoto de sistemas de seguridad; cirugías cardíacas por sistema de computación manejados a distancia. Los casos muestran que las tareas afectadas son algunas de trabajo no calificado y otras de trabajo calificado.

Como ya se señaló no existen muchos trabajos empíricos sobre este tema. Un artículo destacado en esta dirección es el de Amiti y Wei (2005). En relación a los estudios empíricos parte del problema está situado en la producción de información. Se verifican al menos tres limitantes generales con los datos:

- Tradicionalmente el flujo de comercio internacional es medido al nivel de valor bruto de producción. Este procedimiento tiene sentido cuando el intercambio se realiza en bienes que tienen como destino el consumo final. Conforme el proceso productivo se fragmenta en más etapas a escala internacional liderado por el proceso de offshoring, la información relevante es cuánto del valor agregado es producido en cada país (ver el ejemplo del auto americano en el cuadro 22). Los sistemas estadísticos de los países se encuentran en desarrollo con el objetivo de lograr capturar de manera más detallada el fenómeno⁵.
- El comercio de tareas comúnmente que no se registra bien y debe ser evaluado a través de encuestas. Especialmente cuando no está asociado al movimiento físico de bienes y no hay registro de que una tarea fue transada internacionalmente entre firmas bajo el mismo o bajo diferente control.
- Comercio de tareas cae dentro de la categoría de comercio intra firma. En este caso los impuestos que podrían aplicarse (comercio y/o a las ganancias) podrían generar incentivos a las firmas involucradas a manipular los precios de transferencia alterando los datos de los flujos de comercio (Grossman y Rossi-Hansberg, 2008).

⁵ En particular la nueva versión de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU revisión 4) desagregó mucho más los servicios a las empresas, incorporando - por ejemplo- los *call centers* como categoría específica.

Otras características de este tipo de especializaciones basadas en comercio de tareas es que son de tipo *footloose*⁶. Es decir pueden deslocalizarse fácilmente. Los costos de instalación en infraestructura son bajos y solo deben estar provistos de buenos servicios de conectividad. Este hecho genera una competencia por la localización de estas actividades globales entre aquellos destinos que registran ventajas. Esta competencia se da en el campo regulatorio de la políticas públicas domésticas las que tienden a ajustarse a un proceso denominado de “race to the bottom”. Las exoneraciones impositivas, los regimenes especiales de comercio, las cesiones de recursos para la instalación suelen ser instrumentos empleados por muchas economías en desarrollo con el objetivo de atraer la localización de estos nuevos sectores.

Estos cambios incentivaron un proceso de creciente fragmentación de la producción, que primero se dio dentro de las jurisdicciones nacionales (*outsourcing*) y luego se extendió a escala de la economía internacional (*offshoring*). Del punta de vista microeconómico, esta fragmentación del proceso productivo sigue diferentes lógicas.

Por un lado importa considerar que ocurre con el control de la propiedad de la empresa que realiza la actividad deslocalizada. En segundo lugar, si la fragmentación se realiza en una fuente externa a la empresa pero dentro de la economía doméstica o si además existe una migración internacional de la actividad a otro país. En el cuadro 4 se presenta el cruzamiento de control de la empresa con la localización de la actividad (doméstica-extranjera) lo que determina las cuatro opciones: producción interna a la firma; *outsourcing* domésticos; y las dos modalidades del *offshoring* a través de la inversión extranjera directa o la contratación de una empresa no afiliada en el extranjero. La característica de la época es la reducción de los costos del *offshoring* en particular en el comercio internacional de ciertas actividades (otros servicios comerciales y dentro de estos los servicios a las empresas) lo que implica un aumento de los incentivos a desarrollar esta modalidad de fragmentación de los procesos de producción.

CUADRO 4
FRAGMENTACIÓN DE LA PRODUCCIÓN: TIPOLOGÍA

Bien o servicio intermedio es producido por una empresa	Afiliada	No afiliada (<i>outsourcing</i>)
En el país domestico	Producción doméstica interna a la empresa	<i>Outsourcing</i> doméstico
En el Extranjero (<i>Offshoring</i>)	Inversión Directa en el Extranjero	<i>Outsourcing</i> en el extranjero

Fuente: Helpman (2006).

Es de interés focalizarse en las actividades de los servicios globales que son aquellas que se han desarrollado con mayor especificidad dentro del régimen de zonas francas⁷. La clasificación del Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC, ver Fernandez-Stark, 2012) distingue entre tres grandes categorías de servicios globales que tienen una cobertura horizontal de actividades:

- Servicios asociados a las tecnologías de la información (ITO).
- Servicios asociados a actividades intensivas en conocimiento (KPO).
- Servicios asociados a actividades intensivas en trabajo de mediana calificación (BPO).

Las actividades ITO⁸ pueden tener diferentes niveles de requerimientos de calificación de la mano de obra. Se mencionan los sub sectores ordenados de menores a más requerimientos de calificación:

- Gestión de infraestructura de tecnologías de información (aplicaciones de gestión, gestión de redes, gestión de infraestructura);

⁶ Un término empleado en la economía geográfica para describir actividades económicas sin arraigo.

⁷ En las estadísticas de balanza de pagos los servicios globales entran dentro de la categoría de otros servicios comerciales y en particular dentro de estos en la sub sector de servicios a las empresas.

⁸ Information Technology Outsourcing.

- Desarrollo de software (planificación de recursos en la empresa, desarrollo de aplicaciones, aplicaciones de integración, manejo de oficina);
- Consultoría en tecnología de la información;
- Software especializado para actividades de investigación y desarrollo.

En las actividades KPO⁹ se distingue la consultoría legal de las asociadas a los negocios y el funcionamiento del mercado. Debería incluirse aquí también la deslocalización de actividades de Investigación y Desarrollo por ejemplo en la industria farmacéutica.

En tercer término las actividades BPO¹⁰ se diferencian tres tipos:

- Gestión de recursos de la empresa (ERM)¹¹;
- Gestión de recursos humanos (HRM)¹²;
- Gestión de las relaciones con los consumidores (CRM)¹³, donde se incluyen los call centers, así como las actividades de marketing y ventas.

Los servicios globales pueden estar especializados en la integración en un cierto sector de actividad y no tener una cobertura horizontal como la antes descrita. Por ejemplo estar solo orientados a los bancos y el sector financiero el cual ha tenido un cierto liderazgo en la intensidad con la cual ha desarrollado estas actividades. También se destacan los servicios especializados de ingeniería en la industria manufacturera. Otros sectores en donde se expresa la deslocalización de servicios globales especializados son el de telecomunicaciones, energía, viajes y transportes, salud/farma, distribución.

En estos casos los servicios globales se configuran como una etapa más de las estructuras permanentes que articulan los distintos fragmentos de la producción a escala de la economía mundial. Estas nuevas estructuras permanentes de inversión y comercio han recibido diferentes denominaciones en la literatura reciente¹⁴. La de mayor difusión es la de Cadenas Globales de Valor y es la que emplearemos en este trabajo. En el capítulo V se tipificará a las empresas de zona franca en base a esta clasificación.

⁹ Knowledge Processing Outsourcing.

¹⁰ Business Processing Outsourcing.

¹¹ Enterprise Resources Managment.

¹² Human Resources Managment.

¹³ Customer Relationship Managment.

¹⁴ Se destacan: global commodity chains (Gereffi, 1994, Bair, 2009), global production networks (Borras et al, 2000, Henderson et al, 2002), international supply chains (Escaith et al, 2010), and supply chains trade (Baldwin, 2012); global value chains (GVCs), (Humphrey and Schmitz, 2002; Kaplinsky, 2005; Gereffi et al, 2005; Cattaneo et al, 2010).

II. Descripción y evolución del régimen

A. Política comercial aperturista y ley de zonas francas

El régimen de Zonas Francas uruguayas está regulado por la Ley N° 15.921, de 17 de diciembre de 1987¹⁵. La ley ha sido reglamentada por los decretos N° 454/988 y N° 920/988 del año 1988. En el artículo 1 de la ley se establece que el objetivo es: “promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional”. La cobertura de actividades de las ZF fue general y en particular se menciona explícitamente al sector servicios¹⁶. En el contexto de la recuperación democrática y económica del segundo lustro de los ochenta se tomaron varias medidas de promoción del sector exportador. Se trata de una medida de carácter unilateral que el gobierno de la época emprendió buscando reforzar el proceso de apertura que se inició en la década de los años setenta. Es interesante destacar que las políticas públicas de la época habían identificado ya al sector de servicios como uno que ofrecía oportunidades para la inserción internacional del Uruguay¹⁷.

Téngase en cuenta que en esa época no se había desarrollado aún, en toda su intensidad, la revolución en las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Esta arquitectura legal fue en algún sentido anticipatoria de la posibilidad del desarrollo de nuevos sectores exportadores en el sector servicios en particular en servicios a empresas radicadas en el exterior. Los países pequeños son tomadores de reglas internacionales, su ventaja está en la flexibilidad que tengan para adaptarse a los cambios, la forma extrema de potenciar esta adaptación es anticipar el rumbo de las transformaciones. La ley de zonas francas es un buen ejemplo en este sentido, por el momento de su surgimiento y el uso futuro que tuvo.

La orientación general era reducir el sesgo anti exportador de políticas domésticas de orientadas a la protección del mercado doméstico. La literatura señala que las políticas de apertura unilateral al comercio

¹⁵ Ver Exposición de motivos del Poder Ejecutivo e Informe en mayoría de la Comisión Parlamentaria.

¹⁶ En el artículo 2 “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...”.

¹⁷ Ver Francisco Prieto, 1988. “El comercio de servicios en Uruguay”, Francisco Prieto, Grupo Perfiles PNUD, Ministerio de Relaciones Exteriores.

desde estructuras altamente proteccionistas deben ser acompañadas de fuertes paquetes de promoción al sector exportador. La asimetría que suele existir entre los ajustes contractivos y expansivos justifica entre otros motivos esta asociación. Además, dada la simetría que existe entre los impuestos a las importaciones y a las exportaciones (simetría de Lerner), cuando no se pueden avanzar rápidamente en la reducción de los primeros (típicamente por motivos de economía política) una forma análoga de alcanzar un resultado similar es establecer diferentes mecanismos de subsidio de las exportaciones. En este sentido, las zonas francas están dentro del conjunto de políticas de promoción de las exportaciones que fueron desarrolladas o reforzadas en esa época (devolución de impuestos indirectos, régimen de pre y post financiación de exportaciones, mejora en el acceso con acuerdos preferenciales profundizados con los países vecinos, ley de inversión). Es decir se trata de políticas compensatorias que buscan restablecer condiciones de competitividad a través de diferentes mecanismos que van desde los fiscales (exoneraciones), las condiciones de infraestructura y el acceso a servicios públicos en condiciones competitivas.

B. Características del régimen

De acuerdo al resumen del marco jurídico sobre las ZF que hacen Lalanne, Ons, Spagnuolo y Vaillant (2009) las principales disposiciones pueden agruparse en cuatro dimensiones.

Sobre definición y cobertura de actividades

Las ZF son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas. Estas ZF son determinadas por el Poder Ejecutivo. El objetivo es que se desarrollen en ellas, con las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en la ley, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios.

Sobre la administración, control y explotación

La administración, supervisión y control de las ZF está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección de Zonas Francas. Cada Zona Franca puede ser explotada por el Estado o por particulares debidamente autorizados. Estas empresas particulares autorizadas no están amparadas en las exenciones y beneficios concedidos a los usuarios. Los usuarios son las personas físicas o jurídicas que adquieran derecho a desarrollar cualquiera de las actividades mencionadas. Las empresas instaladas en ZF no pueden desarrollar actividades industriales, comerciales y de servicios fuera de las mismas.

Sobre el régimen para las mercaderías

Las mercaderías extranjeras internadas en las ZF se encuentran en franquicia de carácter territorial (artículo 91 del Código Aduanero de Uruguay). Las mercaderías introducidas a las ZF, cualquiera sea su origen, están exentas de todo tributo o cualquier otro instrumento de efecto equivalente sobre la importación o de aplicación en ocasión de la misma, aún aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, cualquiera sea su naturaleza. El mismo tratamiento se aplica a la salida en cualquier momento de ZF de las mercaderías previamente introducidas y de las elaboradas en ellas. La introducción de mercaderías procedentes del territorio nacional no franco a las ZF debe ajustarse a las normas vigentes para la exportación; mientras que la introducción de mercaderías desde las ZF al territorio nacional no franco se considera una importación a todos sus efectos, abonando los tributos y demás gravámenes fiscales y recargos correspondientes, como si procedieran directamente del exterior. Las mercaderías de procedencia extranjera con destino a ZF deben cumplir de inmediato con dicho destino una vez llegadas al país, no pudiendo permanecer en ningún depósito, salvo en aquellos ubicados dentro de los recintos aduaneros y durante el lapso máximo que la reglamentación fije para cumplir con su introducción a la respectiva ZF. Las ZF no restringen las operaciones que pueden realizarse con las mercaderías. La aduana controla el ingreso y la salida de mercaderías hacia y desde ZF, y a diferencia de lo que ocurre en otros instrumentos disponibles, no hay control aduanero al interior de las mismas (es decir son un exclave aduanero).

Sobre otras exenciones y beneficios fiscales

Los usuarios de las ZF 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 las mismas (artículo 19). No están comprendidas en estas exenciones tributarias 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. Los usuarios deben emplear un mínimo de 75% 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 otorgados por el régimen¹⁸. Los monopolios de los servicios del dominio industrial y comercial del Estado no rigen en las ZF.

Un aspecto importante a analizar son las reglas de circulación admitidas en el marco de los distintos acuerdos comerciales preferenciales vigentes: estas condicionan la capacidad de las ZF de realizar actividad industrial y comercial asociada a los servicios de logística. En el cuadro 5 se resume la situación. En el MERCOSUR desde el Tratado de Asunción (1991) hasta el año 1994 cuando se establece el Arancel Externo Común (1994) las zonas francas estaban expresamente incluidas en el beneficio de las preferencias arancelarias en el comercio intra MERCOSUR. Existen acuerdos bilaterales recíprocos sobre listas de productos con Brasil y Argentina desde ZF específicas¹⁹. El acuerdo con Brasil viene evolucionando hacia una lenta ampliación de los productos que entran con un 100 de preferencia. En el acuerdo con los países andinos con Perú están excluidas y con el resto (Colombia, Ecuador y Venezuela) no están explícitamente excluidos y se verifica una ambigüedad en la interpretación de la norma. Fue recién en la última década cuando Uruguay logró alcanzar tres acuerdos en donde es posible configurar origen de forma universal dentro de las zonas francas (Chile, México e Israel).

CUADRO 5
ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES DE URUGUAY Y EL TRATAMIENTO DE LAS ZF^a

Acuerdo y fecha	Observación
MERCOSUR ACE 18, 1991 y Decisión 8/94 (artículo 1)	Desde 1995 no se puede configurar origen en las zonas francas en la circulación en el MERCOSUR
MERCOSUR-Chile ACE 35 1996 (artículo 12)	No se puede configurar origen en la ZF
MERCOSUR-Bolivia ACE 36- 1997 (artículo 11)	No se puede configurar origen en las ZF
Uruguay-México ACE 60 2004 Anexo 2-01 capítulo II	Se puede configurar origen en las ZF
MERCOSUR- Colombia, Ecuador, Venezuela ACE 59, 2005	Se puede configurar origen desde el territorio geográfico de cada país
MERCOSUR- Perú ACE58 2006	No se puede configurar origen en las ZF
Uruguay-Chile Protocolo 55 al ACE 35 (2010)	Se puede configurar origen en las ZF
MERCOSUR-Israel 2012	Se puede configurar origen en las ZF

Fuente: Elaboración propia en base a Estrades, Ferreira-Coimbra y Pereyra (2013) y Hodara (2010).

^a No se incluyó en el cuadro los acuerdos del MERCOSUR-SACU y el MERCOSUR-India debido a que son muy poco significativos (acuerdos sobre lista fija de productos con preferencias comerciales parciales).

Las pocas empresas que producen bienes que se benefician de un acuerdo comercial preferencial certifican origen como cualquier otra, con una asociación empresarial avalando que el proceso productivo se realizó de acuerdo a la norma. Por otra lado, las empresas que operan en zona no franca y certifican el origen en acuerdos que las excluyen, aseguran en la declaración jurada del productor que el producto no ingresó a una zona franca.

Otra opción a considerar es la posibilidad de prestar servicios de logística en el caso de flujos comerciales preferenciales correspondientes a acuerdos en los que Uruguay no participa. En los acuerdos comerciales preferenciales suelen establecer que los productos que constituyan un único envío podrán

¹⁸ 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.

¹⁹ Ver Protocolos 45 (con Argentina, entró en vigor en el 2003) y 64 (con Brasil, entró en vigor en el 2008) al ACE18.

ser transportados transitando por otros territorios con trasbordo o depósito temporal en dichos territorios, siempre que los productos hayan permanecido bajo la vigilancia de la aduana del país de tránsito o de depósito y que no hayan sido sometidos a operaciones distintas de las de descarga, carga o cualquier otra destinada a mantenerlos en buen estado. Es decir los acuerdos de comercio preferencial típicamente incorporan disposiciones sobre el despacho directo a los efectos de poder beneficiarse de la preferencia arancelaria. En consecuencia, en estos casos, las actividades de logística están muy limitadas en términos de posibles operaciones, y en particular en las zonas francas en donde se pierde el origen de la mercadería que ingresó.

En un reciente trabajo Estrades, Ferreira y Pereyra (2013) hacen una revisión detallada de los diferentes modelos de zonas económicas especiales (ver cuadro 6). En términos comparados una característica que tiene el marco jurídico del Uruguay es el carácter flexible, general e inclusivo de distinto tipo de actividades económicas que van desde la manufactura, los servicios de logística como las modernas actividades del comercio de tareas asociada a los servicios a las empresas²⁰. De acuerdo a esta tipología general el régimen en Uruguay es del tipo híbrido de las zonas de procesamiento para la exportación (Hybrid EPZ).

CUADRO 6
ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES: UNA TIPOLOGÍA

Tipo de ZEE	Características	Ejemplos seleccionados
Custom Bonded Warehouses (CBW) o Free Trade Zone (FTZ)	Actividad comercial: trasbordo, almacenamiento, logística, operaciones de reexportación y comercio de mercaderías. No existe transformación productiva de las mercaderías.	Estados Unidos; Perú
Custom Bonded Factories (CBF)	Empresas industriales productoras de bienes orientados al mercado externo. Pueden estar situadas en cualquier parte del país y gozan de incentivos fiscales así como de facilitación en los trámites aduaneros.	Nigeria
Export Processing Zones (EPZ)	Enclaves industriales situados por fuera de las barreras aduaneras del país doméstico, que procuran la atracción de industrias orientadas a la exportación. Empresas exentas del pago de aranceles sobre los bienes de capital e insumos intermedios importados, además de tener simplificado los trámites de despachos aduaneros. Cercanía a un puerto o aeropuerto de manera tal de brindar a las empresas allí situadas un rápido acceso al mercado exterior.	Brasil
Freeports	Toma la dimensión de una ciudad o un puerto. Se desarrollan todo tipo de actividades legales, incluyendo turismo y ventas al por menor. 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	Brasil
Special Economic Zones (SEZ)	No rigen los controles aduaneros del país doméstico y donde hay un marco normativo propio y distinto al establecido en el resto del país. 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.	China
Industries Zones (IZ)	Zonas enfocadas a determinadas actividades industriales sectoriales. Brinda una infraestructura especial de acuerdo a los objetivos sectoriales planteados.	México

Fuente: Elaboración propia en base a Estrades, Ferreira y Pereyra (2013) y Banco Mundial (2008).

Este marco desarrollado de forma temprana a fines de la década de los ochenta mostró ser una alternativa útil como laboratorio para el desarrollo de nuevas actividades económicas en el Uruguay. Es

²⁰ En efecto tal como se detalla en el artículo 2 de la ley: “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.”

decir que son oportunidades de especialización que aprovechan configuración de factores productivos que se pueden expresar una vez que las condiciones regulatorias lo permiten.

Los procesos de apertura comercial son costosos de desarrollar e involucran ajustes productivos que implican reasignación de factores de producción que requieren tiempo. Las reformas de orientación aperturistas incluyen transformaciones regulatorias además de las reducciones de barreras en la frontera que no se alcanzan en un corto período de tiempo. Muchos procesos buscan generar rápidamente estas condiciones competitivas que faciliten una integración dinámica a los mercados internacionales a través de zonas económicas especiales. Idealmente, luego que las actividades están instaladas y cuando las reformas en el resto de la economía se han podido perfeccionar entonces podría existir una mayor convergencia entre las condiciones dentro y fuera de las zonas económicas especiales.

Las distintas exoneraciones y beneficios fiscales han cumplido un rol en la capacidad de atraer inversiones. Pero, sin duda debe destacarse la capacidad de la ley de blindar el conjunto de condiciones y reglas que no han sufrido reversión a lo largo de más de 25 años de funcionamiento de este marco legal. Adicionalmente, en algunos de las ZF el desarrollo de infraestructura especializada en particular en materia de telecomunicaciones a precios competitivos y en condiciones tecnológicas siempre de última generación han sido otro factor de extrema relevancia para poder captar nuevos emprendimientos, en particular a lo largo de la primera década de este siglo. Todo condicionado a que el factor fundamental esté disponible, de acuerdo a los modelos teóricos revisados en el primer capítulo, esto es capital humano en condiciones de salario- productividad que hagan competitiva a la localización de la actividad en el país.

C. Nuevo contexto y perfeccionamiento del marco jurídico

A partir de la crisis financiera iniciado en los año 2007, los países desarrollados en el marco de los distintos foros multilaterales y plurilaterales de coordinación y gestión de la crisis definieron una nueva agenda. Uno de los tópicos identificados fue el de los procesos de erosión fiscal en la base fiscal imponible de los países desarrollados.

Se verifica el creciente interés de los gobiernos de países desarrollados, que son sede de las matrices de las empresas multinacionales, para hacer más estrictas las reglas sobre los impuestos, para reducir el impacto negativo de las prácticas de erosión de la base fiscal y el desplazamiento de beneficios²¹. Las multinacionales eligen donde establecerse de acuerdo a muchos factores, de entre ellos se encuentra el régimen tributario de la jurisdicción nacional. Hay muchos mecanismos de alcanzar BEPS, por ejemplo registrar en una jurisdicción que tiene una tasa imponible menor alguna actividad que se hace en otra, de forma de evitar o evadir el pago de impuestos (OECD, 2013).

Las políticas liberalizadoras en muchos países en desarrollo (ver capítulo I) muchas veces con el objetivo de emparejar el campo de juego en economías muy reguladas y con precios internos distorsionados, se vieron acompañadas de la exoneración de impuestos domésticos que permitiera restablecer condiciones de competitividad y de mejor tratamiento a la IED. De esta forma, se alcanzan condiciones de localización para participar de las cadenas globales de valor.

Estas nuevas circunstancias han cambiado el comportamiento para evitar y evadir el pago de impuestos por parte de las empresas multinacionales. Tradicionalmente, en los setenta y ochenta, fue un problema de pérdida de base imponible de los países en desarrollo hacia los países desarrollados. En este momento, las empresas multinacionales aplicaban estrategias de “tariff jumping” y se instalaban para producir en el mercado doméstico en el contexto de políticas comerciales proteccionistas. Era usual la aplicación de distintos mecanismos (por ejemplo precios de transferencia) con el objetivo de lograr sortear estructuras fiscales onerosas y/o como medio de repatriar utilidad. En ese momento, el tópico ocupaba un lugar marginal, más bien restringido a los especialistas en las empresas multinacionales en los países desarrollados y el núcleo más crítico de la disciplina en los países en desarrollo. Hoy el

²¹ De acuerdo a su denominación en inglés son actividades de “base erosion and profit shifting” (BEPS).

contexto cambió, dado los procesos de fragmentación de la producción combinado con la liberalización aplicada por muchas economías en desarrollo que han sido exitosas en la localización de nuevas actividades económicas, y quiénes ven erosionada su base fiscal son las economías desarrolladas que son la sede de muchas empresas multinacionales.

En el año 2009 Uruguay fue incluido en la lista gris por parte de la OECD. De acuerdo con esta organización el país no cumplía los requerimientos de transparencia de forma de evitar la evasión fiscal y el lavado de dinero. El gobierno reaccionó y finalizó la firma de quince acuerdos bilaterales de doble imposición y/o transparencia en materia fiscal y fue retirado de la lista. A pesar de ello no existe una lista única y definitiva de paraísos fiscales. Uruguay es frecuentemente señalado como un pequeño centro regional usado por no residentes para evadir o erosionar la imposición fiscal, mayormente relacionado a residentes o empresas de los países vecinos (Argentina y Brasil).

Como consecuencia de ser un país pequeño localizado entre dos grandes países identificados como inestables en materia macroeconómica, Uruguay desarrolló una política de apertura al capital extranjero, y tradicionalmente sirvió como lugar de refugio de los ahorros regionales. Desde muy tempranas épocas se llevaron adelante políticas no discriminatorias entre los inversores domésticos y extranjeros. Convergen muchos motivos para que Uruguay sea un lugar atractivo para la evasión y la elusión fiscal, y estas condiciones han llamado la atención de algunas organizaciones internacionales como la OECD. Como reacción a la amenaza de ser catalogado como un paraíso fiscal, Uruguay inició un conjunto de cambios en su legislación.

En julio de 2013 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto modificatorio de la actual ley vigente (15291/1987). Se trata de una propuesta de modificación de la ley y no su derogación. Este hecho debe interpretarse como que existe la evidente intención de presentar los cambios como una continuidad del régimen y no una derogación de la ley para sustituirla por un nuevo marco. Es decir que trata de ser un perfeccionamiento del actual marco legal. Hay varias características de las modificaciones que merecen ser resaltadas (MEF, 2013):

- Las modificaciones son presentadas como un mecanismo más para tener una perspectiva sistémica de los instrumentos de promoción de inversiones. Es decir que se trata de armonizar los objetivos del régimen con los objetivos más generales del sistema de promoción.
- Las zonas francas pasarán a llamarse Zonas Económicas Especiales (ZEEs). Se entiende que es una denominación más general que se ajusta mejor al mayor alcance del régimen propuesto, que admite más actividades que el actual y que está asociado a una mayor regularización de los controles (en particular los aduaneros).
- Se le otorga una mayor discrecionalidad a la autoridad de gobierno para autorizar nuevos proyectos en función de criterios que los hagan compatibles con los objetivos generales y los compromisos internacionales²². En consonancia con otras medidas para prevenir la evasión fiscal y el lavado de activos en Uruguay, las Zonas Económicas Especiales estarán explícitamente sujetas a la legislación nacional sobre precios de transferencia en sus relaciones con empresas de territorio no franco. Esto es, cuándo se detecte que las empresas de zona económica especial operan con precios de transferencia en territorio no franco, se les imputará IRAE por la diferencia entre precios de mercado y precios de transferencia.
- Un cambio muy importante está referido a que la legislación sobre fiscalización y control ejercidos por la Dirección Nacional de Aduanas se aplicará también en las ZEEs. Se entiende que la medida amplía las posibilidades de más actividades del sector logístico al posibilitar que las mercaderías no pierdan el origen. Se trata de un cambio muy importante, en las Zonas

²² De acuerdo al MEF (2013) las disposiciones para asegurar una adecuada utilización del régimen son: i) el Poder Ejecutivo podrá establecer niveles mínimos de personal ocupado o activos fijos para autorizar actividades comerciales y de servicios; ii) los usuarios de las ZEE's quedarán sometidos al régimen de Precios de Transferencia y las obligaciones tributarias que pudieran resultar no estarán comprendidas en las exoneraciones que el régimen de ZEE's les otorga, y iii) en la evaluación de la contribución a los objetivos de las actividades a ser realizadas en las ZEE's, el Poder Ejecutivo deberá considerar el impacto sobre la capacidad competitiva o exportadora de empresas ya instaladas en el resto del territorio.

Económicas Especiales la Dirección Nacional de Aduanas no solo ejercerá funciones de control en la entrada y salida sino también controlará la mercadería dentro del recinto. De esta manera, la mercadería estará sujeta a control aduanero en todo el territorio nacional. Esto es relevante entre otras cosas porque muchos acuerdos comerciales estipulan que para la concesión de preferencias la mercadería debe estar siempre bajo control aduanero, y por lo tanto las zonas francas podían tener restricciones para el depósito de mercaderías originarias.

- Se les da jerarquía legal a disposiciones reglamentarias sobre los usuarios de las ZEEs en relación a la autorización y las prórrogas, y los plazos eliminando automatismos. En relación a los desarrolladores (antes explotadores) se especifica más sus funciones jerarquizando su rol, se establecen nuevos requisitos (montos mínimos para desarrollo de infraestructura, plazo para autorizaciones y prórrogas sujetas a evaluación)²³.
- En relación a la cobertura de actividades, en el caso de la actividad manufacturera se definen varios criterios. Para las nuevas zonas se restringe a grandes proyectos (equivalente a más de 900: de dólares de inversión) o aquellos proyectos de no tan gran porte pero de interés tecnológico y la localización fuera del área metropolitana. Estarán habilitados la ampliación de actividades manufactureras en las zonas existentes en las mismas actividades o en otras complementarias²⁴.
- Respecto a la mano de obra se mantiene el mínimo de 75% de personal uruguayo en actividades industriales y comerciales, y se lo reduce a 50% en sectores de servicios. Se entiende que para aumentar la capacidad de atraer servicios globales más intensivos en calificación es necesario relajar la exigencia respecto de la participación de mano de obra de ciudadanos uruguayos.
- Se mantiene la normativa vigente en relación a las actividades que se pueden realizar por parte de los usuarios en el territorio no franco. Se aclaran aquellas que se pueden realizar fuera del territorio siempre que las mismas figuren en el contrato. Estas definiciones, se señala, resultan importantes para las actividades de logística y su coordinación que se pueden hacer desde las ZEEs. En este sentido, uno de los puntos sustanciales de la propuesta del Ejecutivo identifica a las actividades comerciales como la compraventa de bienes que ingresan a territorio aduanero o la prestación de actividades logísticas sobre dicha mercadería. De esta manera, las actividades de trading quedarían comprendidas dentro de la categoría de servicios. El artículo 24 expresamente incluye la posibilidad de realizar trading, siempre y cuando esté comprendido en su plan de negocios debidamente aprobado por el organismo administrador. Adicionalmente, la normativa propuesta empieza a diferenciar las actividades de zonas francas limitando la posibilidad de realizar actividades industriales a los grandes proyectos.
- El otorgamiento de nuevas zonas económicas especiales para el desarrollo de actividades industriales solo se autorizará fuera del Área Metropolitana de Montevideo y en ocasiones dónde la inversión sea de gran magnitud o consistan en proyectos de gran contenido tecnológico. Para las áreas existentes, sólo se autorizará ampliación de las actividades industriales actualmente prestadas.
- Por último, explícitamente se establecen reglas para la transición y se señala que no serán modificados los derechos adquiridos otorgados en el marco de la ley anterior.

²³ MEF (2013) se señala que se prevé profundizar la articulación público-privada, aprovechando la relación directa y duradera que tiene el desarrollador con sus usuarios: el Poder Ejecutivo podrá requerirle el apoyo para mejorar las funciones de administración y supervisión del régimen.

²⁴ En los servicios se especifica una modalidad particular, no permitida de acuerdo al régimen general, que es la posibilidad de desarrollar zonas temáticas de servicios (salud, entretenimiento, etc), en donde está admitido el comercio al por menor, la posibilidad de pernoctar en la ZEE y además no está restringido a no poder desarrollar actividades en el territorio no franco.

III. Zonas francas en el Uruguay

Uno de los cometidos del Censo de Zonas Francas (ZF) del INE en sus versiones 2005, 2006 y 2007/2008, 2009/2010 es brindar información para medir el nivel de actividad de las Zonas Francas Uruguayas. Para ello interroga a las empresas usuarias de ZF acerca del tipo de actividad que realizan y también acerca del nivel y la naturaleza de los ingresos y los gastos realizados, así como de las inversiones y otras variables de interés. Los datos al año 2006 están en la clasificación CIU rev 3. Los datos de los años 2007-2010 están en la clasificación CIU rev 4 (ver Anexo A, cuadro A1). La última clasificación (Revisión 4) permite identificar de forma más precisa los nuevos fenómenos de especialización asociados a los servicios a las empresas en virtud del mayor nivel de desagregación que registran y la actualización de la misma capturar los nuevos fenómenos sectoriales. Para tener la serie más larga que considera los datos al 2006 habría que emplear la revisión 3, lo que significa perder información importante a nivel de sectores. Trabajando con los datos para el 2007-2010 se tiene una clasificación sectorial más adecuada. Por lo tanto, la clasificación de la actividad económica que se empleará será la CIU revisión 4 de acuerdo a la auto calificación que cada empresa realiza respecto al giro principal de la actividad que desarrolla.

A. Problema de la medición

Al aplicar la metodología tradicional de estimación del VBP y el VAB para las empresas radicadas en zona franca surge claramente que, de no ajustarse los modos de cálculo, puede sobreestimarse el esfuerzo productivo realizado en el país. Este es un problema ampliamente conocido en la literatura especializada. Las zonas francas tienen varias características que determinan que las relaciones entre las variables económicas no sea la misma que en entornos económicos más tradicionales. Entre esos aspectos se destaca el hecho de las rentas no estén gravadas. Si bien este principio puede admitir excepciones²⁵, es un hecho conocido que las empresas que operan globalmente pueden aumentar la base imponible en territorios fiscales con estas características con el objetivo de reducir su pago total de impuestos. Se identifican distintos métodos por el cual es posible conseguir este resultado: precios de

²⁵ Las excepciones son: la posibilidad de aplicar precios de transferencia y gravar a las empresas cuando haya desvíos; la posibilidad de cobrar renta cuando opera una empresa que está tributada en su casa matriz con la renta universal.

transferencia; subcapitalización; o simplemente radicando en esos territorios activos intangibles que generan renta (derechos de propiedad, etc.).

También operan otros factores que hacen que los costos sean menores que en otros contextos, como por ejemplo el hecho de compartir muchos recursos, tales como los costos de oficina o los gastos de contabilidad y administración. En definitiva, la aplicación directa de la metodología de estimación tradicional no es adecuada. Es posible que se observen empresas que con pequeños esfuerzos productivos (que pueden ser medidos de acuerdo a ocupación, empleo, gastos domésticos o inversión) registran altísimos niveles de producción cuando esta se mide de acuerdo a la facturación. Una correcta estimación del nivel de actividad es clave para ayudar a entender la contribución de las zonas francas al país, tanto desde el punto de vista del producto generado, como del empleo y el comercio exterior.

1. Métodos

Se consolidan todas las correcciones realizadas a las estadísticas primarias del censo de empresas de zonas francas realizadas en diversos trabajos (INE (2012), Vaillant y Lalanne (2010), Vaillant y Lalanne (2011)) y se presentarán de forma simple y concisa el método para reproducir los cálculos de acuerdo a las correcciones realizadas por el INE: estimación de actividad comercial en bienes que no ingresan a las ZF (trading); estimación de nivel de actividad del sector financiero; servicios a las empresas- formados por empresas que actúan como unidades auxiliares, etc.

Base del cálculo

La metodología tradicional de aproximación al nivel de actividad que establece el Sistema de Cuentas Nacionales indica que el Valor Bruto de Producción (VBP) se obtiene de la adición del VBP industrial, el VBP comercial y el VBP de servicios. El VBP industrial corresponde con el valor de las ventas de bienes más la variación de existencias de los bienes elaborados en la empresa, el VBP comercial corresponde a las ventas menos el costo de ventas de la mercadería vendida sin transformar²⁶ y el VBP de servicios se asimila directamente a las ventas de servicios.

**CUADRO 7
CÁLCULO DEL VBP**

Actividad	Método de cálculo del VBP por empresa	Agregación
Bienes (b)	$VBP_{e_b} = V_{e_b} + VE_{e_b}$	$VBP_b = \sum_e VBP_{e_b}$
Comercial (c)	$VBP_{e_c} = V_{e_c} - CV_{e_c}$	$VBP_c = \sum_e VBP_{e_c}$
Servicios (s)	$VBP_{e_s} = V_{e_s}$	$VBP_s = \sum_e VBP_{e_s}$
Total	$VBP_e = \sum_a VBP_{e_a}$	$VBP = \sum_a VBP_a = \sum_e VBP_e$

Fuente: Elaboración propia.

Donde: $e = 1, \dots, E$ es el índice de las empresas; $a = b, c, s$ es el índice de actividades; V-ventas; CV- costo de ventas; VE- variación de existencias.

En todos los casos el excedente de explotación (EE) está incluido en el cálculo. El consumo intermedio (CI) corresponde al valor de los bienes y servicios producidos por otros y utilizados en la producción del bien o servicio de referencia, sin contar el costo de los bienes vendidos sin transformar. El Valor Agregado Bruto (VAB) surge como la diferencia entre el VBP y el CI. Una vez determinado el monto total según esta diferencia, si no consideramos los impuestos directos netos de subsidios (que en

²⁶ Incluye a las comisiones por ventas.

las zonas francas son cero), el VAB se compone de Remuneraciones (R), Amortizaciones (A) y una categoría que surge como residual, el Excedente de Explotación (EE). Por esta razón, el VAB, y en particular su componente de EE, depende linealmente de la facturación que registran las empresas.

$$VBP_{e_i} = CI_{e_i} + VAB_{e_i} = CI_{e_i} + R_{e_i} + A_{e_i} + EE_{e_i} \quad (7)$$

Corrección del VBP realizada por el INE-BCU

En la versión 2006 de este Censo, el INE (2008) introdujo la clasificación de trading para identificar a las empresas exclusivamente comerciales que facturaban en base a mercaderías que no ingresaban a territorio aduanero. Es decir que figuraban como intermediarios de mercadería que no ingresaba físicamente a la empresa. Propuso que sean estimadas como si fueran unidades auxiliares de otras empresas que comerciaban globalmente bienes, y no como empresas con actividad independiente. Las unidades auxiliares se estiman como un centro de costos, y el VBP asociado a esa actividad se estima como la suma de todos los gastos (diferentes al costo de ventas) realizados o asignados a la actividad. Esto incluye el consumo intermedio, las remuneraciones y las amortizaciones. Para el año 2007/2008 el INE aplicó esta metodología a la fracción de ingresos que se correspondía con trading, mientras que mantuvo la forma de cálculo tradicional para los ingresos de las empresas que no se correspondían con trading. La proporción de ingresos correspondientes a trading fue preguntada directamente a las empresas en el formulario. Posteriormente, el INE amplió el concepto de unidad auxiliar en dos direcciones. En primer lugar, consideró que todas las actividades de servicios financieros debían estimarse como propias de unidades auxiliares. Para todas las empresas que venden servicios financieros se recalculó el VBP como la suma de CI, remuneraciones y amortizaciones²⁷. En segundo lugar, incorporó el concepto de unidades auxiliares a todas las empresas de otros servicios a empresas, que tuvieran menos de tres empleados. En este caso se aproximó la proporción de los ingresos que debían ser corregidos como el porcentaje de ventas que se realizan al exterior en el total de ventas.

$$VBP_{e_i}^{INE} = CI_{e_i} + (1 - p_{e_i})(R_{e_i} + A_{e_i} + EE_{e_i}) + p_{e_i}(R_{e_i} + A_{e_i}) = CI_{e_i} + R_{e_i} + A_{e_i} + (1 - p_{e_i})(EE_{e_i}) \quad (8)$$

Donde: p_e - coeficiente de ajuste que indica la proporción del valor que se ajusta. El parámetro p_e asume los valores que se presentan en el cuadro 8.

CUADRO 8
RESUMEN DE LOS AJUSTES DE LA METODOLOGÍA DEL INE

Coeficiente de ajuste	Observaciones cobertura
$p_{e_{ct}} = \frac{V_{e_{ct}}}{V_e}$	Porcentaje de la actividad que la empresa declara como trading: ajuste de empresas comerciales
$p_{e_f} = 1$	Empresas que venden servicios financieros
$p_{e_{sc}} = \frac{V_{e_{sc}}^x}{V_{e_{sc}}}$	Proporción de los ingresos que son facturados al exterior. Este ajuste se realizó sobre las empresas de "Otros servicios a empresas" que tienen tres o menos empleados
$p_e = 0$	Resto de las empresas

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 9 se resumen las correcciones realizadas por el INE en la última versión publicada del censo a empresas de zona franca. El criterio que aplica el INE en todas las correcciones planteadas

²⁷ Si bien la clase de actividad K corresponde a actividades financieras y de seguros, el INE corrige solamente a las empresas de actividades financieras, no así a las que giran en el rubro de los seguros.

en última instancia es siempre el mismo. Primero se establecen tres actividades a ser corregidas: actividad comercial con bienes que no ingresan a la ZF (trading); servicios financieros; y servicios a las empresas que son desarrollados por empresas pequeñas orientadas a las exportaciones. En todos los casos identificados como problemáticos se adopta un criterio conservador estimando el VBP por un criterio de costos (CI+R+A).

CUADRO 9
CÁLCULO DEL VBP CON CORRECCIÓN INE 2007/2008

Actividad	Método de cálculo del VBP por empresa	Agregación	
Bienes (b)	$VBP_{e_b} = V_{e_b} + VE_{e_b}$	$VBP_b = \sum_e VBP_{e_b}$	
Comercial (c)- proporción $p_{e_{ct}}$ no ingresa a ZF (trading)	$VBP_{e_c} = EE_{e_c} (1 - p_{e_{ct}}) + (CI_{e_c} + A_{e_c} + R_{e_c})$	$VBP_c = \sum_e VBP_{e_c}$	
Servicios	Financiero	$VBP_{e_{sf}} = CI_{e_{sf}} + A_{e_{sf}} + R_{e_{sf}}$	$VBP_{sf} = \sum_e VBP_{e_{sf}}$
	Servicios empresas con 3 o menos empleados (sc) y que exporta en cierta proporción ($p_{e_{sc}}$)	$VBP_{e_{sc}} = EE_{e_{sc}} (1 - p_{e_{sc}}) + (CI_{e_{sc}} + A_{e_{sc}} + R_{e_{sc}})$	$VBP_{sc} = \sum_e VBP_{e_{sc}}$
	Resto (s)	$VBP_{e_s} = V_{e_s}$	$VBP_s = \sum_e VBP_{e_s}$
Total	$VBP_e = \sum_a VBP_{e_a}$	$VBP = \sum_a VBP_a = \sum_e VBP_e$	

Fuente: Elaboración propia en base a INE (2010).

En resumen, el criterio que aplica el INE en todas las correcciones planteadas es siempre el mismo. Primero se establecen tres actividades a ser corregidas: actividad comercial con bienes que no ingresan a la ZF (trading); servicios financieros; y servicios a las empresas que son desarrollados por empresas pequeñas orientadas a las exportaciones. En todos los casos identificados como problemáticos se adopta un criterio conservador estimando el VBP por un criterio de costos (CI+R+A). Por lo tanto, se emplea el método de calcular el valor bruto de producción como la simple agregación de los costos (centros de costos) lo que implica asumir un excedente de explotación nulo.

Además, el hecho de que en las empresas que realizan trading se reduzca el VBP en una proporción medida por las ventas y no por el valor bruto de producción hace que la reducción aplicada puede ser superior al propio valor bruto de producción del trading. Por ejemplo supóngase el siguiente caso. Una empresa realiza trading y además es productora de algún bien o servicio. Si se consideran las ventas la participación del trading es la mitad de su actividad. Pero supongamos que las ventas de trading son iguales al costo de venta, por lo tanto su valor bruto de producción comercial debería ser cero. Es decir no tiene participación en el VBP y sin embargo este se reduce en la mitad del excedente de explotación tal como se establece en el cuadro 9. Es decir que se entiende que en este caso el porcentaje de ajuste debería medirse en VBP y no en ventas.

Por esos motivos la corrección propuesta presenta la restricción que puede sub estimar el nivel de actividad. El criterio adoptado como método para medir el nivel de actividad es aplicar el concepto que las unidades empresariales locales operan como unidades auxiliares. Pero es posible que existan otras alteraciones en la medida del valor bruto de producción que no estén siendo consideradas asociadas a la relaciones de capital a empleo y costos intermedios a empleo que no estén dentro del rango de valores normales.

Heterogeneidad de empresas

En un trabajo anterior Vaillant y Lalanne (2010) identificaron la gran heterogeneidad de las empresas en la relación capital trabajo lo que se podría asociar a sobreestimaciones de la actividad. En una empresa que tiene una actividad normal el VBP debe ser mayor a los CI y debe generar un VAB positivo. Además, el VAB debe ser mayor o igual a la suma de remuneraciones más amortizaciones, lo que implica que deberá ser estrictamente mayor al componente de remuneraciones. En las empresas observadas estas condiciones no siempre se cumplen dado que las mismas pueden depender de las características particulares del ciclo de evolución de una empresa. Por lo que es necesario considerar otros casos posibles tales como empresas que no están activas (SA), empresas que están en sus etapas iniciales de desarrollo u empresas declinantes que están proceso de dejar de estar activas.

Vaillant y Lalanne (2010) desarrollaron una tipología del desempeño de las empresas, dividiéndolas en categorías según diferentes combinaciones de VBP, CI, VAB y REM, Las empresas fueron clasificadas en cuatro grupos categorías:

- i) Empresas sin actividad (SA), que corresponden a empresas que no tenían consumo intermedio o tenían VBP negativo²⁸. Estas empresas o bien están en proceso de liquidación, o bien están inactivas (empresas latentes), o bien están liquidando existencias;
- ii) Empresas en desarrollo (ED), que corresponde a empresas que realizan gastos en el período pero los ingresos o son nulos o no compensan a los gastos realizados, por lo que se supone que esta situación debería variar en el mediano plazo;
- iii) Empresas activas (A), que corresponde a las empresas que verifican una relación entre VBP, CI, VAB y REM normal ($VBP > CI > 0$; $VAB > REM > 0$). Las empresas catalogadas como de trading, puesto que su VBP y su VAB ya ha sido corregido, entran en esta categoría;
- iv) Empresas que presentan relaciones entre el valor agregado y las remuneraciones muy altas, lo que configura un patrón muy desviado del promedio del sector (ANN).

El Valor Agregado Bruto es la suma de las remuneraciones de los factores primarios de producción. Se supone que existen solo dos factores primarios: trabajo (L) y capital (K), por lo tanto considerando una empresa (e) de un cierto sector de actividad (i) podemos expresar el VAB en la siguiente ecuación:

$$VAB_{e_i} = wL_{e_i} + rK_{e_i} \quad (9)$$

Donde: r - remuneración bruta del capital; w - remuneración del trabajo. Operando sobre la relación (1) se tiene que:

$$VAB_{e_i} = w_i L_{e_i} \left(1 + \frac{rK_{e_i}}{wL_{e_i}}\right) = R_{e_i} \left(1 + \frac{k_{e_i}}{wr}\right) = R_{e_i} (1 + \zeta_{e_i}) \quad (10)$$

Un muy alto valor agregado en relación a las remuneraciones está asociado a una muy alta relación capital/trabajo de la firma en cuestión (k_{fi} muy grande) dado unos precios relativos de los factores de producción (wr).

Para distinguir a las empresas en las categorías iii) y iv), se debe analizar el valor de la intensidad de capital implícito en una participación de las remuneraciones en el valor agregado bruto extremadamente baja. Para ello es necesario tener una hipótesis en relación a cual es el patrón con el que

²⁸ El VBP solo puede ser negativo en las empresas comerciales que registran mayor costo de ventas que ventas o en las industriales que están liquidando inventarios.

se distribuye la heterogeneidad y cuál es el tipo de sesgo esperado en las empresas que se encuentran localizadas en las ZF.

**CUADRO 10
CÁLCULO DEL VBP CON CORRECCIÓN ALTERNATIVA**

Actividad	Método de cálculo del VBP por empresa	Agregación
Bienes (b)	$VBP_{e_b} = V_{e_b} + VE_{e_b}$	$VBP_b = \sum_e VBP_{e_b}$
Comercial (c)- proporción $p_{e_{ct}}$ no ingresa a ZF (trading)	$VBP_{e_c}^{aj} = EE_{e_c} (1 - p_{e_{ct}}) + (CI_{e_c} + A_{e_c} + R_{e_c})$	$VBP_c = \sum_e VBP_{e_c}$
Servicios	Productividades del trabajo normales ^a	$VBP_{e_s} = \sum_e VBP_{e_s}$
	Productividades del trabajo altas no causadas por el consumo intermedio alto por trabajador ^b	$VBP_{e_s}^{aj} = CI_{e_s} + A_{e_s} + R_{e_s} + EE_{e_s}^{aj}$
	Productividades del trabajo altas causadas por el consumo intermedio alto por trabajador ^c	$VBP_{e_s}^{aj} = CI_{e_s}^{aj} + A_{e_s}^{aj} + R_{e_s} + EE_{e_s}^{aj}$
Total	$VBP_e = \sum_a VBP_{e_a}$	$VBP = \sum_a VBP_a = \sum_e VBP_e$

Fuente: Elaboración propia en base a INE (2010).

Nota: Proporción de trading medido sobre VBP y no sobre ventas-
 $p_{e_{ct}} = \frac{VBP_{e_{ct}}}{VBP_{e_c}}$

Excedente de explotación ajustado-
 $EE_{e_s}^{aj} = \max(0, \bar{b}_{L_{e_s}} L_{e_s}^t - CI_{e_s} - R_{e_s} - AMO_{e_s})$

Consumo intermedio ajustado solo tiene en cuenta gastos domésticos-
 $CI_{e_s}^{aj} = CI_{e_s}^d$

Amortizaciones ajustadas por proporción de gastos domésticos en consumo intermedio total-
 $A_{e_s}^{aj} = A_{e_s} \frac{CI_{e_s}^d}{CI_{e_s}}$

a $b_{L_{e_i}}^t < \bar{b}_{L_{e_i}}$

b $b_{L_{e_i}}^t > \bar{b}_{L_{e_i}}$ y $\frac{CI_{e_i}}{L_{e_i}} < \bar{b}_{L_{e_i}}$

c $\frac{CI_{e_i}}{L_{e_i}} > \bar{b}_{L_{e_i}}$

Muchos fenómenos económicos tienen distribuciones que se caracterizan por una gran frecuencia de casos para los valores pequeños de la variable y colas más o menos largas cuando se trata de valores mayores. Es decir, se trata de distribuciones caracterizadas por patrones fuertemente asimétricos. El caso típico es el de la distribución del ingreso entre las personas. Recientemente la literatura de comercio internacional ha focalizado el análisis en las características diferenciales que presentan las firmas de acuerdo a su patrón de inserción internacional. En este caso se identifica una marcada heterogeneidad entre las firmas de acuerdo a los niveles de productividad que registran. Las firmas más extrovertidas y con una especialización intensamente exportadora son las más productivas y en consecuencia las que tienen unos niveles de intensidad en el uso del capital mayores. Estas firmas son las que están sometidas a condiciones de competencia mayores, tiene un grado de internacionalización más alto lo cual también se asocia a su capacidad de incorporar progreso técnico de manera más acelerada. La literatura de

heterogeneidad de empresas suele suponer que la distribución de la productividad sigue una distribución de probabilidad de Pareto (Helpman, Melitz y Yeaple (2004), Okubo (2006), Melitz y Ottaviano (2008)).

En el caso particular de las firmas de ZF la definición del régimen genera un sesgo en la misma dirección, dado que por definición se trata mayormente de firmas especializadas totalmente a la exportación. Además, en virtud de los incentivos fiscales del régimen que realiza una exoneración total del impuesto a la renta del capital se genera una configuración de precios relativos de los factores que promueve una mayor sustitución de trabajo por capital. Se asume esta distribución de la heterogeneidad de las empresas, bajo el supuesto que la relación capital-trabajo es uno de los determinantes primarios de la productividad de las firmas²⁹.

Con la estimación de los parámetros de la distribución Pareto se compararon a las empresas de las ZF³⁰. Se consideraron como empresas con valores muy desviadas del promedio a aquellas que tenían una relación de remuneraciones capital-trabajo tan alta que la probabilidad de pertenecer a la rama correspondiente es inferior a 5%³¹. Las empresas que tienen remuneraciones al trabajo muy bajas en relación con el resto del VAB generan ζ_{fi} muy altos, en particular más altos que el umbral sectorial ζ^U_i definido como valor de la distribución de Pareto correspondiente a esa rama que acumula el 95% de la probabilidad.

Nueva corrección del VBP propuesta en este trabajo

Existen muchas actividades que no se prestan en las zonas francas pero que si se registran en este lugar por motivos seguramente fiscales. Otra forma alternativa de ajustar el nivel de actividad a los factores productivos utilizados es mediante la productividad del trabajo. Niveles de producto por trabajador muy grandes pueden indicar que la facturación de la empresa no corresponde con la actividad productiva realizada desde la ZF.

$$b_{L^t_{e_i}} = \frac{VBP_{e_i}}{L^t_{e_i}} = \frac{CI_{e_i} + VAB_{e_i}}{L^t_{e_i}} = \frac{CI_{e_i}}{L^t_{e_i}} + w_i \frac{L^d_{e_i}}{L^t_{e_i}} \left(1 + \frac{r_i K_{e_i}}{w_i L^d_{e_i}}\right) = \frac{CI_{e_i}}{L_{e_i}} + w_i \frac{L^d_{e_i}}{L^t_{e_i}} (1 + \zeta_{e_i}) \quad (11)$$

Donde: el empleo total es la suma del empleo dependiente y no dependiente ($L^t_{e_i} = L^d_{e_i} + L^{nd}_{e_i}$).

La diferencia con la corrección anterior se encuentra que de esta forma se captan también relaciones extranormales en el consumo intermedio tal como permite ver la ecuación 11. Se estableció el nivel de un millón de dólares por trabajador, considerando tanto los trabajadores dependientes como los no dependientes ($\bar{b}_{L^t_{e_i}}$). Para las empresas que superen este umbral, se redujo el excedente de explotación de forma de que su producto por trabajador sea exactamente el del umbral³².

El ajuste del INE tiene efectividad para las empresas de intermediación comercial, pero todavía es insuficiente para algunas empresas de servicios, puesto que estas no necesariamente tienen alto EE, sino que, de la misma forma que registran ingresos extranormales, también registran gastos extranormales³³. Estos últimos se computan en el CI. Por lo tanto, análogamente al ajuste anterior, se estableció un techo máximo al CI, que no puede superar el millón de dólares por empleado (dependiente y no dependiente). Para las

²⁹ Se emplearon los datos de la Encuesta anual de Actividades Económicas del INE. Con esta encuesta, para cada sector se estima una distribución de la heterogeneidad de las empresas respecto de la variable intensidad de capital.

³⁰ Por los parámetros de la función de Pareto, se trabajó exclusivamente con las empresas que tienen VAB mayor que las remuneraciones y por lo tanto un parámetro de intensidad del capital positivo.

³¹ Las empresas que pertenecen a ramas CIU que no están incluidas en la Encuesta de Actividades Económicas (por ejemplo construcción o servicios financieros) fueron comparadas con el promedio de la economía.

³² Para criticar este umbral se recurrió a la información de zona no franca provista en la Encuesta de Actividades Económicas de 2009. Se determinó que solamente 30 empresas tienen un producto por trabajador mayor a un millón de dólares: 6 de ellas trabajan a fazón, 6 operan en transporte aéreo o marítimo internacional y 5 operan en sectores no considerados en la corrección. Por lo tanto, solamente 13 empresas serían reestimadas de acuerdo con este criterio, y 8 de estas operan en el rubro de intermediación comercial.

³³ Un fenómeno de creciente aplicación y que la metodología del INE no capta es el llamado trading de servicios, donde algunas empresas compran y venden servicios a gran escala, generalmente utilizando pocos recursos.

empresas que superen este techo, se ajustó el CI, considerando solamente a aquel que se realiza en el país. Además, como estas empresas se considera que tienen sus gastos en el exterior, las amortizaciones también pueden obedecer a activos del exterior, por lo que estas se ajustaron en la misma proporción que el CI.

Este ajuste por empresas individuales puede ser inconveniente cuando estamos en presencia de grupos de empresas, puesto que puede haber algunas que individualmente tienen facturaciones extranormales por personal ocupado, pero podrían estar compartiendo recursos humanos con el grupo. Por lo tanto, la evaluación de gastos e ingresos se hizo considerando los grupos, y no individualmente. El formulario identifica (en el grupo de preguntas “E”) si la empresa pertenece a un grupo económico.

Todos los resultados de las correcciones se muestran por sector de actividad en el anexo.

Estimación del nivel de exportaciones

Dado que se corrigió el valor bruto de producción puede presentarse el ajuste para las exportaciones. Los resultados se presentan en el cuadro 11. En el caso de las empresas comercializadoras (sin trading) se verifica que existen al menos cuatro destinos de sus ventas:

- i) ventas de exportación;
- ii) ventas a las zonas francas destinadas al consumo intermedio de otras empresas de zona franca;
- iii) ventas a otras empresas comercializadoras que serán destinadas a la exportación;
- iv) ventas a la zona no franca.

CUADRO 11
CÁLCULO DE LAS EXPORTACIONES CON CORRECCIÓN ALTERNATIVA INE, 2007/2008

Actividad	Método de cálculo de las exportaciones (X) por empresa	Agregación	
Bienes (b)	$X_{e_i} = VBP_{e_i} \frac{V_{e_i}^X}{V_{e_i}}$	$X_b = \sum_e X_{e_b}$	
Comercial (c)- proporción $P_{e_{ct}}$ no ingresa a ZF (trading)	$X_{e_c}^{aj} = VBP_{e_c}^{aj} \frac{V_{e_c}^X}{V_{e_c}}$	$X_c = \sum_e X_{e_c}$	
Servicios	Productividades del trabajo normales a)	$X_{e_s} = VBP_{e_s} \frac{V_{e_s}^X}{V_{e_s}}$	$X_s = \sum_e X_{e_s}$
	Productividades del trabajo altas no causadas por el consumo intermedio alto por trabajador b)	$X_{e_s}^{ajE} = VBP_{e_s}^{ajE} \frac{V_{e_s}^X}{V_{e_s}}$	$X_s^{ajE} = \sum_e X_{e_s}^{ajE}$
	Productividades del trabajo altas causadas por el consumo intermedio alto por trabajador c)	$X_{e_s}^{ajCI} = VBP_{e_s}^{ajCI} \frac{V_{e_s}^X}{V_{e_s}}$	$X_s^{ajCI} = \sum_e X_{e_s}^{ajCI}$
Total	$X_e = \sum_a X_{e_a}$	$X = \sum_a X_a = \sum_e X_e$	

Fuente: Elaboración propia.

En el caso iii) cuando la empresa vende a otra comercializadora que es la que exporta, podría ocurrir que se esté típicamente sub estimando la actividad exportadora. Se puede desarrollar el punto con un ejemplo. Sea la empresa comercializadora A y la empresa comercializadora B. La primera destina sus ventas en su totalidad a venderle a la empresa B ($VAZF/VA=1$) y la empresa B destina todas sus ventas a la exportación ($VBX/VB=1$).

$$VBP_{A_c} = V_{A_c} - CV_{A_c}$$

$$VBP_{B_c} = V_{B_c} - CV_{B_c} = V_{B_c} - V_{A_c} = X_{B_c}$$

Muchas empresas que venden a zonas francas a otras empresa comercializadoras que es la finalmente exporta. Además, podría existir más de un intermediario. En este caso, se debería sumar el VBP de las empresas intermediarias de zona al monto de las exportaciones.

Las relaciones con el resto de la economía y con el exterior

Por último importa determinar los gastos de las empresas de zonas francas. Esto es relevante tanto para relevar las importaciones como para poder analizar las relaciones con el territorio no franco.

Una de las características por las que se evalúan a las zonas francas en el mundo es por las relaciones con el resto de la economía y, de forma análoga, por el grado de dependencia del resto del mundo no solo como mercado sino como fuente de insumos. Al analizar el régimen (ver capítulo III.B), ya se ha mencionado el grado de libertad del que gozan las zonas francas para realizar actividades de las más diversa índole. Por la propia naturaleza de su régimen, existe la tendencia a proveer desde la misma zona franca a los insumos o servicios que son necesarios para la producción.

Al desarrollar su actividad económica, las empresas incurren en diversas erogaciones. En primer lugar están las clasificadas como gastos de las empresas, que van desde la compra de insumos, mercadería para reventa o gastos generales. En segundo lugar están las ocasionadas por la remuneración al factor trabajo, sea este prestado de forma dependiente o independiente, e incluyen los aportes patronales correspondientes. Finalmente, al realizar inversiones las empresas también demandan bienes o servicios a otros.

El consumo intermedio incluye todos los gastos netos (GN) incurridos por las empresas para la realización de sus actividades descontados los que integran el costo de ventas de la mercadería vendida sin transformar (CV), los financieros (G_F) y los extraordinarios (G_E). Adicionalmente, incluye la variación de existencias de envases y embalajes ($VE_{e\&e}$), el gasto en personal no dependiente (GND) y las indemnizaciones por despidos (ID).

$$CI = GN + VE_{e\&e} + ID + G_{ND} \quad (12)$$

Donde:

$$GN = G - CV - G_F - G_E$$

Todas las variables están referidas a si el origen se realiza en Zona Franca, Zona no Franca (resto de Uruguay) o el exterior. La variación de existencias se puede asignar de la misma forma que el origen de los envases y embalajes (gastos), y entonces asignarla a zona franca, zona no franca y exterior. Finalmente, las indemnizaciones y el gasto del personal no dependiente se asigna a la zona franca. Estos dos últimos conceptos se pueden asociar a remuneraciones al factor trabajo y por lo tanto no corresponden a demanda de bienes o servicios estrictamente. En el caso de que el gasto de no dependientes provenga de trabajadores del exterior se estaría ante una importación de servicios por el modo 4 (presencia de personas físicas no residentes), pero el formulario no permite determinar esto.

La formación bruta de capital (FBK) se divide en inversión en maquinaria y equipo, construcción, activos intangibles y otros activos. La FBK se compone de bienes incorporados por la empresa netos de ventas, ya sea mediante fabricación propia, comprados en Uruguay³⁴ o en el exterior. Por simplicidad, se asume que los primeros se realizan en zona franca, los segundos en zona no franca y los terceros en el exterior.

³⁴ Podría darse el caso de que se adquirieran en Uruguay pero sean importados. De todas formas, no hay información para relevar esa posibilidad y no sería lógico del punto de vista fiscal que una empresa comprara un bien importado en la Zona No Franca.

El cuadro 12 muestra el resumen de la información y permite sintetizar las relaciones entre, por un lado, el consumo intermedio y la inversión, y por otro, la demanda a territorio no franco y las importaciones.

CUADRO 12
CONSUMO INTERMEDIO, FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, DEMANDAS A TERRITORIO NO FRANCO E IMPORTACIONES

Origen/concepto	CI	FBK	Total
ZF	$GN^{zf} + VE_{e\&e}^{zf} + ID + G_{ND}$	FBK^{zf}	
ZNF	$GN^{znf} + VE_{e\&e}^{znf}$	FBK^{znf}	DD^{znf}
EXT	$GN^e + VE_{e\&e}^e$	FBK^e	M

Fuente: Elaboración propia.

B. Nivel de actividad y empleo

A continuación todos los cuadros se presentarán con la misma estructura sectorial, que surge de la clasificación CIU 4 (ver anexo A). Esta clasificación es autoimputada por las empresas aunque criticada por el INE. Para ilustrar dos fenómenos que son diferentes pero que no tienen discriminación en la clasificación, la intermediación comercial (letra G de la CIU4) se divide en intermediación comercial propiamente dicha y trading (G-T). En la primera, las empresas intermedian mercadería sin modificar la naturaleza del producto (por eso no es transformación manufacturera) pero dicho producto ingresó al territorio nacional y por lo tanto se asume que recibió algún servicio logístico. Es sobre esta mercadería que se realiza la mayoría de los servicios que se clasifican como logísticos (letra H). Adicionalmente, muchas de las empresas que intermedian mercadería desde Uruguay hacen complejos procesos logísticos internos, que no están medidos como logística. Por lo tanto, las actividades logísticas y las de intermediación comercial con mercadería que ingresa a territorio aduanero deben evaluarse conjuntamente. Finalmente, el trading se define como la intermediación comercial de mercaderías que no ingresaron a territorio nacional, y es una actividad tradicionalmente definida como “comercio offshore”. Esta actividad está mucho más relacionada con la provisión de un servicio global a las empresas (podría clasificarse como un tipo de BPO-ver sección II) que como una actividad logística. En los hechos, muchas empresas hacen los dos tipos de intermediación comercial. Para diferenciarlas se consideró el principal rubro de facturación de las empresas.

Existen algunos tipos de actividades que son típicamente de provisión o administración de infraestructura para las demás empresas. Por ejemplo, se destacan las actividades de construcción (letra F), que son muy oscilantes según si hay proyectos en curso, o las actividades inmobiliarias y conexas (letra L), que es donde se clasifica a los explotadores de zona franca y a otras empresas de alquiler. También hay algunas de menor importancia relacionadas con la alimentación o el esparcimiento.

Finalmente, se proveen servicios que suelen catalogarse como globales. En Uruguay, estos servicios comprenden actividades de informática y comunicación (letra J) (aunque en ese rubro también hay empresas que proveen servicios de infraestructura interna de las zonas francas), actividades financieras y de seguros (letra K), actividades de servicios profesionales, científicos y técnicos (letra M) y actividades administrativas y servicios de apoyo (letra N), donde se clasifican algunas actividades de provisión interna de las zonas francas pero que en Uruguay está fundamentalmente compuesta por *call centres*.

El cuadro 13 muestra el número de empresas registradas en las zonas francas en 2010, distinguiendo a las activas de las demás. A los efectos de la construcción de este cuadro, se considera que una empresa está activa cuando su VBP es distinto de cero. En 2010 existían más de 1400 empresas registradas, pero el 28% de ellas no registraron actividad. De las aproximadamente 1000 empresas

activas, un 27% se dedicó al rubro de intermediación comercial con mercadería que ingresa a territorio nacional, mientras que el sector financiero, de servicios profesionales y de *trading* dan cuenta de un sexto cada uno del total de empresas. Los sectores comerciales y de servicios personales en conjunto explican tres cuartas partes de las empresas inactivas. Como se verá más adelante, la industria manufacturera tiene una importante participación en el producto de las zonas francas concentrada en muy pocas empresas.

CUADRO 13
NÚMERO DE EMPRESAS ACTIVAS, INACTIVAS Y TOTALES EN 2010 Y PORCENTAJES

Sector	Activas		Inactivas		Total		Proporción activas (En porcentajes)	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
C	Manufactura	17	2	10	3	27	2	63
F	Construcción	6	1	3	1	9	1	67
G	Intermediación comercial	278	27	193	49	471	33	59
G-T	Trading	171	17	3	1	174	12	98
H	Logística	87	8	30	8	117	8	74
J	Informática	59	6	24	6	83	6	71
K	Financiero	171	17	12	3	183	13	93
L	Inmobiliarios	24	2	5	1	29	2	83
M	SS. Profes.	178	17	94	24	272	19	65
N	SS. de apoyo	33	3	18	5	51	4	65
	Resto	6	1	3	1	9	1	67
Total		1 030	100	395	100	1 425	100	72

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

El nivel de actividad y de exportaciones que se muestran en este trabajo contienen los ajustes propuestos en esta trabajo (ver sección A de este capítulo). El nivel de actividad de las zonas francas, medido en valor agregado bruto se ha incrementado a una tasa de 31% anual en el período considerado. Este crecimiento se debe fundamentalmente a la industria manufacturera (45%), y en particular a la puesta en funcionamiento de la planta de celulosa en Fray Bentos.

CUADRO 14
EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE ACTIVIDAD (VAB) DE LAS ZONAS FRANCAS
EN EL PERÍODO 2007-2010 POR DIVISIÓN DE LA CIU REV 4

(Millones de dólares)

Sector	2007	2008	2009	2010	Estructura (2010)	Tasa anual crecimiento	
C	Manufactura	245	566	390	751	53%	45%
F	Construcción	18	1	1	1	0%	-61%
G	Intermediación comercial	118	161	189	257	18%	30%
G-T	Trading	15	27	29	45	3%	44%
H	Logística	38	37	41	55	4%	13%
J	Informática	32	46	41	52	4%	17%
K	Financiero	47	45	43	80	6%	19%
L	Inmobiliarios	21	23	27	30	2%	12%

Cuadro 14 (conclusión)

	Sector	2007	2008	2009	2010	Estructura (2010)	Tasa anual crecimiento
M	SS. Profes.	28	37	73	103	7%	54%
N	SS. de apoyo	71	60	45	53	4%	-9%
	Resto	1	1	1	1	0%	6%
Total		635	1 004	879	1 427	100%	31%

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

En 2010, la actividad manufacturera explicó la mayor parte del VAB de las zonas francas. Las actividades de intermediación comercial y logística también experimentaron un gran crecimiento en el período y explican el 22% del VAB de las zonas francas. Las actividades de servicios globales explicaron en 2010 el 24% del VAB de las zonas francas, principalmente por los servicios profesionales y los financieros. Dentro de las actividades de servicios globales, las más dinámicas han sido las de trading y los servicios profesionales. Las actividades de informática y servicios de apoyo han sido de las primeras en desarrollarse en las zonas francas, pero no han tenido fuerte expansión en el período. Las primeras gozan de un régimen fiscal favorable en zona no franca y las segundas dependen principalmente de inversiones puntuales de grandes empresas, que en Uruguay se hicieron antes o después del período considerado.

El cuadro 15 muestra la estructura de la producción, dividiéndola según si corresponde a Consumo intermedio o valor agregado bruto y distinguiendo a las remuneraciones dentro de éste. El consumo intermedio asciende a 1.049 millones de dólares, esto es un 42% del producto total de las zonas francas, que ascendió a 2.475 millones de dólares en 2010. Las empresas financieras tienen una proporción de VAB sobre VBP menor que el resto, aunque esto está sin duda reflejando la metodología de cuantificación en el sector, puesto que el excedente de explotación es nulo salvo para algunas empresas que tenían ingresos diferentes a los financieros (salvo los seguros). En la manufactura el peso de las remuneraciones en el VAB es de solo 4%, debido al peso que tiene la inversión en infraestructura en la estructura de costos de la empresa y a la modalidad de funcionamiento de las empresas, que tienen una alta estructura de tercerizaciones.

CUADRO 15
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN EN 2010: VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN,
VALOR AGREGADO BRUTO, CONSUMO INTERMEDIO
Y REMUNERACIONES A DEPENDIENTES

(En millones de dólares y ratios)

	Sector	VBP	CI	VAB	REM	VAB/VBP	REM/VAB
C	Manufactura	1 327	576	751	30	57%	4%
F	Construcción	3	2	1	1	36%	58%
G	Intermediación comercial	355	98	257	24	72%	9%
G-T	Trading	105	60	45	9	43%	19%
H	Logística	91	36	55	13	60%	24%
J	Informática	88	36	52	23	59%	44%
K	Financiero	199	120	80	66	40%	83%
L	Inmobiliarios	50	19	30	5	61%	18%
M	SS. Profes.	155	52	103	41	67%	40%
N	SS. de apoyo	101	48	53	37	52%	70%
	Resto	1	0	1	0	63%	35%
Total		2 475	1 049	1 427	248	58%	17%

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

El cuadro 16 muestra la estructura y evolución del empleo dependiente y total por sector en el período. En 2010 los empleados dependientes alcanzaron 10.086 y los totales 13.327. En el período, el crecimiento del empleo fue 2% y 6% respectivamente. Si se excluye el sector de construcción, que era fuertemente empleador en 2007 por efecto de la construcción de UPM pero luego decayó, el crecimiento del empleo total fue de 9% anual. Se observa que el empleo en la manufactura fue decreciente en el período si se considera a los dependientes y creciente si se considera el total. Esto es así porque al comienzo del período todavía se realizaban en Zona Franca algunas actividades manufactureras que luego se dejaron de realizar (por ejemplo el cortado de cuero curtido) y en cambio la nueva producción de celulosa tiene un alto componente de empleo no dependiente (por ejemplo de técnicos calificados que realizan el mantenimiento zafral).

Los sectores que más empleo tienen son los de servicios de apoyo, servicios profesionales e intermediación comercial, cada uno con aproximadamente un sexto del empleo total. Luego, los sectores de manufactura, logística, financiero e informática, explican cada uno un décimo del empleo total. Entre los sectores más dinámicos en la creación de empleo se encuentran los de comercio y logística, que globalmente crearon 380 puestos de trabajo por año. Los sectores de servicios globales tuvieron una tasa de crecimiento del empleo de 9% anual, dónde el trading y los servicios financieros fueron los más dinámicos. Nuevamente, los sectores de informática y servicios personales fueron menos dinámicos que el promedio.

CUADRO 16
EMPLEO DEPENDIENTE Y EMPLEO TOTAL POR DIVISIÓN (CIU REV 4)
EN LOS AÑOS 2007 Y 2010, PARTICIPACIÓN Y TASA DE VARIACIÓN

(En número de trabajadores y porcentajes)

A. Empleados dependientes					
	Sector	2007	2010	Estructura (en porcentajes)	Tasa anual crecimiento
C	Manufactura	1 113	848	8	-9%
F	Construcción	1 051	98	1	-55%
G	Intermediación comercial	1 464	1 656	16	4%
G-T	Trading	363	580	6	17%
H	Logística	847	1 154	11	11%
J	Informática	908	1 079	11	6%
K	Financiero	707	973	10	11%
L	Inmobiliarios	144	385	4	39%
M	SS. Profes.	1 269	1 512	15	6%
N	SS. de apoyo	1 615	1 736	17	2%
	Resto	105	65	1	-15%
	Total	9 586	10 086	100	2%

B. Empleados totales					
	Sector	2007	2010	Estructura (en porcentajes)	Tasa anual crecimiento
C	Manufactura	1 266	1 465	11	5%
F	Construcción	1 081	105	1	-54%
G	Intermediación comercial	1 778	2 117	16	6%
G-T	Trading	457	849	6	23%
H	Logística	988	1 389	10	12%
J	Informática	1 084	1 256	9	5%
K	Financiero	949	1 401	11	14%
L	Inmobiliarios	172	506	4	43%
M	SS. Profes.	1 566	2 236	17	13%
N	SS. de apoyo	1 696	1 933	15	4%
	Resto	123	70	1	-17%
	Total	11 160	13 327	100	6%

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

El cuadro 17 muestra las remuneraciones por empleado dependiente y totales (dependientes y no dependientes). Se destacan las remuneraciones del sector financiero que son muy superiores al resto. Posiblemente este dato incluya a los sueldos de los *brokers* que operan en la banca off shore. Los salarios que más crecieron son los de la industria manufacturera, debido al cambio de composición de las empresas. Si se agregan los salarios de no residentes, el crecimiento de la industria manufacturera es aún mayor, puesto que incluye parte de trabajadores zafrales no residentes de alta especialización. Dado que la evolución del salario expresado en dólares puede ser difícil de interpretar por tener fuertes cambio en el tipo de cambio en el período, la parte B del cuadro 17 presenta los datos mensuales en pesos. El crecimiento del salario en el período fue de 7% anual para residentes y 9% en el total. Esta evolución siguió a la inflación del período (7%) pero fue muy inferior a la evolución del índice medio de salarios del sector privado (13%). Esta evolución está muy influenciada por la caída del salario medido en pesos de los trabajadores del sector financiero, que en 2007 explicaba el 26% de las remuneraciones de zona franca. Naturalmente, el grueso de estos salarios está fijado en dólares que tuvo una apreciación de 5% anual en el período, por lo que el salario medido en pesos se redujo. De todas maneras, controlando por sector se muestra que los salarios de zona franca son sensiblemente mayores a los del promedio de la economía, excepto en informática y logística donde fueron iguales³⁵.

CUADRO 17
SALARIOS POR TRABAJADOR DEPENDIENTE Y TOTALES, 2007-2010

(Millones de dólares y tasas de variación)

A. Salario anual en dólares

Sector	Dependientes			Total		
	2007	2010	Tasa anual crecimiento	2007	2010	Tasa anual crecimiento
C Manufactura	16 778	35 471	28%	22 837	43 832	24%
F Construcción	9 064	6 170	-12%	8 983	5 929	-13%
G Intermediación comercial	10 471	14 211	11%	9 559	13 961	13%
G-T Trading	18 338	14 716	-7%	15 988	15 212	-2%
H Logística	7 114	11 456	17%	6 656	11 518	20%
J Informática	15 538	20 930	10%	15 935	22 676	12%
K Financiero	65 426	67 826	1%	50 554	53 593	2%
L Inmobiliarios	16 575	14 245	-5%	14 205	13 391	-2%
M SS. Profes.	17 001	27 152	17%	15 687	24 343	16%
N SS. de apoyo	13 735	21 334	16%	13 456	23 573	21%
Resto	4 357	4 457	1%	4 101	4 329	2%
Total	17 022	24 630	13%	16 585	25 058	15%

B. Salario mensual en pesos

Sector	Dependientes			Total		
	2007	2010	Tasa anual crecimiento	2007	2010	Tasa anual crecimiento
C Manufactura	32 782	59 293	22%	44 621	73 270	18%
F Construcción	17 709	10 314	-16%	17 551	9 911	-17%
G Intermediación comercial	20 458	23 756	5%	18 677	23 337	8%
G-T Trading	35 830	24 599	-12%	31 238	25 428	-7%
H Logística	13 899	19 150	11%	13 004	19 253	14%
J Informática	30 359	34 986	5%	31 135	37 906	7%

³⁵ Ver presentación del equipo económico del MEF en ACDE de 2012, disponible en www.mef.gub.uy.

Cuadro 17 (conclusión)

Sector	Dependientes			Total		
	2007	2010	Tasa anual crecimiento	2007	2010	Tasa anual crecimiento
K Financiero	127 831	113 378	-4%	98 774	89 587	-3%
L Inmobiliarios	32 384	23 812	-10%	27 754	22 385	-7%
M SS. Profes.	33 217	45 387	11%	30 650	40 691	10%
N SS. de apoyo	26 835	35 662	10%	26 290	39 404	14%
RESTO	8 512	7 451	-4%	8 013	7 236	-3%
Total	33 259	41 171	7%	32 404	41 887	9%

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

El cuadro 18 muestra el empleo y las remuneraciones de los dependientes según sector y tipo de empleado. Se destaca el alto peso de los profesionales y técnicos en la manufactura, lo que da cuenta del nivel tecnológico de algunas de las empresas instaladas. Los obreros se reparten en las empresas de manufactura y las asociadas al comercio y logística.

CUADRO 18
EMPLEO DEPENDIENTE, REMUNERACIONES Y SALARIO PARA EL PROMEDIO 2007-2010
POR TIPO DE TRABAJADOR

A. Empleo
(En número de trabajadores)

Sector	Propietarios, socios y directores		Empleados	Obreros	Profesionales y técnicos
	Inactivos o sin remuneración	Remunerados			
C Manufactura	39	2	120	382	305
F Construcción	23	0	4	71	0
G Intermediación comercial	577	19	608	215	232
G-T Trading	248	18	240	0	73
H Logística	159	10	488	460	37
J Informática	134	1	723	0	221
K Financiero	291	19	431	0	228
L Inmobiliarios	44	10	279	0	52
M SS. Profes.	474	13	734	0	290
N SS. de apoyo	70	1	761	4	900
Resto	15	0	48	2	0
Total	2 074	93	4 436	1 134	2 338

Cuadro 18 (conclusión)

B. Remuneraciones
(En miles de dólares)

	Sector	Propietarios, socios y directores	Empleados	Obreros	Profesionales y técnicos
C	Manufactura	109	4 519	6 487	18 965
F	Construcción	0	27	577	0
G	Intermediación comercial	612	10 214	2 574	10 134
G-T	Trading	746	4 012	0	3 778
H	Logística	67	5 274	5 995	1 885
J	Informática	0	16 301	0	6 281
K	Financiero	567	14 699	0	50 728
L	Inmobiliarios	359	3 287	0	1 838
M	SS. Profes.	1 235	25 306	0	14 513
N	SS. de apoyo	6	10 999	41	25 990
	Resto	0	258	13	0
Total		3 700	94 896	15 687	134 112

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

Nota: el empleo no coincide con el cuadro 2 debido a ajustes que realiza el INE sobre las horas trabajadas y las empresas sin personal.

Los profesionales y técnicos tienen una alta participación en las empresas de servicios de apoyo, cuando sería esperable que el grueso del empleo en ese sector correspondiera a empleados. Asimismo, si se contrasta con el sector de servicios profesionales, este último tiene una alta proporción de propietarios y socios que es mayor al número de profesionales y técnicos contratados. Esto puede deberse a que este sector tiene un alto número de empresas y un bajo promedio de empleo por empresa, por lo que el peso de los directores o propietarios es mayor.

CUADRO 19
SALARIO PARA EL PROMEDIO 2007-2010 POR TIPO DE TRABAJADOR
(En dólares)

	Sector	Propietarios, socios y directores	Empleados	Obreros	Profesionales y técnicos
C	Manufactura	54 439	37 654	16 983	62 179
F	Construcción	-	6 871	8 130	-
G	Intermediación comercial	32 192	16 800	11 973	43 682
G-T	Trading	41 438	16 715	-	51 748
H	Logística	6 672	10 807	13 032	50 951
J	Informática		22 547	-	28 423
K	Financiero	29 843	34 104	-	222 493
L	Inmobiliarios	35 943	11 781	-	35 345
M	SS. Profes.	94 979	34 477	-	50 044
N	SS. de apoyo	5 617	14 453	10 368	28 877
	Resto	-	5 365	6 345	-
Total		39 784	21 392	13 834	57 362

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

Una comparación de las remuneraciones permite tener una idea más precisa del nivel salarial de la zona franca (ver cuadro 19). Anteriormente se había dividido el total de remuneraciones por el número de personal ocupado. Sin embargo, el cuadro 18 muestra que los directores o socios sin remunerar son el 20% del empleo, por lo que las remuneraciones por empleado son un 26% más altas exceptuando el personal no remunerado (31.045). En efecto, las remuneraciones anuales por personal dependiente fueron de más de 21.000 dólares para los empleados y 57.000 dólares para los profesionales y técnicos, aunque si se excluye el sector financiero este número se reduce a 40.000.

En la sección metodológica se mostró cómo se puede desagregar el consumo intermedio y la formación bruta de capital según si es originado en zona franca, zona no franca y exterior. El segundo elemento se utilizará para estimar las relaciones con el resto de la economía y el tercero para medir las importaciones. El cuadro 20 muestra el resultado de desagregar el consumo intermedio y la inversión (FBKF), obteniendo el vector de importaciones y demandas a territorio no franco f^f . El consumo intermedio se divide en tres partes relativamente parecidas en tamaño. En la manufactura la demanda sobre el territorio no franco es mayor a las restantes, pero esto se revierte en el resto de los sectores. Las empresas de logística tienen una mayor demanda de la propia zona franca mientras que en las empresas de intermediación comercial con logística la mitad del consumo intermedio se origina en el exterior. Dada la baja orientación exportadora de las empresas de logística (como se verá más adelante), sería esperable que las empresas de intermediación comercial tuvieran alto componente de consumo intermedio de zona franca, pero sin embargo este asciende solamente a 20 millones 2010. Las empresas de servicios financieros tienen un alto componente de consumo intermedio originado en el exterior. De hecho, éste sector explica la mitad del consumo intermedio del exterior de los sectores de servicios globales. La formación bruta de capital se concentró en los sectores asociados a la infraestructura (manufactura, logística e inmobiliario) y en su mayoría correspondió a la zona no franca. En este cuadro no se incluyó a las ventas de bienes de uso (que corresponde a desinversión) por no poder determinarse el territorio de destino. Finalmente, la demanda que se satisface internamente de la zona franca ascendió a 343 millones de dólares, mientras que la demanda a territorio no franca asciende a 437 millones y las importaciones a 405 millones. El segundo componente se retoma en la sección C y el tercero al final de la sección B.

CUADRO 20
CONSUMO INTERMEDIO Y FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO SEGÚN SECTOR
Y TERRITORIO DE ORIGEN, 2010
(En millones de dólares)

	Sector	Consumo intermedio			Inversión (FBKF)			f^f	IMP
		ZF	ZNF	IMP	ZF	ZNF	IMP		
C	Manufactura	159	242	175	0	23	2	265	177
F	Construcción	1	1	0	0	0	0	1	0
G	Intermediación comercial	20	29	48	0	2	1	32	49
G-T	Trading	23	7	31	0	0	0	7	31
H	Logística	28	3	5	5	4	0	7	5
J	Informática	12	11	13	0	5	1	16	14
K	Financiero	32	9	79	0	2	1	11	80
L	Inmobiliarios	4	15	0	14	46	5	60	5
M	SS. Profes.	27	12	13	0	9	0	20	14
N	SS. de apoyo	19	5	24	0	13	5	18	29
	Resto	0	0	0	0	0	0	1	0
		325	334	389	18	103	16	437	405

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

C. Comercio exterior

1. Orientación exportadora

En la sección metodológica se mostró la forma de cálculo de las exportaciones. Como éstas se definen como la producción orientada al exterior, la estimación de la producción determina a la estimación de las exportaciones. El cuadro 21 muestra la relación entre las exportaciones y la producción. La mayoría de los sectores de Zona Franca están orientados a los negocios con el exterior, aunque algunos sirven de infraestructura que utilizan las empresas que finalmente concretan el negocio con el exterior.

CUADRO 21
EXPORTACIONES, PRODUCCIÓN (VBP) Y ORIENTACIÓN EXPORTADORA
(En millones de dólares y porcentajes)

Sector	Exportaciones	VBP	Orientación exportadora
C Manufactura	1 116	1 327	84%
G Intermediación comercial	249	355	70%
G-T Trading	98	105	93%
H Logística	12	91	13%
J Informática	72	88	82%
K Financiero	197	199	99%
L Inmobiliarios	1	50	3%
M SS. Profes.	130	155	84%
N SS. de apoyo	98	101	97%
Resto	0	4	1%
Total	1 974	2 475	80%

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

Entre los sectores intermedios, se destacan el de la logística, la cual se presta mayoritariamente a clientes de zona franca, por lo que no es una exportación directa sino indirecta, y el de la explotación de las áreas de zona franca, que está relacionada con las actividades inmobiliarias y de alquiler. Algunos sectores están casi exclusivamente orientados a las exportaciones, tales como los servicios financieros, los servicios a empresas o el trading, mientras que otros también venden a clientes del interior de la zona franca o del país. En particular, en el complejo de UPM existen empresas que venden la mayoría de su producción a UPM, en la propia zona franca. También hay empresas manufactureras que no venden directamente al exterior, sino que la mercadería se exporta mediante intermediarios. En 2010, las exportaciones desde las zonas francas rozaron los 2000 millones de dólares. Los 249 millones de dólares de exportaciones de servicios comerciales incluyen 66 millones de servicios logísticos que se puede asumir que se prestan al exterior, incorporados en los bienes sujetos a intermediación comercial.

2. Evolución de las exportaciones

El cuadro 22 presenta una serie con las exportaciones de zona franca en el periodo considerado. En manufactura se observa una gran oscilación, primero por la puesta en funcionamiento de la planta de celulosa y luego por la crisis de 2009, que redujo el precio de la celulosa. La crisis de 2009 también se observa en el descenso de las exportaciones comerciales, que se recuperaron en 2010. El mayor crecimiento de las exportaciones de servicios de zona franca se dio en los servicios profesionales, que pasaron de 45 millones a 130 en tres años. Las exportaciones de traders también tuvieron un fuerte aumento en el período, pasando de 43 a 98 millones. Por otra parte, las exportaciones de servicios administrativos y de apoyo no crecieron en el período.

CUADRO 22
EXPORTACIONES POR SECTOR Y POR AÑO
(En millones de dólares y porcentajes)

	Sector	2007	2008	2009	2010	Estructura (2010)	Tasa anual crecimiento
C	Manufactura	319	906	762	1 116	57	52
G	Intermediación comercial	170	228	219	249	13	13
G-T	Trading	43	57	74	98	5	32
H	Logística	16	16	13	12	1	-8
J	Informática	56	65	58	72	4	9
K	Financiero	114	106	119	197	10	20
M	SS. Profes.	45	67	111	130	7	42
N	SS. de apoyo	99	110	100	98	5	0
	Resto	1	0	3	1	0	-
	Total	863	1 554	1 458	1 974	100	32

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

3. Destino de las exportaciones

Las zonas francas venden sus bienes y servicios a una multiplicidad de destinos, y los mismos se diferencian según el bien del que se trate. El cuadro 23 muestra las exportaciones por grandes regiones, distinguiéndolas en industriales, comerciales y de servicios. A los efectos de estos cuadros, las industriales se corresponden con la manufactura, las comerciales corresponden al trading, a la intermediación comercial con mercadería que ingresa a territorio aduanero y a la logística. Las exportaciones de servicios corresponden al resto (informática, financieros, alquileres, profesionales y a empresas). Los gráficos 3.A y 3.B están construidas con los datos de dicha matriz y muestran la información tanto desde la perspectiva de los destinos como de los sectores.

CUADRO 23
EXPORTACIONES POR TIPO Y POR REGIÓN, 2010
(En millones de dólares)

	Industria	Comercio	Servicios	Total
MERCOSUR	42	134	65	241
Resto de América Latina y el Caribe	109	150	104	362
Estados Unidos	0	19	153	172
Unión Europea	452	21	70	543
Asia	353	7	4	365
Resto	160	22	44	226
S/I	0	6	60	66
Total	1 116	359	499	1 974

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

Las exportaciones industriales tienen poca orientación regional, ya que se destinan a la UE y Asia principalmente. Las exportaciones comerciales, como es esperable, tienen una mayor orientación regional y se destinan tanto al MERCOSUR como a otros países de América Latina y el Caribe. Las exportaciones de servicios globales se orientan principalmente a EEUU, aunque también tienen cierta inserción regional. Puede resultar sorprendente la alta importancia de América Latina y el Caribe como

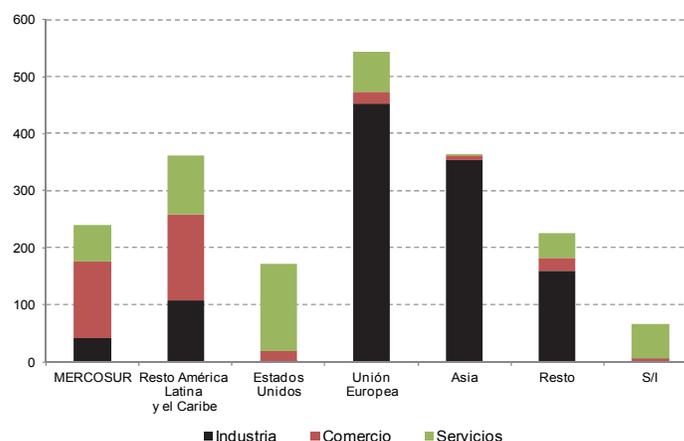
destino de las exportaciones (18% del total). Esto se debe a una combinación de ventas industriales (sobre todo a Centroamérica), ventas comerciales (por ejemplo por ser Centro de Distribución Regional de medicamentos) y los servicios (donde México tienen importancia en los servicios a empresas y el Caribe en los servicios financieros).

Para complementar el análisis anterior, se muestran las exportaciones sectoriales desagregadas en los principales países o bloques de países. La intermediación comercial se realiza principalmente hacia clientes de la región. De esta manera, Uruguay opera como una vía de entrada a los países vecinos de mercaderías de fuera de la zona. Las ventas hacia México y países centroamericanos se deben a los medicamentos (nacionales, regionales y extraregionales).

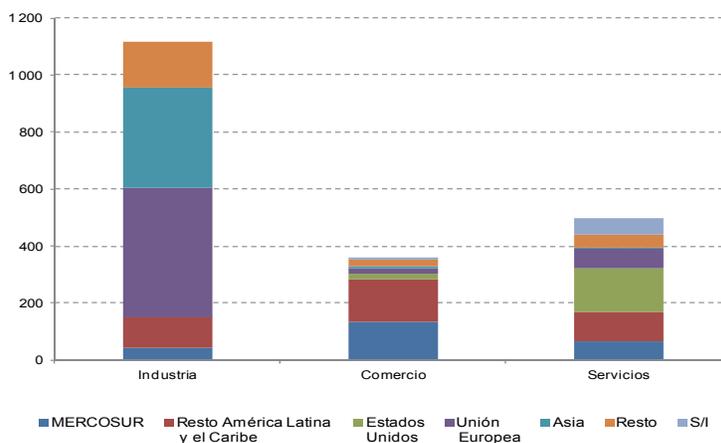
Los *traders* reciben sus ingresos principalmente de la región, aunque la UE también es un destino relevante (posiblemente el comprador sea a su vez un trader europeo). Cuando los ingresos de los traders corresponden a comisiones es más claro que el destino de las ventas está asociado al país para el que se está actuando (tanto como comisionista de compra como comisionista de venta). En cambio, cuando el ingreso corresponde directamente a la venta del bien, entonces el destino podría indicar el país comprador del bien intercambiado. El 60% del ingreso de los traders correspondió a ventas en América del Sur.

GRÁFICO 3
EXPORTACIONES POR TIPO Y POR REGIÓN

A. Exportaciones por región de destino



B. Exportaciones por tipo de producto



Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

Las exportaciones de informática de país se destinan a varios mercados, siendo América del Sur y Estados Unidos los más importantes. La orientación de las empresas depende de varios factores, entre los cuales está el origen del capital y el tipo de servicios que se vende.

El 40% de las exportaciones de servicios financieros se destinan a EEUU y un 20% a Europa. La importancia de estos mercados puede ser mayor si se toma en cuenta que el 20% de las exportaciones no tienen un destino informado. También es relevante el mercado argentino para el sector.

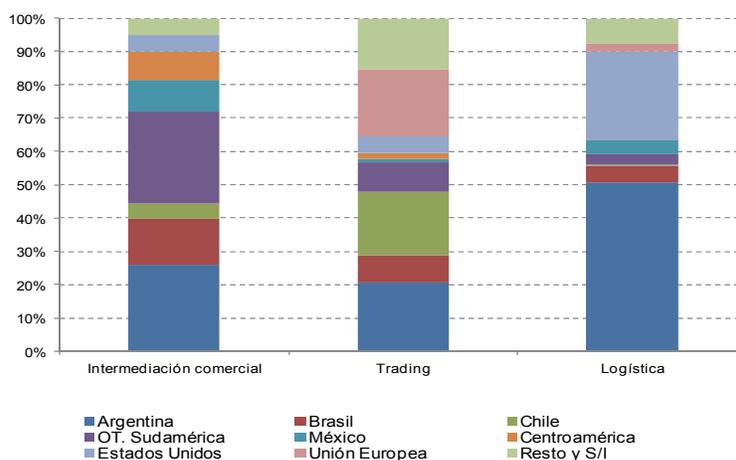
Los países desarrollados son el principal destino de las exportaciones de servicios profesionales. En ellos, sobresale EEUU y luego la UE. También una buena proporción de las exportaciones se destina a Caribe y Centroamérica. Las exportaciones a los países vecinos apenas explican algo más que un 10% del total.

Las exportaciones de servicios a las empresas están concentradas en algunos mercados, donde sobresalen EEUU y México con más del 50%. Las ventas a América del sur son más del 25%, donde sobresale Argentina como destino.

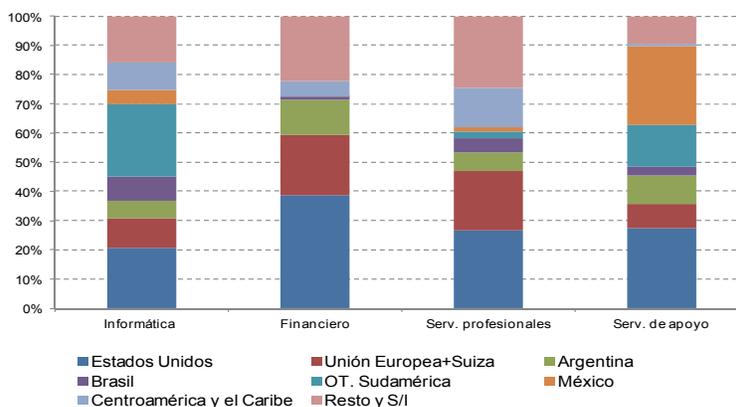
GRÁFICO 4
PRINCIPALES DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES SECTORIALES
DE INTERMEDIACIÓN COMERCIAL Y SERVICIOS

(En porcentajes de las exportaciones de cada sector)

A. Intermediación comercial, trading y logística



B. Servicios a las empresas: informática, financieros, servicios profesionales y servicios de apoyo



Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

4. Balanza Comercial

El cuadro 24 resume la información de exportaciones e importaciones de cuadros anteriores, para mostrar el saldo comercial de las zonas francas. En 2010, las zonas francas hicieron una contribución de 1.569 millones de dólares al saldo comercial de la balanza de pagos. Si se tiene en cuenta la proporción de componente importado que contienen las exportaciones (incluyendo no solo el consumo intermedio sino la inversión), por cada 100 dólares exportados en 2010, las empresas importaron 21. En la industria manufacturera este componente fue de 16%, mientras que en los servicios globales fue de 28%.

CUADRO 24
EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL DE LAS EMPRESAS
DE ZONA FRANCA SEGÚN SECTOR, 2010
(En millones de dólares y ratio)

	Sector	Exportaciones	Importaciones	Saldo comercial	Importaciones por dólar exportado
C	Manufactura	1 116	177	939	16
G	Intermediación comercial	249	49	200	20
G-T	Trading	98	31	67	32
H	Logística	12	5	7	43
J	Informática	72	14	58	20
K	Financiero	197	80	117	41
L	Inmobiliarios	1	5	-4	514
M	SS. Profes.	130	14	116	10
N	SS. de apoyo	98	29	69	29
	Resto	0	0	0	0
	Total	1 974	405	1 569	21%

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

D. Relaciones con el territorio no franco

El anexo B contiene el marco analítico para estimar el impacto de la actividad de las zonas francas en el territorio no franco. Esta estimación se limitará a la demanda de bienes y servicios que las zonas francas realizan en el resto de la economía. También forman parte del impacto de las zonas francas en el resto del territorio el efecto de las remuneraciones a los trabajadores residentes, que pagan impuestos a la renta y aportes a la seguridad social, o los beneficios de los propietarios residentes. Estos efectos no serán tomados en cuenta.

El cuadro 25 muestra los impactos en el resto de la economía de la demanda de las empresas de zonas francas discriminando según el sector que es demandado. El cuadro 20 mostraba que la demanda directa f^f era de 437 millones de dólares. Tomando en cuenta los encadenamientos con el resto de la economía, esta demanda directa genera una demanda total x_n^f de 779 millones de dólares. Los sectores más impactados directamente por la actividad de zonas francas son el primario (forestación), la manufactura, la construcción y un sector de servicios a las empresas, que engloba las actividades profesionales científicas y técnicas, oficinas de apoyo administrativo y actividades inmobiliarias y de alquiler. La matriz utilizada no permite una buena diferenciación en el sector de servicios. Si se toma en cuenta el impacto global, la demanda inducida por las zonas francas se concentra en los sectores primario y manufacturero, mientras que el resto de los sectores explica un tercio del total.

CUADRO 25
IMPACTOS EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA DE LA DEMANDA FINAL DE LA ZONA FRANCA
EN EL VBP DE LA ZONA NO FRANCA SEGÚN SECTOR DE DESTINO, 2010
(En millones de dólares y porcentajes)

División	Sección	f^f	Porcentaje	X_n^f	Porcentaje
A	Producción agropecuaria, forestación y pesca	189	43	264	34
B	Extracción de minas y canteras	0	0	8	1
C	Industrias Manufactureras	61	14	244	31
D-E	Suministro de electricidad, gas, etc. suministro de agua	20	5	31	4
F	Construcción	52	12	63	8
G	Comercio al por mayor y al por menor	41	9	48	6
H	Transporte y almacenamiento	10	2	27	4
J	Información y comunicación	10	2	13	2
K	Actividades financieras y de seguros	4	1	11	1
L- M-N-S	Actividades profesionales, científicas y técnicas; administrativas y de apoyo	50	11	71	9
	Total	437	100	779	100

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas y Matriz GTAP.

La demanda de 779 millones de dólares tiene asociado un VAB de 414 millones de dólares, que se reparten dos quintos en sector primario, un quinto en manufactura y el resto en los demás sectores, donde sobresalen los servicios a empresas (ver cuadro 26). Adicionalmente, esta actividad tiene un nivel de remuneraciones asociado de 109 millones de dólares y 13.600 puestos de trabajo. El 60% de los puestos de trabajo se reparten en partes iguales entre el sector primario y la industria manufacturera. Mientras que la construcción, el comercio y los servicios a empresas explican cada uno alrededor de 1.550 puestos de trabajo inducidos.

CUADRO 26
IMPACTOS EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA DE LA DEMANDA FINAL DE LA ZONA FRANCA EN VAB,
REMUNERACIONES Y EMPLEO DE LA ZONA NO FRANCA SEGÚN SECTOR DE DESTINO, 2010
(En millones de dólares y número de trabajadores)

División	Sección	VAB	Porcentaje	REM	Porcentaje	Empleo	Porcentaje
A	Producción agropecuaria, forestación y pesca	168	41	25	23	4 097	30
B	Extracción de minas y canteras	5	1	1	1	96	1
C	Industrias Manufactureras	89	22	34	32	3 959	29
D-E	Suministro de electricidad, gas, etc.; suministro de agua	21	5	7	7	211	2
F	Construcción	24	6	8	8	1 530	11
G	Comercio al por mayor y al por menor	27	6	9	8	1 590	12
H	Transporte y almacenamiento	12	3	5	5	353	3
J	Información y comunicación	9	2	3	3	124	1
K	Actividades financieras y de seguros	8	2	4	4	100	1
L- M-N-S	Actividades profesionales, científicas y técnicas; administrativas y de apoyo	50	12	11	10	1 585	12
	Total	414	100	106	100	13 645	100

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas y matriz GTAP.

Si se tienen en cuenta cuál es el sector que genera esta demanda y este nivel de actividad, vemos que el grueso obedece a la industria manufacturera, fundamentalmente por la actividad asociada a la planta de celulosa. Así, este sector explica el 61% de la demanda a zona no franca. Si se toma en cuenta los impactos directos e indirectos generados por las actividades, la importancia de la demanda inducida por el sector manufacturero baja al 52%.

El cuadro 27 muestra el VAB, remuneraciones y empleo inducidos en zona no franca según sector que originó la demanda. La industria manufacturera de zona franca es responsable por el 55% del VAB, el 47% y el 48% del empleo inducido por las zonas francas.

CUADRO 27
IMPACTOS EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA DE LA DEMANDA FINAL DE LA ZONA FRANCA EN EL VBP DE LA ZONA NO FRANCA POR ORIGEN DE LA DEMANDA, 2010

(En millones de dólares y porcentajes)

División	Sección	f^f	Porcentaje	X_n^f	Porcentaje
C	Industrias Manufactureras	265	61	404	52
F	Construcción	1	0	1	0
G	Comercio al por mayor y al por menor	39	9	108	14
H	Transporte y almacenamiento	7	2	16	2
I	Alojamiento y servicios de comida	0	0	1	0
J	Información y comunicación	16	4	32	4
K	Actividades financieras y de seguros	11	3	23	3
L	Act. Inmobiliarias	60	14	91	12
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	20	5	50	6
N	Act. administrativas y de apoyo	18	4	53	7
O- P- Q	Otros	0	0	0	0
	TOTAL	437	100	779	100

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas y matriz GTAP.

CUADRO 28
IMPACTOS EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA DE LA DEMANDA FINAL DE LA ZONA FRANCA EN VAB, REMUNERACIONES Y EMPLEO DE LA ZONA NO FRANCA POR SECTOR DE ORIGEN DE LA DEMANDA FINAL

(En millones de dólares y número de trabajadores)

División	Sección	VAB	Porcentaje	REM	Porcentaje	Empleo	Porcentaje
C	Industrias Manufactureras	228	55	50	47	6 506	48
F	Construcción	1	0	0	0	30	0
G	Comercio al por mayor y al por menor	54	13	17	16	2 054	15
H	Transporte y almacenamiento	7	2	2	2	314	2
I	Alojamiento y servicios de comida	0	0	0	0	18	0
J	Información y comunicación	17	4	5	5	565	4
K	Actividades financieras y de seguros	12	3	4	4	418	3
L	Act. Inmobiliarias	40	10	13	12	1 944	14
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	26	6	7	7	856	6
N	Act. administrativas y de apoyo	29	7	8	7	939	7
O- P- Q	Otros	0	0	0	0	1	0
	Total	414	100	106	100	13 645	100

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta del INE y matriz GTAP.

IV. Empresas

En este quinto capítulo se identificar dentro de los nuevos fenómenos de la especialización sectores y tipos de empresa que participan del mismo. Se trata de mediante la selección y descripción de un conjunto de casos típicos observar el fenómeno en el Uruguay amparado bajo el régimen de zonas francas.

A. Caracterización de la inserción comercial de las empresas

1. Comercio intrafirma

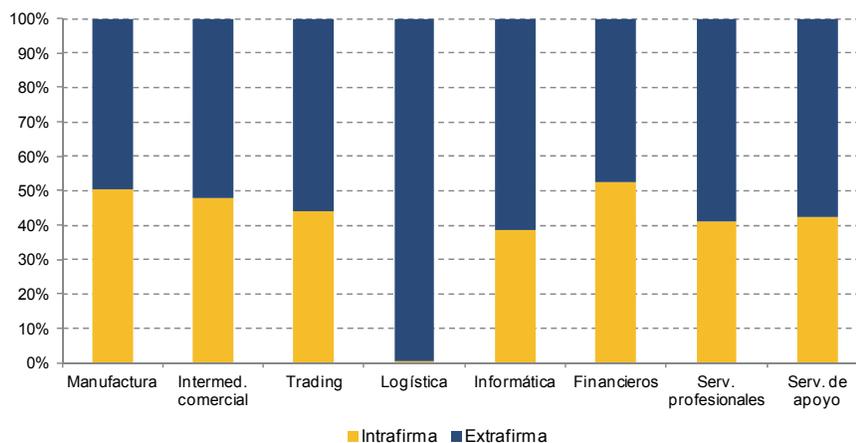
Un elemento importante para evaluar el tipo de comercio que captan las zonas francas refiere a si son transacciones mercantiles dentro de una misma firma o grupo. En los servicios globales, si el comercio es intrafirma entonces estamos en presencia se podría hablar de offshoring asociado a IED y no de outsourcing. En la intermediación comercial con logística, esto es relevante para saber si desde Uruguay se vende a intermediarios externos o si, a pesar de la intermediación comercial que se realiza en Uruguay, el mismo grupo económico sigue manteniendo la propiedad del bien. En el gráfico 5 se presenta el peso del comercio intrafirma en el total de las exportaciones.

Sorprendentemente, en todos los sectores (salvo en las pequeñas exportaciones de logística que se realizan directamente a clientes del exterior), el peso del comercio intrafirma oscila entre un tercio y la mitad de las exportaciones. En promedio, el 47% de las exportaciones son intrafirma. El sector con mayor peso del comercio intrafirma es el financiero (52%), mientras que el de informática es el menor (37%).

El gráfico 6 muestra la estructura de exportaciones por sector según si la empresa tiene orientación dual o, por el contrario, si su comercio es casi exclusivamente intrafirma o extrafirma (inserción especializada). Se consideró que una empresa tiene comercio dual cuando el peso del comercio intrafirma se ubica entre el 10% y el 90% del total de sus exportaciones.

GRÁFICO 5
PROPORCIÓN DE COMERCIO INTRAFIRMA POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 2010

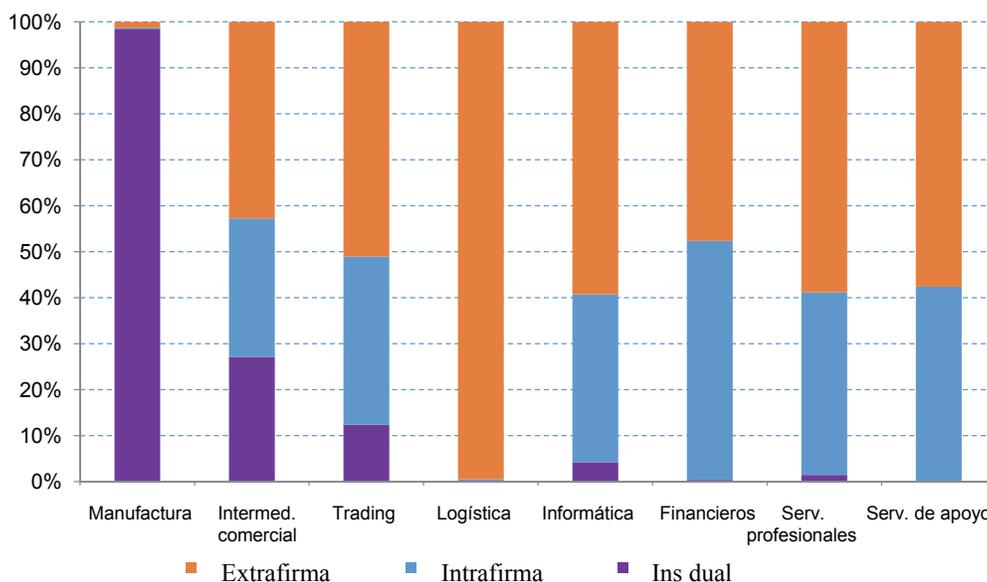
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

GRÁFICO 6
PROPORCIÓN DE VENTAS REALIZADAS POR EMPRESAS CON INSERCIÓN DUAL, INTRAFIRMA Y EXTRA FIRMA, 2010

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

La aparente paridad entre el comercio intrafirma y el comercio extrafirma que se mostraba en el gráfico 5, obedece a que en cada uno de los sectores operan empresas o bien con comercio intrafirma o bien con comercio extrafirma, pero son muy escasas las empresas que comparten las características. En la industria manufacturera las grandes empresas tienen comercio dual, mientras que las pequeñas tienen inserción especializada. En la intermediación comercial la orientación dual alcanza el 30% de las exportaciones, en el trading este valor es de 12% mientras que en los servicios globales más tradicionales las empresas duales son casi inexistentes.

2. Clasificación de las empresas de acuerdo al tipo de servicio provisto

A continuación se mostrarán las variables relevantes de todas las empresas exportadoras de servicios globales de acuerdo a la clasificación del Center on Globalization, Governance & Competitiveness (citado en Fernandez-Stark (2012)) presentada en la segunda sección. Para la clasificación se tomó en cuenta varios criterios relacionados con la clasificación CIU, la descripción de la actividad, el concepto por el cual se obtienen los ingresos y también otra información pública de las empresas. En muchos casos, la información disponible no es suficiente para determinar inequívocamente una actividad. Esto se da sobre todo en las empresas de servicios profesionales, típicamente los estudios contables y jurídicos que prestan tareas de teneduría de libros, auditoría, asesoramiento legal o gestoría. Adicionalmente, la diferenciación entre actividades KPO y BPO es muy difusa. Como se verá más adelante, algunos de los resultados no van en sintonía con lo que debería esperarse según la diferenciación teórica entre estos dos conceptos.

Los datos muestran que cerca de la mitad de las personas trabajan en empresas que básicamente hacen BPO. Esto es natural dado que es la actividad más intensiva en empleo de todas las consideradas. Esta actividad también explica cerca de la mitad del VAB de las empresas exportadoras de servicios globales y su tamaño económico es superior a la media, puesto que representan solo el 39% de las empresas. Adicionalmente, el grado de calificación de sus empleados es inferior al promedio, puesto que el 42% de los empleados (dependientes) tienen nivel terciario o de posgrado, cuando el promedio es del 55%.

Dentro de las empresas que hacen BPO, la más conocida es la de call centres, que dentro de la tipología se clasifican como empresas que intermedian en la relación con el cliente (CRM). Dado el tamaño de algunas de estas empresas y que por definición son empleo intensivas, el empleo promedio de estas empresas es de 286 empleados por empresa. En particular, las dos empresas que más empleo tienen de todas las zonas francas en el período pertenecen a este sector. La remuneración anual por empleado en 2010 fue de 26 mil dólares, una cifra similar u superior a muchos otros sectores de servicios. La comparación de niveles de remuneración es solo indicativa dado que no está normalizada la jornada laboral diaria, ni tampoco los días trabajados al año.

Otra categoría importante que no siempre se cataloga como BPO es la de las empresas que hacen *trading*. Sin embargo, el mismo puede ser visto como la centralización de las actividades de abastecimiento de otras empresas (Enterprise Resource Management/Procurement or Supply Chain Management). Estas empresas son la mayoría de las empresas de BPO y 28% del total de exportadores de servicios globales. Adicionalmente, explican el 14% del VAB de este conjunto de empresas. Estas empresas tienen un tamaño promedio relativamente menor, puesto que emplean a cinco personas (remuneradas) por empresa. Por este motivo, su participación en el empleo es de 12%. La proporción de empleados calificados es de 67%, doce puntos porcentuales más alta que el promedio. Sin embargo su remuneración anual es menor³⁶.

³⁶ Conviene destacar que en las empresas pequeñas la remuneración promedio tiende a ser muy baja, porque el director o socio no suele ser remunerado, y obtiene su ingreso directamente del margen bruto facturado. De esta manera, el Excedente de Explotación contiene parte del ingreso del director o socio, que en las empresas pequeñas tiene alto peso en el empleo. Este factor también explica la baja remuneración promedio en sectores de KPO, típicamente el de la asesoría legal. La estructura impositiva vigente, donde el IRPF aplica pero el IRAE está exonerado, extrema al máximo la tercerización en el sector.

CUADRO 29
EMPRESAS SEGÚN TIPO DE SERVICIO QUE PRESTAN: NÚMERO DE EMPRESAS, EMPLEO, TAMAÑO
PROMEDIO, CALIFICACIÓN DEL PERSONAL Y REMUNERACIÓN PROMEDIO, 2010
(En número de empresas, número de trabajadores, porcentajes y dólares)

Tipo de servicio	N	Empleo remunerado	Empleo por empresa	Proporción calificados (en porcentajes)	Remuneración anual por empleado
BPO- Business Process Outsourcing	221	34 85	16	42%	29 300
Relación con cliente	6	1718	286	33%	26 079
Recursos humanos	3	27	9	71%	14 153
Gestión recursos empresa	50	923	18	51%	41 760
Gestión de recursos empresa (compras centralizadas)	162	817	5	67%	21 829
ITO- Information Technology Outsourcing	39	1 054	27	73%	26 255
Consultoría	10	35	4	28%	9 764
Desarrollo de aplicaciones	15	404	27	75%	24 080
Infraestructura	7	58	8	79%	52 451
Procesamiento de datos	7	557	80	87%	26 458
KPO- Knowledge Process Outsourcing	116	1 047	9	79%	21 740
Consultoría en negocios	71	540	8	71%	22 567
Ingeniería y arquitectura	27	293	11	87%	23 249
Asesoramiento legal	18	214	12	91%	16 845
Actividades verticales	193	1 482	8	67%	64 781
Servicios financieros	172	1 389	8	67%	67 828
Publicidad y audiovisual	17	76	4	73%	15 186
Viajes	4	17	4	27%	6 869
Total	569	7 068	12	55%	34 561

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas y Fernandez- Stark (2012).

Nota: Solo se incluyen empresas con actividad y correspondiente a las ramas de actividad G (cuando hacen mayoritariamente trading), J, K, L, M y N. El empleo no remunerado está excluido. Algunas empresas no proveyeron datos sobre la calificación.

CUADRO 30
EMPRESAS SEGÚN TIPO DE SERVICIO QUE PRESTAN: VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN,
VALOR AGREGADO BRUTO, EXPORTACIONES, COMERCIO INTRAGRUPPO
Y ORIENTACIÓN EXPORTADORA, 2010
(En millones de dólares y porcentajes)

Tipo de servicio	VBP	VAB	Exportaciones		Orientación exportadora (en porcentajes)
			Valor	Intragruppo (en porcentajes)	
BPO- Business Process Outsourcing	284	151	266	46	94
Relación con cliente	87	42	87	44	100
Recursos humanos	1	1	1	0	100
Gestión recursos empresa	90	63	78	54	87
Gestión de recursos empresa (compras centralizadas)	105	45	99	42	94

Cuadro 30 (conclusión)

Tipo de servicio	VBP	VAB	Exportaciones		Orientación exportadora (en porcentajes)
			Valor	Intragruppo (en porcentajes)	
ITO- Information Technology Outsourcing	69	41	68	40	98
Consultoría	6	6	6	17	97
Desarrollo de aplicaciones	26	17	25	19	96
Infraestructura	4	2	4	63	100
Procesamiento de datos	33	17	33	57	100
KPO- Knowledge Process Outsourcing	64	44	52	26	81
Consultoría en negocios	34	24	28	16	82
Ingeniería y arquitectura	21	14	18	48	89
Asesoramiento legal	9	7	6	0	60
Actividades verticales	212	86	210	49	99
Servicios financieros	200	80	198	52	99
Publicidad y audiovisual	10	5	10	3	100
Viajes	2	2	2	0	99
Total	629	323	595	45	95

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas y Fernandez-Stark (2012).

Dentro de las empresas que hacen este tipo de BPO, conviene distinguir a las que intermedian mercadería con destino a otras empresas del grupo de las que lo hacen a clientes independientes. El cuadro 31 muestra un desglose de las empresas que realizan BPO/ERM/procurement según si venden intragrupo, extragrupo o tienen inserción dual.

CUADRO 31
EMPRESAS QUE REALIZAN BPO/ERM/PROCUREMENT: NÚMERO DE EMPRESAS, EMPLEO REMUNERADO, EXPORTACIONES Y ORIENTACIÓN REGIONAL, 2010

(En número de empresas y puestos de trabajo, dólares y porcentaje)

Tipo de comercio predominante	Número	Empleo remunerado	Exportaciones	Orientación regional ^a (en porcentajes)
Intragruppo	10	174	36	100
Extragruppo	141	338	51	25
Dual	11	77	12	78
Total	162	589	99	-

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas y Fernandez-Stark (2012).

^a A los efectos de este cuadro, las empresas fueron clasificadas según el primer destino de sus exportaciones. Se considera región a los países de Sudamérica.

La mayoría de las empresas (141) venden casi exclusivamente a empresas de otros grupos. Estas empresas en general intermedian commodities de base agrícola hacia mercados desarrollados (principalmente la UE). El origen de sus compras (no necesariamente el país de origen del producto) es en un 50% de Argentina. Estas empresas se corresponden a lo que más comúnmente se conoce como *traders*. Son en promedio empresas chicas, ya que el 77% tiene dos o menos empleados.

El cuadro 31 muestra que también hay otro interesante tipo de empresas. Existen 10 empresas, con un empleo total de 133 personas que realizan lo que más típicamente encajaría con el concepto de centralización de las compras de empresas globales. Como indica el cuadro, estas empresas son promedialmente más grandes y están exclusivamente dedicadas a abastecer empresas del grupo en el

mercado regional, es decir operan como el centralizador regional de empresas trasnacionales. Estas empresas intermedian mercadería generalmente industrializada y con origen en extrazona.

Otra categoría importante dentro de la categoría de BPO es de las empresas que realizan la gestión de recursos de las empresas (ERM), pero su tarea va más allá o es diferente a la de las compras. Lo más frecuente en esta categoría son las empresas que realizan la gestión, contabilidad o logística de las empresas. Algunas de estas empresas tienen una especialización tal que su actividad es casi vertical. Estas empresas tienen una inserción exportadora algo más baja (por el efecto de empresas de gestión trabajando para otras empresas de zona franca) y, dentro de las de BPO, son las más importantes desde el punto de vista del VAB (20% del total de las exportadoras de servicios globales), aunque no del empleo (13%). La remuneración anual por empleado de estas empresas es muy alta (US\$ 42 000).

Las empresas de informática (ITO) representan el 7% de las empresas, el 15% del empleo, 13% del VAB y el 11% de las exportaciones de servicios globales de zonas francas. Su inserción exportadora es casi completa. La mitad del empleo lo explica una empresa sola, y más de la mitad de las empresas tienen dos o menos empleados remunerados. El subsector que tiene más empresas medianas o grandes es el de desarrollo de aplicaciones, y, en el otro extremo, la mayoría de las que proveen consultorías son empresas sin personal remunerado. El 73% del personal dependiente ocupado tiene formación terciaria o de posgrado, aunque este dato no es robusto puesto que la empresa más grande no proveyó esta información. Dado que esta empresa se dedica al procesamiento de datos, es posible que la proporción de calificados sea menor. Como indica la nota al pie anterior, la baja remuneración anual por empleado de las empresas de consultoría en IT (menos de US\$ 10.000) se puede deber a que sus propietarios reciben el ingreso vía excedente y no vía remuneraciones.

Las empresas de KPO representan el 20% del total estudiado. Su tamaño es menor al promedio, y por lo tanto su participación en el empleo cae a 15%, mientras que explican el 9% de las exportaciones, puesto que tienen una orientación exportadora más baja que la habitual. Esto último se debe a que algunas de ellas la prestan servicios a otros usuarios. En las tres categorías que componen el sector de KPO, el 50% de las empresas tienen 2 o menos empleados remunerados y el 28% no tienen ninguno. Hay solamente tres empresas con más de 50 empleados y solo 11 empresas tienen más de 20. Las empresas que proveen KPO son las que tienen mayor proporción de empleados calificados (79%), pero las remuneraciones por trabajador no se corresponden con esta mayor calificación.

El 60% de las empresas de KPO (12% del total) realizan actividades de consultoría en negocios. Esto implica asesoramiento tributario, contable y financiero, auditoría, inteligencia de mercado. Estas empresas explican el 50% del VAB y de las exportaciones de KPO.

En 2010 existían 27 empresas activas que exportaron servicios de arquitectura, ingeniería o similares por un total de 18 millones de dólares. El grueso de las exportaciones correspondió a ventas a EEUU o la UE. La principal empresa exportadora, que explica la mitad de las exportaciones, realizó ventas exclusivamente intragrupo, mientras que el resto de las empresas lo hicieron exclusivamente a empresas de fuera del grupo. Finalmente, una tercer categoría de empresas del sector KPO es el que corresponde con asesoramiento legal. Estas empresas en general tienen un origen nacional y prestan servicios a empresas no relacionadas provenientes del exterior, aunque la baja orientación exportadora de estas empresas (60%, la más baja) indica que también prestan servicios a empresas de zona franca. La baja remuneración por empleado (US\$ 16 mil) indica que seguramente los profesionales que trabajan en estas empresas estén asociados al negocio y no sean asalariados.

El cuarto tipo de empresas incluido en el análisis es el de las empresas que realizan algún tipo de tarea vertical. En particular, se distinguen el sector financiero y el audiovisual (y publicidad). El sector audiovisual y de publicidad, que a estos efectos incluye actividades de prensa escrita y web, tiene un gran potencial de crecimiento en el país, aunque su desempeño actual en las zonas francas es sólo incipiente, puesto que solamente exportaron por US\$ 10 millones. Esto se puede explicar en parte debido al régimen especial para el sector que existe en la zona no franca que reduce los incentivos a desarrollar actividades en las zonas francas. En relación al sector financiero es uno de los más desarrollados de zona

franca. Sus exportaciones son el 33% del total de servicios globales, aunque su participación en el VAB es de 25%³⁷. Emplean al 20% del personal total y sus remuneraciones son mucho mayores que en el resto de los sectores. Desde zona franca se proveen varios tipos de servicios, donde se destaca la actividad de los agentes de valores.

CUADRO 32
EXPORTACIONES FINANCIERAS SEGÚN TIPO DE SERVICIO
(En porcentajes)

Actividad	Proporción de ventas
Intermediación financiera propiamente dicha	16
Comisiones de clientes	7
Comisión por referenciamiento	3
Back office	1
Agente de valores	36
Asesores de inversión	3
Asesoramiento	2
Otros financieros	22
Seguros	11
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

B. Empresas con corrección en el nivel de actividad

En la sección metodológica se describió el método de estimación del nivel de actividad que se utilizó para presentar los resultados. Se partió del ajuste del INE realizado (básicamente *trading* y servicios financieros) y se ajustó el excedente de explotación, el consumo intermedio y/o las amortizaciones de las empresas que registraban niveles de VBP por trabajador demasiado alto. El umbral fue establecido en U\$S 1 millón por trabajador.

El cuadro 33 muestra el resultado de la corrección por sector de actividad. Las 43 empresas corregidas se reparten en todos los sectores de actividad, sin haber un sector con más predominio, aunque naturalmente el sector financiero tiene menos corregidas, por ya haber sido fuertemente ajustado por el método del INE. Las 43 empresas tuvieron una facturación de U\$S 4.454 millones y, una vez aplicada la corrección del INE, un VBP de más de U\$S 1.000 millones. Este VBP se correspondía con un CI de U\$S 657 millones y un VAB de U\$S 353 millones. Estos valores eran extraordinariamente altos en comparación con el empleo generado y las remuneraciones pagadas por estas empresas, que ascendían a 167 puestos de trabajo y menos de U\$S 4 millones si se toma en cuenta solo los dependientes y a 213 puestos de trabajo y U\$S 7 millones si también se agrega a los no dependientes. En el caso de las empresas de intermediación comercial y *trading*, se podría pensar que los altos niveles de margen bruto obedecen a la utilización de precios de transferencia, ya que buena parte del comercio es intrafirma. En los casos de las empresas de servicios se podría pensar que hay registro de actividad que esencialmente se realiza en otros territorios, ya sea otros países como en aguas internacionales. Varias empresas utilizan a las zonas francas para facturar servicios o registrar activos, pero el esfuerzo productivo realizado desde territorio franco es bajo o nulo. Cuando esto sucede con venta de bienes, la metodología de estimación del INE logra ajustar el nivel de actividad al gasto realizado por la empresa. Sin embargo, el fenómeno denominado *trading* de servicios a veces escapa a esta forma de estimación, puesto que se

³⁷ Conviene recordar que por la metodología de estimación este sector no tiene excedente de explotación, salvo en actividades de seguros.

factura el servicio como si lo hubiese provisto la empresa de zona franca, cuando en realidad esta simplemente intermedió un servicio realizado con factores productivos no localizados en zona franca. El método propuesto en este trabajo ajusta el consumo intermedio de estas empresas a los gastos ocasionados en Uruguay, limpiándolo de gastos del exterior, que usualmente contienen a la remuneración a los factores productivos que realmente hicieron el servicio.

CUADRO 33
EMPRESAS CON CORRECCIÓN EN EL NIVEL DE ACTIVIDAD: DESCOMPOSICIÓN DEL VBP
Y DEL VAB EN SUS COMPONENTES ANTES Y DESPUÉS DE LA CORRECCIÓN

(En número de empresas y personas y millones de dólares)

Variables/Letra CIIU4	G	G-T	H	J	K	L	M	N	Total
Número de empresas	13	7	3	3	4	2	8	3	43
Porcentaje de las empresas activas	5	4	3	5	2	8	4	9	4
Facturación	417	3 164	71	14	112	238	34	403	4 454
Empleo dependiente	56	22	7	5	46	4	15	12	167
Empleo no dependiente	4	8	11	3	7	5	1	7	46
Rem no dependientes	1,5	0,6	0,2	0,6	0,2	0,0	0,0	0,1	3,3
INE									
VBP	160	59	71	14	90	197	34	385	1 010
CI	9	53	57	8	80	155	8	287	657
VAB	151	5	14	5	11	42	26	99	353
EE	148	5	10	3	10	28	26	52	281
Remuneraciones	2,0	0,8	0,1	0,0	0,7	0,1	0,1	0,1	3,8
Amortizaciones	0,2	0,0	4,1	2,4	0,0	13,9	0,0	47,3	67,9
Ajustado									
VBP	60	9	3	3	38	1	16	0	130
CI	9	6	2	1	29	0	5	0	53
VAB	51	2	1	1	10	1	11	0	78
EE	49	1	1	1	9	1	11	0	73
Remuneraciones	2,0	0,8	0,1	0,0	0,7	0,1	0,1	0,1	3,8
Amortizaciones	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,6

Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

Nota: Letras CIIU4 corresponden a: G- Intermediación comercial; G-T Trading; H- Logística; J- Informática; K- Financiero; L- Inmobiliarias; M- Servic profesionales; N- Servic. a empresas.

Como se vio estas empresas anormales se ubican en distintos sectores, por lo que no hay a priori una forma de direccionar los esfuerzos para la detección hacia algún sector. Además, el propio fenómeno del outsourcing y el offshoring implica que la lista de tareas que se pueden producir de forma remota es creciente, por lo que tampoco hay un criterio a priori desde el punto de vista teórico. La forma de identificar a estas empresas es exclusivamente empírica, mediante una comparación entre el volumen de negocios y los recursos utilizados, sobre todo los recursos humanos.

C. Tendencia reciente reflejada en los planes de negocios

Los planes de negocios aprobados por el Área de Zonas Francas del Ministerio de Economía Finanzas incluyen información que puede ser utilizada para estimar la evolución reciente de las Zonas Francas, ante la falta de datos más precisos como son los de los Censos de Zonas Francas. A los efectos de este trabajo, se obtuvo información sintética de todos los planes de negocios aprobados entre el 2011 y

agosto de 2013 y se limpió la información de planes presentados por empresas que ya existían, ya sea en la misma zona franca o en otra³⁸.

Con información de la facturación estimada y el empleo proyectado para los siguientes cinco años se construyó una estimación de las exportaciones y el empleo por tipo de actividad. Los datos deben ser considerados indicativos y aproximados, puesto que contienen información proyectada por la empresa y no efectivamente registrada. El cuadro 34 muestra los resultados por tipo de sector.

CUADRO 34
NUEVAS EMPRESAS, EXPORTACIONES Y EMPLEOS IMPLÍCITOS EN LOS PLANES DE NEGOCIOS DE
NUEVOS EMPRENDIMIENTOS APROBADOS ENTRE ENERO DE 2011 Y AGOSTO DE 2013
(En millones de dólares y puestos de trabajo)

Sector	CIIU	Exportación	Porcentaje	Empleo	Porcentaje	Empresas	Porcentaje
BPO- ERM/ Trading	G-T	66 673 345	17	159	6	49	22
ITO	J	100 850 807	25	396	14	21	10
Financiero	K	52 020 621	13	349	13	32	15
KPO	M	129 819 145	33	914	33	97	44
BPO/CRM	N	47 875 640	12	928	34	21	10
Total		397 239 558	100	2 746	100	220	100

Fuente: Elaboración propia en base a información del Área de Zonas Francas del MEF.

Los datos muestran que los sectores de KPO y CRM captan cada uno un tercio del nuevo empleo generado, mientras que el resto se reparte entre los otros sectores. El cuadro 16 de la sección anterior mostraba que hasta 2010 los sectores más dinámicos en términos de empleo habían sido el de trading, el financiero y el de servicios a las empresas. La tendencia de los últimos tres años indica que sigue siendo muy dinámico el sector de KPO (principalmente por el asesoramiento a empresas) y repuntó el sector de BPO, por la instalación de un gran *call centre*. De todas maneras, en todos los sectores se ha instalado al menos una empresa de magnitud.

El cuadro 35 combina la información utilizada en la sección IV con la información contenida en los planes de negocio y estima el empleo total de las zonas francas en el año 2013, asumiendo que las empresas instaladas en 2010 no modifican su personal, y el crecimiento del empleo entre 2011 y 2013 se da exclusivamente por las empresas aprobadas en este año. Esto es un supuesto conservador, porque naturalmente hay una tendencia a aumentar el empleo con el paso de los años, al menos en los primeros años de vida de las empresas. Por otra parte, la información asume que el empleo proyectado se realiza en el año de aprobación del proyecto, algo que tampoco es se condice con la realidad.

Adicionalmente, no se incluyó en el análisis a la modificación de los planes de negocio, que en ocasiones proyectan aumentos en el empleo. De todas formas, la información del cuadro puede tomarse como una estimación adelantada del nivel de actividad de las zonas francas en la provisión de servicios globales, que debería ser cotejada posteriormente con los datos del nuevo censo. Según esta información, en los años recientes se aumentó ligeramente el ritmo de crecimiento del empleo, pasando de 10% anual entre 2007 y 2010 a 11% entre 2011 y 2013. El incremento se dio en todos los sectores de forma bastante proporcional, aunque se destaca el crecimiento en servicios de apoyo (BPO) y de ITO que eran los dos sectores que menos habían incorporado menos empleo entre 2007 y 2010. En 2013 se superarían los 10.000 puestos de trabajo solo en empresas directamente relacionadas con la provisión de servicios globales.

³⁸ Los datos muestran que hubo una migración de empresas entre zonas francas de considerable magnitud.

CUADRO 35
EMPLEO TOTAL ANUAL Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN SECTORES DE
SERVICIOS GLOBALES, 2007-2013
(En puestos de trabajo y porcentajes)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Tasa anual crecimiento (en porcentajes)	
								2007-2010	2010-2013
Trading	457	518	752	849	891	936	1 044	23	7
Informática	1 084	1 122	1 159	1 256	1 425	1 519	1 719	5	11
Financiero	949	1 089	1 327	1 401	1 593	1 736	1 757	14	8
Asesoramiento	1 566	1 806	1 898	2 236	2 562	3 118	3 166	13	12
Ss de apoyo	1 696	1 785	1 764	1 933	2 753	2 860	2 862	4	14
Total	5 752	6 320	6 900	7 675	9 224	10 169	10 547	10	11

Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Zonas Francas y Planes de Negocios aprobados entre 2011 y agosto 2013.

El cuadro 36 es análogo al anterior pero muestra las exportaciones y no el empleo. Al igual que en el empleo, se destacan los sectores de informática y servicios de apoyo, que habían tenido un crecimiento por abajo del promedio entre 2007 y 2010. Adicionalmente, se confirma que en todo el período de referencia el mayor crecimiento se da en las empresas que brindan servicios profesionales, en particular KPO. Para 2013, las exportaciones de servicios globales desde zona franca habrían superado los mil millones de dólares.

CUADRO 36
EXPORTACIONES TOTALES Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES
EN SECTORES DE SERVICIOS GLOBALES, 2007-2013
(En millones de dólares y porcentajes)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Tasa anual crecimiento (en porcentajes)	
								2007-2010	2010-2013
Trading	43	57	74	98	99	101	167	32	19
Informática	56	65	58	72	154	161	180	9	36
Financiero	114	106	119	197	228	247	250	20	8
Asesoramiento	45	67	111	130	182	255	263	42	27
Ss de apoyo	99	110	100	98	121	140	150	0	15
Total	357	405	462	595	783	904	1 011	19	19

Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Zonas Francas y Planes de Negocios aprobados entre 2011 y agosto 2013.

Bibliografía

- Arndt, S. and H. Kierzkowski (eds.) 2001. *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Amiti, M. y S.J. Wei, 2005: “Fear of service outsourcing: is it justified?”, *Economic Policy*, 20.
- Bair, J. 2009, “Global Commodity Chains: Genealogy and Review” in *Frontiers of Commodity Chain Research*, ed. J. Bair, Stanford University Press, Stanford, California.
- Baldwin, R. 2006: “Globalization: The great unbundling (s)”, trabajo elaborado para el Secretariado del Consejo Europeo bajo la Presidencia de Finlandia.
- Baldwin, R. 2012: “WTO 2.0: Global governance of supply chain trade”, Graduate Institute, Geneva, University of Oxford and CEPR.
- Baldwin R. and Lopez Gonzalez, J. 2013: “Supply chain trade a portrait og global patterns and several testable hypothesis”, NBER, WP 18957.
- Banco Mundial (2008) *Special Economic Zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development*, The World Bank Group: Washington DC.
- Blinder, Alan, 2006: “Offshoring: the next industrial revolution?”, *Foreign Affairs*, March/April 2006.
- Borras, Micheal; Ernst, Dieter, and Haggard, Stephen (eds.). 2000. *International Production Networks in Asia*, Routledge: London and New York.
- Cattaneo, Olivier; Gereffi, Gary; and Staritz, Cornelia. 2010. *Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective*. Washington DC: The World Bank. <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821384992>.
- Dean, Judith; Fung, K.C.; and Wang, Zhi. 2007. “Measuring the Vertical Specialization in Chinese Trade.” U.S. International Trade Commission, Office of Economics Working Paper, N° 2007-01-A.
- Dixit, Avinash and Grossman, Gene. (1982), Trade and Protection with Multistage Production, *Review of Economic Studies*, Vol. 49, N° 4, pp. 583-594.
- Doh, Jonathan. (2005). “Offshore outsourcing: implications for international business and strategic management theory and practice”, *Journal of Management Studies*, 42(3), pp. 695-704.
- Escaith, Hubert; Lindenberg, Nannette; and S. Miroudot, Sebastian. 2010. “International Supply Chains and Trade Elasticity in Times of Global Crisis.” *Economic Research and Statistics*, World Trade Organization, January 30.
- Estrades C., Ferreira-Coimbra N., Pereyra, I, 2013. “El régimen de Zonas Francas en Uruguay”, *Serie de Estudios de la APC*, Ministerio de Economía y Finanzas.

- Feenstra, Robert. 1998. "Integration of trade and disintegration of production in the global economy." *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 31-50.
- Fernandez-Stark, K, 2013. *Offshore services global value chain*, Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC).
- Duke University Fröbel, Folker; Heinrichs, Jürgen and O. Kreye, Otto. 1980. *The New International Division of Labor*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gereffi, Gary. 1994. "The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks", pp. 95-122 in G. Gereffi and M. Korzeniewicz, eds., *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger.
- Gereffi, Gary; Humphrey, John; and Sturgeon, Timothy. 2005. "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, 12(1): 78-104.
- Grossman, Gene and Rossi-Hansberg, Esteban. 2008. "Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring." *American Economic Review*, 98(5): 1978-97.
- Helpman E., Melitz M. y Yeaple S., 2004: "Export Versus FDI with Heterogeneous Firms". *American Economic Review*, vol. 94 (1), p. 300-316, Marzo.
- Helpman, E. , 2006: "Trade, FDI, and the organization of firms." *Journal of Economic Literature* 44(3), 589-630.
- Henderson, Jeffery; Dicken, Peter; Hess, Martin; Coe, Neil; and Yeung, Henry. 2002. "Global Production Networks and the Analysis of Economic Development," *Review of International Political Economy*, 9(3): 436-64.
- Hodara, I., 2010. *Zonas francas y acuerdos comerciales internacionales*, Taller organizado por el comité de zonas francas de las Américas, Panamá.
- Hummels, J. Ishii and Yi, K-M. 2001. "The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade", *Journal of International Economics*, 54(1): 75-96.
- Humphrey, John and Schmitz, Hubert. 2002. "How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters?" *Regional Studies* 36 (9): 1017-27.
- Kaplinsky, Raphael. 2005. *Globalization, Poverty and Inequality*. Polity Press.
- Lalanne, A., Ons A. Spagnuolo B. y Vaillant M., 2009: "Uruguay: Gateway Regional o Hub Intermedio de Transporte Marítimo", Documento de trabajo elaborado para el Banco Mundial.
- MEF, 2013. "Proyecto de ley sobre Zonas Económicas Especiales modificadorio de la ley 15921", Presentación Power Point.
- Melitz M. y Ottaviano G., 2008: "Market Size, Trade and Productivity". *Review of Economic Studies*, vol. 75, Issue 1, pp. 295-316, Enero.
- OECD (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.
- Okubo, T., 2006: Graduate Institute of International Studies, University of Geneva. Working Paper N° 16-2006.
- OMC, 1998: "Informe Anual de Comercio", Organización Mundial del Comercio, Ginebra, Suiza.
- Vaillant, M. 2008: "Oportunidades de una economía pequeña y remota en el mundo global: Uruguay como exportador de servicios", División de Comercio de la CEPAL, Serie de Estudios.
- Vaillant M. y Lalanne, A. 2011: "Zonas francas en Uruguay: actividad económica, comercio exterior y oportunidades en nuevos sectores exportadores de servicios" Documento de Trabajo no publicado, CEPAL, Oficina de Montevideo.
- Vaillant M. y Lalanne, A. 2010: "Zonas francas en Uruguay: actividad económica, comercio exterior y plataforma para la exportación de servicios", Documento de Trabajo N°11- *serie Estudios y Perspectivas*. CEPAL, Oficina de Montevideo.
- WTO, 2013. "World Trade Report: Factors shaping the future of world trade", WTO Publishing, Geneva, Switzerland .
- Yeats, Alexander. 2001. "Just how big is global production sharing?" in S. Arndt and H. Kierzkowski (eds.), *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford: Oxford University Press.

Anexos

Anexo 1

Lista de divisiones y sectores de la CIIU Rev 4

Divisiones	Sección	Sectores 2 dígitos
A	Producción agropecuaria, forestación y pesca	01-03
B	Explotación de minas y canteras	05-09
C	Industrias Manufactureras	10-33
D	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	35
E	Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y ...	36-39
F	Construcción	41-43
G	Comercio al por mayor y al por menor; ...	45-47
H	Transporte y almacenamiento	49-53
I	Alojamiento y servicios de comida	55-56
J	Información y comunicación	58-63
K	Actividades financieras y de seguros,	64-66
L	Actividades inmobiliarias	68
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	69-75
N	Actividades administrativas y servicios de apoyo	77-82
O	Administración pública y defensa; planes de seguridad social ...	84
P	Enseñanza	85
Q	Servicios sociales y relacionados con la Salud humana,	86-88
R	Artes, entretenimiento y recreación	90-93
S	Otras actividades de servicio	94-96
T	Actividades de los hogares en calidad de empleadores, ...,	97-98
U	Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales,	99

Fuente: Manual de las Naciones Unidas.

Anexo 2

Relaciones con el resto de la economía

B1. Marco analítico

Sea la ecuación que resume las relaciones interindustriales en la economía:

$$\mathbf{x} = \mathbf{A}\mathbf{x} + \mathbf{f} \quad (\text{B1})$$

Donde: \mathbf{x} - es un vector columna que mide el nivel del valor bruto de producción de las n actividades económicas; \mathbf{A} es una matriz cuadrada ($n \times n$) insumo-producto que resume las relaciones interindustriales en la economía (cada elemento a_{ij} es la cantidad de la actividad económica requerida para producir una unidad de la actividad j , medido en unidades de valor); \mathbf{f} - es un vector columna de $n \times 1$ que contiene la información sobre la demanda final de la economía.

El problema a resolver consiste en descomponer la demanda final en dos partes, según si se trata de la jurisdicción de las zonas francas (f) o no francas (n). La demanda final de las zonas francas (\mathbf{f}^f) corresponde con las compras que estas le hacen a las zonas no francas del territorio nacional.

$$\mathbf{f} = \mathbf{f}^n + \mathbf{f}^f \quad (\text{B2})$$

Se supone que las relaciones interindustriales dentro de la zona no franca son las mismas cuando la demanda final corresponde a compras de la zona franca o de la zona no franca, entonces:

$$\mathbf{x}_n^f = \mathbf{A}\mathbf{x}_n^f + \mathbf{f}^f \quad (\text{B3})$$

$$\mathbf{x}_n^n = \mathbf{A}\mathbf{x}_n^n + \mathbf{f}^n \quad (\text{B4})$$

El nivel de actividad de la zona no franca para atender la demanda final de la zona franca (\mathbf{x}_n^f) más el correspondiente a zona no franca (\mathbf{x}_n^n) nos da el nivel de actividad total de las zona no franca (\mathbf{x}_n). Si el interés es conocer cuál es el nivel de actividad de la zona no franca que se explica por la demanda de bienes que realiza la zona no franca se emplea la ecuación B,3:

$$\mathbf{x}_n^f = \mathbf{f}^f (\mathbf{I} - \mathbf{A})^{-1} \quad (\text{B5})$$

Con esta información es posible calcular cuales son los requerimientos en valor agregado doméstico asociados a la actividad económica en zonas francas. El vector de valor agregado doméstico se calcula empleando los coeficientes de valor agregado por nivel de actividad (\mathbf{b}^{va}):

$$\mathbf{v}_n^f = \mathbf{diag}(\mathbf{x}_n^f) \mathbf{b}^{va} \quad (\text{B6})$$

Donde: diag- es el operador diagonalizar,

De forma análoga es posible encontrar los requerimientos indirectos de empleo:

$$\mathbf{e}_n^f = \mathbf{diag}(\mathbf{x}_n^f) \mathbf{b}_e \quad (\text{B7})$$

Anexo 3

Resultados del ajuste del nivel de actividad

CUADRO A.1
RESULTADO DE LA CORRECCIÓN EN LA ACTIVIDAD: VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN Y VALOR
AGREGADO BRUTO SIN CORREGIR, AJUSTADO SEGÚN INE Y CON NUEVO AJUSTE
(En millones de dólares)

Sector	VBP			VAB		
	Sin corregir	Corregido por INE	Nueva corrección	Sin corregir	Corregido por INE	Nueva corrección
C Manufactura	1 327	1 327	1 327	751	751	751
G Interm. Comercial	478	454	355	380	356	257
G-T Trading	487	155	105	380	48	45
H Logística	163	163	91	68	67	55
J Informática	100	99	88	56	56	52
K Financiero	461	251	199	290	81	80
L Inmobiliarios	245	245	50	71	71	30
M SS. profes.	173	174	155	118	118	103
N SS. de apoyo	488	486	101	154	152	53
Resto	4	4	4	2	2	2
Total Total	3 927	3 359	2 475	2 271	1 702	1 427

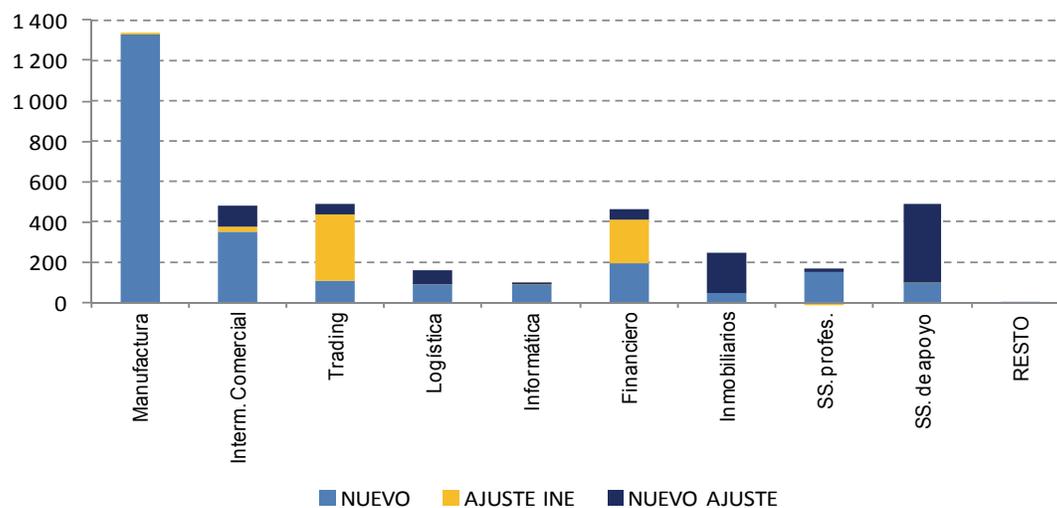
Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

Los resultados muestran que el ajuste del INE redujo el VBP y el VAB de las zonas francas en U\$S 569 millones, mientras que el ajuste propuesto en este trabajo agregó un ajuste del VBP de U\$S 880 millones y del VAB de U\$S 275 millones. En definitiva, con los dos ajustes sumados tanto VBP como VAB se reducen (coincidentalmente) un 37%. El 64% del ajuste se realizó por el INE en los sectores de *trading* y financiero. El nuevo ajuste propuesto se concentró en los sectores inmobiliario y de servicios a las empresas. Si se toma en cuenta ambos ajustes en conjunto, los sectores proporcionalmente más ajustados en términos de VAB fueron el de *trading* (88%), financiero (73%), servicios de apoyo (66%) e inmobiliario (58%), mientras que en términos de VBP fueron el inmobiliario (80%), servicios de apoyo (79%), *trading* (78%), financiero (57%) y logística (44%).

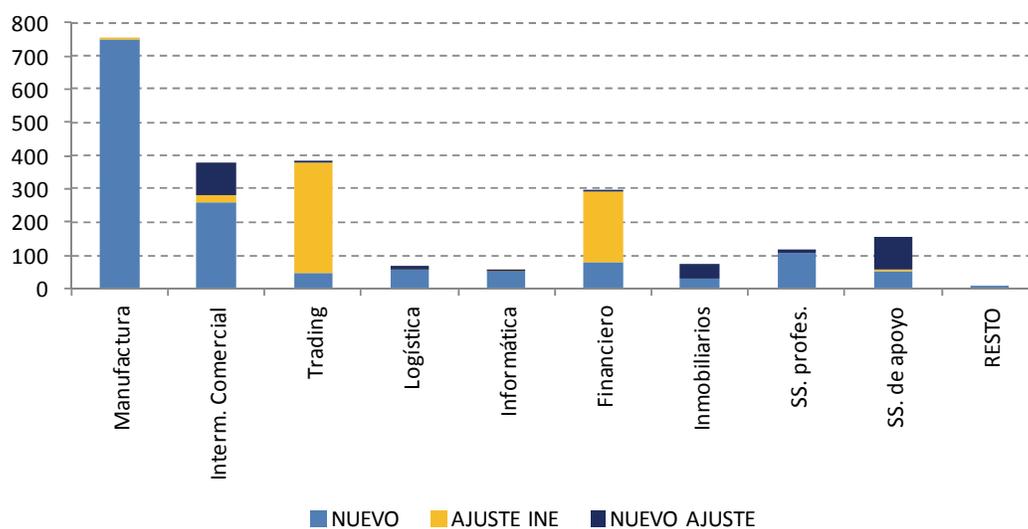
Una vez ajustado el VAB, la importancia de la industria manufacturera pasa de 33% a 53%. De todas formas, conviene destacar que intencionalmente se decidió no corregir el nivel de actividad de estas empresas. Las más importantes de ellas hubieran sido corregidas de acuerdo a los criterios establecidos en este trabajo (ver sección III.A)

GRÁFICO A.1
RESULTADO DE LA CORRECCIÓN EN LA ACTIVIDAD: VBP Y VAB RESULTADO DE LOS AJUSTES,
AJUSTE INE Y NUEVO AJUSTE
(En millones de dólares)

A. Valor bruto de producción



B. Valor agregado bruto



Fuente: Elaboración propia en base a IV Censo de Zonas Francas.

Anexo 4

Exposición de motivos del poder ejecutivo e informe en mayoría de la comisión parlamentaria que informó sobre la ley de zonas francas en 1987

Montevideo, 30 de junio de 1986.

Señor Presidente de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el alto honor de dirigirse al Señor Presidente de la Asamblea General con la finalidad de proponer para su estudio y aprobación el siguiente proyecto de Ley sobre regulación de las Zonas Francas en el Uruguay.

El estatuto de Zonas Francas no es nuevo en el país ya que la iniciativa corresponde al entonces Presidente de la República, Dr. Baltasar Brum, quien promueve su instalación, concretada mediante la Ley N° 7.593, que crea las Zonas Francas de Colonia y Nueva Palmira.

Con posterioridad y a través de varias leyes y decretos se buscó obtener el desarrollo y la consolidación de este tipo de Zonas, cosa que hasta el momento no se ha logrado plenamente.

El Decreto-Ley N° 14.498, de 19 de febrero de 1976 es el marco jurídico normativo actual, el cual, se ha constatado, no contempla la necesidad de modernización que una zona franca requiere para el logro de sus objetivos propuestos.

A través de la experiencia obtenida en los casi diez años de vigencia de la actual legislación, con las vastas enseñanzas que se pueden extraer de similar aplicación en otros países, se llega a la conclusión de que, concediendo incentivos tributarios e introduciendo más sencillez en los trámites, podemos obtener la creación de una eficiente zona industrial de exportación la que sin duda, provocará la generación de nuevas fuentes de ocupación, atraerá inversiones, aumentará nuestras exportaciones e introducirá nuevas tecnologías, todo lo cual redundará en beneficio del país en general y para la zona de influencia en particular.

En el proyecto se determinan las actividades que pueden desarrollarse en las zonas francas, cuya administración, supervisión y control queda a cargo del Estado. No obstante cabe distinguir estas funciones, del negocio mismo de su explotación, esto es la operación por la cual a cambio de un precio convenido con cada usuario, un sujeto provee la infraestructura necesaria y suficiente para la instalación y funcionamiento de una zona franca. Nada impide pues que este negocio, que requiere obviamente de fuertes inversiones, pueda ser realizado no sólo por el Estado, sino también por particulares que proveerán, previa autorización expresa, de los terrenos y las obras que necesita un asentamiento industrial, liberando al Estado de la necesidad de distraer sus recursos en actividades esencialmente comerciales, por lo cual y además, percibirá un precio.

El proyecto reglamenta asimismo respecto de los usuarios, a quienes define y distingue entre directos e indirectos en virtud de que se entiende oportuno conceder la posibilidad de desarrollar actividades de carácter ocasional pero siempre bajo el control y supervisión de la Administración.

En el Capítulo IV se conceden las exenciones y beneficios propios de una Zona Franca, pero recogiendo la experiencia de otros países, se crea un único impuesto a las exportaciones realizadas desde Zonas Francas cuya tasa máxima es establecida legalmente y se mantiene como es obvio el pago de las contribuciones especiales de Seguridad Social.

El proyecto regula asimismo en torno a la problemática derivada de la utilización de los espacios y construcciones en Zonas Francas, previendo legalmente los mecanismos a través de los cuales se hace efectivo el derecho de cobro de las prestaciones, la desocupación en caso de incumplimiento y la construcción y pago de las mejoras realizadas.

En el Capítulo VI, se disciplina respecto del régimen a que quedan sometidos los bienes en Zonas Francas, previendo acerca del tratamiento preferencial que deberá darse a los productores de Zonas

Franca ante las exportaciones uruguayas a determinados países, encomendando al Poder Ejecutivo la adopción de las medidas necesarias a tal propósito. De esta forma, se trata de evitar que la industria nacional que no recibe beneficios especiales, resulte afectada competitivamente por la incentivada en Zona Franca.

Finalmente se preve un capítulo relativo a las sanciones y disposiciones finales.

En definitiva se trata de crear un régimen estatutario especial que brinde seguridad en cuanto a los derechos y obligaciones del inversor, que permita la formación de un polo de crecimiento zonal y nacional sin afectar la industria y el comercio habitual de nuestro país.

El Gobierno Nacional y la empresa privada tienen en la Zona Franca un instrumento que contribuirá a revitalizar los esfuerzos comunes para el desarrollo nacional.

Aprovechando esta oportunidad, saludo muy atentamente al señor Presidente.

JULIO MARIA SANGUINETTI, Presidente de la República; Ricardo Zerbino, Jorge Presno

Informe en mayoría

El proyecto de ley a que se refiere este informe ha sido largamente debatido en el seno de vuestra Comisión. A lo largo de numerosas sesiones se recibió en cuatro oportunidades al señor Ministro de Industria y Energía y a su Subsecretario, al señor Ministro de Economía y Finanzas acompañado de sus directores de Zonas Francas y de Comercio Exterior, así como del señor Representante Permanente de la República ante ALADI; al Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Cámara de Industrias del Uruguay, así también como a representantes de Cámaras sectoriales disidentes con la opinión oficial de la antedicha entidad gremial, a los representantes de la Unión de Exportadores, a los delegados de la Administración Nacional de Puertos y a los representantes del PIT-CNT. Al cabo de esas deliberaciones la mayoría de vuestra Comisión se inclinó por aconsejar al Senado la aprobación del proyecto de ley de Zonas Francas con la redacción que el mismo recibió en la sanción de la Cámara de Representantes.

1) Características del régimen de Zonas Francas

Hoy en día hay -en 82 países- más de 450 Zonas de Libre Comercio y puertos libres en el mundo, incluyendo 110 zonas y 46 sub-zonas francas norteamericanas (para propósitos especiales). América Latina posee 54 zonas francas en la actualidad. Ellas, como se sabe, buscan, a cambio de concesiones y franquicias impositivas y aduaneras, atraer inversiones industriales, comerciales y de servicios que posibiliten fundamentalmente la absorción de mano de obra calificada y no calificada, la venta de allí de servicios por parte del Estado y de particulares, y el incremento de las exportaciones con la consecuente mejoría de la balanza comercial. Este instrumento económico es utilizado por diferentes sistemas económicos correspondientes a diferentes ideologías por su impacto en el crecimiento económico. Así la República Popular China ha establecido cuatro grandes zonas francas sobre la costa sudeste de su territorio. En Shenzhen, por ejemplo, la más importante de ellas, tan solo en régimen de complementación con Hong Kong operan 38 compañías industriales. Asimismo, en el bloque de economías centralmente planificadas deben mencionarse como notorias las varias zonas francas yugoeslavas (siendo la más importante la de Belgrado) o el puerto franco de Mahart en Hungría.

No hemos de extendernos en los beneficios que la modalidad económica en cuestión suele traer a las diferentes sociedades, y que explican la vigencia de su uso. Antes bien, ha de preocuparnos el fracaso del instrumento en Uruguay, desde 1923 en que se lo incorporó a nuestra legislación positiva. De todos modos debe repararse, además de las ventajas arriba mencionadas, que la venta de servicios por parte del país anfitrión a las empresas instaladas en zonas francas, tales como servicios portuarios, aeroportuarios, servicios profesionales vinculados al comercio exterior, los fletes, los servicios bancarios, la energía, las comunicaciones, etc., suele convertirse en uno de los principales beneficios que reportan a un país dado la creación de esos polos de desarrollo. Y no debe soslayarse el punto si se lo mira a la luz de la vocación de país de servicios con que el Uruguay se planta, con sus 187.000 km², en una Cuenca del Plata 20 veces más grande, la que, surcada por 3 grandes ríos y por una extensa red de carreteras, nos encuentra ubicados en su boca de salida. Ese privilegio, mítico ya de tanto que ha sido referido, de nada

vale si no se promueven formas de usufructuarlo. Mas lo señalado se torna fundamental a la hora de redefinir la concepción y el papel de las Zonas Francas, que ése es en esencia el objetivo del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, en consonancia con las inquietudes y los trabajos de varios señores legisladores. Las zonas francas han sido vistas hasta hoy en Uruguay, como de espaldas al resto del mundo y casi exclusivamente de cara al propio país. Han sido meros mecanismos de depósito comercial de mercaderías en su tránsito al mercado interno. Lo que se busca ahora es una transformación profunda de ese rol para que dejen de ser abastecedoras comerciales de la demanda doméstica y se conviertan en desarrollos industriales exportando a distintas partes del mundo. Con el agregado que esa actividad exportadora incrementa la demanda del país, porque aunque el inversor traiga sus insumos fundamentales del lugar del mundo económicamente más conveniente, los insumos secundarios, el mantenimiento de plantas, etc., le será menos oneroso traerlos de la zona no franca contigua.

Para ello es necesario promover un régimen que se presente competitivo al inversor, de manera de que nuestras condiciones ventajosas -en relación a lo que ofrecen las otras zonas de la región- permitan captar parte importante del flujo de inversiones que procuran instalarse en estas latitudes. El proyecto a consideración en el deliberativo bonaerense, estableciendo zona franca junto al puerto de aguas profundas de Bahía Blanca, apunta en el mismo sentido. La coyuntura económica internacional de corto y mediano plazo parece favorecer el desarrollo de zonas francas en la región, desde que Oriente, área tradicional, encuentra obstáculos, ya que debe reducir el abultado desequilibrio comercial que mantiene con los EE.UU. —particularmente Japón, Taiwan y Corea— así como, al mismo tiempo, Hong Kong, la mayor zona franca del mundo, se incorporará a China Continental. Esto es que en virtud de diferentes circunstancias, la inversión internacional puede apuntar a esta región, buscando por ejemplo, librarse de los efectos perniciosos de la guerra comercial entre EE.UU., Japón y la Comunidad Europea que está resultando, en esos mercados, en la contingenciación de las exportaciones origen Asia.

En experiencias en otras regiones las zonas francas han sido instrumento de integración regional mediante, por ejemplo, la práctica de ensamblado de partes importadas con partes nacionales de manera que la integración industrial opere luego introduciendo parte del producto al país y reexportando el resto, disminuyendo el costo para el consumidor local y mejorando el balance comercial.

La clara vocación industrialista del proyecto en análisis no debe hacernos olvidar la importancia - en un marco de adecuación legal, y en un encuadre de política de "desarrollo hacia afuera"- que la concepción moderna de una zona franca otorga a algunos factores estrictamente comerciales, en medio de las coordenadas de una economía de servicios. En efecto, las zonas francas en cierta medida "acercan", al resto del mundo, desde que el tener en territorio nacional stock de productos o materias primas aptos para satisfacer demanda interna o externa significa, en la operativa comercial, en primer lugar una "reducción" del espacio internacional y un "acortamiento" del tiempo de las operaciones comerciales. En segundo lugar, la mercadería en zonas francas no es considerada bajo custodia aduanera, por lo tanto contra ella pueden emitirse "warranties" o certificados de depósito como respaldo de préstamos bancarios. En tercer lugar los seguros, al hacerse sobre valores sin impuestos, son más baratos, así como también resultan menos costosas las operaciones de empaquetado y envasado para productos de exportación. Esto último no es de poca importancia -y menos si observamos nuestra posición en el área como país chico en medio de mercados grandes- desde que cada día servicios como el reempaquetado o el reetiquetado están más presentes en la dinámica comercial internacional. El reempaquetado, que puede incluir otro tipo de operaciones tales como mezcla de productos químicos, procesamiento de alimentos, enlatado de los mismos, su reacondicionamiento a adecuaciones más económicas, etc., es, por ejemplo, una de las actividades principales de la Zona Franca de Colón (Panamá). Un 60% de las materias primas farmacéuticas que entran en la Argentina, por ejemplo, fueron acondicionadas en las Zonas Francas de Colón.

En cuarto lugar, la dinamización comercial que operan las zonas francas suele reportar una rebaja de costos. Por ejemplo, un flete de Taipei a San Francisco, en función de la fuerte corriente de negocios que existe entre ambos puntos, cuesta la cuarta parte que entre Montevideo y Houston: la regularización de los fletes, hoy muy altos, consecuente al crecimiento de los fletes, hoy muy altos, consecuente al crecimiento comercial puede constituirse en un beneficio a la economía no franca por parte de la economía franca.

2) *La aplicación del régimen de Zonas Francas en Uruguay*

64 años después del comienzo de la vigencia de la primera legislación nacional sobre la materia -la Ley N° 7.593- el balance de ese territorio nacional, sujeto a leyes nacionales, pero fuera del Uruguay aduanero, arroja un fracaso absoluto. La idea que lanzara el 10 de abril de 1919 el entonces Presidente Baltasar Brum de visita en la ciudad de Colonia -al contemplar, según dice la leyenda, el paso de las grandes embarcaciones por el río- al cabo de estas décadas ha resultado en el empleo de unos pocos centenares de personas a quienes ocupan, en las 2 zonas francas, una quincena de usuarios comerciales, que las utilizan como depósitos para obtener ventajas financieras en el proceso de importaciones hacia el mercado doméstico. Este pobre resultado histórico no debe ser atribuible solamente a deficiencias de la legislación - pese a que se la ha retocado una y otra vez- sino que, por ejemplo, como parte de la explicación respecto a que la actividad industrial ha sido prácticamente nula debe señalarse que no existe la infraestructura necesaria para hacer operable una industria en las zonas francas: no se dispone de suficiente energía eléctrica, de saneamiento, de gas, de comunicaciones telefónicas o de télex, etc. El Poder Ejecutivo ha sostenido ante vuestra Comisión que el eventual desarrollo de las zonas francas se asienta en un trípode conceptual: nueva normativa, infraestructura adecuada, promoción que destaque lo que el país ofrece al inversor a través de sus zonas francas. Respecto a la normativa, algo puede afirmarse con rotundidad a la luz de la experiencia histórica: las exenciones tributarias y aduaneras por sí solas no son suficientes para el desarrollo de las zonas francas. Si lo fueran, pues la situación sería muy otra hoy.

Dos han sido fundamentalmente las causas de la frustración de la experiencia uruguaya de economía franca. Una primera que las industrias a instalar no podían ser competitivas con la industria nacional. Así lo expresó el señor Ministro de Industria en Comisión: "Nunca hubo interés en radicar industrias en ellas, porque las normas vigentes estipulaban que se podían instalar allí industrias que no fueran competitivas con las de la zona no franca. Evidentemente, frente a esa tremenda inseguridad nadie quiso instalar una industria en esas zonas. Bastaba que usted hiciera una buena inversión para instalar una fábrica de pocillos de café y una vez que hubiera efectuado la inversión, se le instalaba en la zona no franca alguien que fabricaba lo mismo y, entonces, usted tenía que cerrar la industria".

Un segundo obstáculo fue la inexistencia de certificado de origen para lo producido en zonas francas, lo que no habilitaba a esos productos en las prácticas comerciales internacionales. La constante universal, propuesta en este proyecto de ley, es que los bienes elaborados en zonas francas llevan certificado de origen del país. Sin certificado de origen el comercio internacional quedaba al margen de lo que se podía producir en zonas francas. El certificado de origen referido que será expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas, no supone el aprovechamiento automático de las ventajas de los acuerdos comerciales firmados por Uruguay. Se expresó al respecto el señor Ministro de Industria y Energía en Comisión: "A cada comercio bilateral corresponde un sistema de certificados de origen. Por ejemplo, la existencia de un certificado de origen de Uruguay que habilita frente al mundo abierto, no habilita para actuar dentro de los convenios bilaterales, en los que, en cada caso, se han convenido determinadas especificaciones". Así, en las especificaciones vigentes en PEC y CAUCE, la requerida participación de la Cámara de Industrias, de acuerdo a lo establecido en los convenios para el otorgamiento de dichos certificados, es garantía para los empresarios nacionales de que se priorizará en la operativa de dichos acuerdos a la industria instalada en zona no franca, y que se proberán conductas desleales. Así lo señaló en Comisión el Ministro de Industria y Energía: "La Cámara de Industrias puede tutelar la priorización de la industria instalada en zona no franca. Cuando el industrial de zona franca se presenta a solicitar el certificado para actuar dentro del PEC o del CAUCE, la Cámara de Industrias se lo puede negar diciéndole que ese cupo ya está ocupado en su totalidad, porque el régimen de distribución de cupos es el siguiente: primero se hace la reserva del cupo y luego es obligatorio hacer efectiva la exportación a que se refiere el cupo dentro de determinado período. Si lo que queremos tutelar es la priorización de la industria de zonas no francas, la Cámara de Industrias tiene facilidad cuando otorga el certificado de controlar que se está cumpliendo esa priorización. Desde luego, no puede negar arbitrariamente un certificado de origen, pero tiene el control directo de la priorización de la industria de zona no franca, ya que va llevando el control del cupo".

Si nos hemos extendido en este punto es porque una de las cuestiones que han resultado polémicas es si el régimen de zonas francas propuesto no constituye una eventual desventaja

comparativa para los empresarios nacionales. Se olvida cuando así se piensa que los industriales nacionales tienen cautivo un mercado interno protegido -aranceles, precios de referencia, etc.- un 45% sobre productos finales, lo que además constituye una suerte de subsidio a las exportaciones ya que, manejando promedios nacionales, las empresas que exportan dedican un 70% de su producido al mercado doméstico, trabajando con costos marginales, frecuentemente, al exportar.

Naturalmente el proyecto de ley establece que los cupos sobrantes en los acuerdos comerciales bilaterales podrán ser utilizados por los productores de zona franca. Son un capital que el país ha obtenido en negociaciones con el exterior, por los cuales cede contra partida, y que no deben estar ociosos. Datos suministrados por el Poder Ejecutivo expresan, por ejemplo, que en el caso del CAUCE, para el año 1986, sobre más de 2.000 productos negociados, en los 500 comercializados, el 42% de los casos ocupó menos del 50% del cupo.

3) El proyecto de ley en consideración

El Capítulo I declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de las zonas francas y determina las actividades que se pueden desarrollar en ellas. El Capítulo II establece los mecanismos de administración -que podrán incluir la desconcentración de la Dirección de Zonas Francas- supervisión, control y creación de Zonas Francas a cargo del Estado. Asimismo se establece que la explotación misma de una zona franca podrá ser realizada por el Estado o por particulares. Se prevé así una modalidad novedosa en que pagando al Estado por dicho derecho, un sujeto, proveyendo la infraestructura necesaria y previa autorización expresa por parte del Estado de los terrenos y obras que son necesarias, desarrolle el negocio de la explotación misma de la zona arrendando espacios y servicios a los usuarios, y liberando al Estado de distraer recursos en esa tarea. El Capítulo III distingue entre los usuarios directos y los que a su vez subcontratan con éstos y son denominados indirectos. Al mismo tiempo simplifica los trámites y flexibiliza las exigencias para la constitución de sociedades anónimas cuyo único objeto sea el de realizar operaciones en calidad de usuarios. El artículo 18 impone a los usuarios una condición que no rige en el resto del territorio nacional y es la de que el 75% del personal esté constituido por ciudadanos uruguayos. El Capítulo IV expresa las exenciones propias de una zona franca no quedando comprendidas en las mismas, naturalmente, las contribuciones a la seguridad social. Se establece asimismo que no regirán en zonas francas los monopolios de los servicios del dominio industrial y comercial del Estado, sí como se autoriza a los organismos públicos a establecer en zonas francas tarifas especiales, al tiempo que se limitan las tarifas de la Administración Nacional de Puertos al costo directo del servicio. El Capítulo V regula los espacios y construcciones en zonas francas previendo las diferentes eventualidades legales.

El Capítulo VI establece las normas respecto al régimen al que quedan sometidos los bienes en Zonas Francas, así como respecto a la expedición de certificado de origen por parte del Ministerio de Economía y Finanzas para los productos elaborados en territorio franco. Asimismo se dispone preferencia para las industrias instaladas en zona no franca para el aprovechamiento de los tratamientos excepcionales concedidos a las exportaciones uruguayas en virtud de acuerdos comerciales con otros países. Esta disposición en conjunto con el inciso final del artículo segundo del proyecto de ley, que mandata al Poder Ejecutivo a adoptar las medidas necesarias para que la actividad de zonas francas no perjudique la capacidad exportadora de las industrias instaladas en zona no franca, desarrollan un concepto de justicia respecto a la industria instalada.

El proyecto de ley concluye con un capítulo relativo a las sanciones y disposiciones varias.

Este informe aspira simplemente a servir de introducción a un tema que deberá, por su trascendencia, concitar la atención del Senado.

Sala de la Comisión, 6 de agosto de 1987.

Luis A. Senatore, Miembro Informante (discorde), Manuel Flores Silva, Miembro Informante, Jorge Batlle, Guillermo García Costa, Raumar Jude.

Informe en minoría

El proyecto que motiva este informe tiene a la fecha un largo recorrido. Desde junio de 1985 se presentaron por varios legisladores proyectos que luego fueron complementados por el Poder Ejecutivo que el 30 de julio de 1986 envió el suyo al Parlamento.

Ninguno de estos proyectos pretende introducir un régimen nuevo en el país. Creadas por Ley N° 7.523, de 20 de junio de 1923, las Zonas Francas han sido objeto, desde entonces, de varias regulaciones legales y reglamentarias.

Se ha procurado, con ellas, la radicación en el país de capitales de inversión que a la vez de ocupar mano de obra nacional, dieran impulso a las exportaciones.

Objeto este compartido por casi todos, las modalidades, de su puesta en práctica han sido las que han motivado enfoques encontrados.

Al respecto cabe señalar, en primer término, que no obstante su antigua implantación en el país, las Zonas Francas no han satisfecho las expectativas que acompañaron su institución.

De ahí que se haya pensado en recoger esa experiencia adversa, para legislar ahora con normas diferentes, que puedan tornar en atracción lo que hasta ahora fue indiferencia.

La coincidencia en lo fundamental, que son los fines, nos exime de abundar en consideraciones afirmativas de su conveniencia que han sido colectivamente expuestas y compartidas.

Expondremos en consecuencia solamente nuestras discrepancias concretadas en proyectos de artículos modificativos o sustitutivos de los sometidos al Cuerpo.

En primer término recogemos la intención del Poder Ejecutivo y de los que apoyan el texto a consideración, en cuanto se refiere a las eventuales repercusiones de esta ley en el funcionamiento de la industria nacional.

El Poder Ejecutivo, en su Mensaje dice “En el Capítulo IV se disciplina respecto del régimen a que quedan sometidos los bienes en Zonas Francas previendo acerca del tratamiento preferencial que deberá darse a los productos de zona no franca ante las exportaciones uruguayas a determinados países, encomendando al Poder Ejecutivo la adopción de las medidas necesarias a tal propósito.

De esta forma se trata de evitar que la industria nacional que no recibe beneficios especiales, resulte afectada competitivamente por la incentivada en Zona Franca”.

Los suscritos entendemos, compartiendo la opinión de numerosos industriales que las "medidas necesarias" para proteger a la industria nacional no podrían adoptarse por vía reglamentaria so pena de exceder el marco constitucional de la competencia del Poder Ejecutivo.

De ahí pues que la disposición del inciso final del artículo 2 donde se le indica al Poder Ejecutivo que tome las medidas necesarias para que no se perjudique la capacidad exportadora de las industrias ya instaladas en zona no franca, proponemos sustituirla por la prohibición durante 5 años, de fabricar en Zona Franca productos que se exporten corrientemente desde el territorio no franco.

Si el propósito del Poder Ejecutivo es proteger la industria nacional, la sustitución propuesta cumple cabalmente con aquella intención y lo hace con la mayor fijeza que da la ley y por un plazo prudencial para que a la luz de la práctica, las industrias nacionales tengan tiempo de incorporar técnicas y métodos de trabajo que al vencimiento del plazo las encuentren mejor preparadas para enfrentar una eventual competencia.

Los artículos 6° y 7° del proyecto son los que crean y dan funciones a una Comisión Honoraria Asesora. A pesar de que en su inciso primero el artículo 6° parece destinarla a asesorar al Poder Ejecutivo "en materia de Zonas Francas" lo que le depararía una misión importante, la continuación de la lectura de ambos artículos nos indica que su opinión sólo se oír cuando se trate de determinar el emplazamiento de nuevas zonas. Entendemos que es un cometido demasiado reducido frente a la amplitud de los aspectos incluidos en el funcionamiento de las zonas. Por eso proponemos que su

asesoramiento sea necesario; antes de autorizar la instalación de usuarios; en ocasión de expedir certificados de origen; para la utilización de preferencias derivadas de acuerdos de compensación y para la introducción de bienes de las Zonas Francas a la zona no franca. Dado que todos estos temas se relacionan ineludible que en esa Comisión esté representada la Cámara de Industrias, como organismo más representativo de aquella actividad.

El carácter de asesora que tiene la Comisión indica que su cometido, si bien servirá para ilustrar al Poder Ejecutivo en ocasión de tener que adoptar ciertas decisiones, no constituirá en modo alguno un obstáculo a la decisión de éste, que, como en todos los casos de asesoramiento, mantiene la potestad de apartarse de éste cuando lo estime conveniente.

En los artículos 21, 23, 24, 40 y 43 hacemos extensivos a las industrias nacionales algunos beneficios que se acuerdan a las de las Zonas Francas.

En el artículo 41, precisamos la forma en que deben expedirse los certificados de origen. Establecemos además la prohibición de que las industrias de Zonas Francas utilicen las preferencias estipuladas en los acuerdos que prevén compensaciones sobre desequilibrios comerciales, dejando sin embargo la potestad al Poder Ejecutivo de autorizar excepciones cuando lo crea de conveniencia. Como se advierte, las modificaciones que propiciamos al texto venido con sanción de la Cámara de Representantes no alteran la estructura que se proyecta para las Zonas Francas. Se busca solamente que el éxito de este nuevo sistema del cual todos esperamos tantos beneficios, no se logre a expensas del perjuicio de nuestra industria vernácula. No le serviría al país que se abrieran fábricas en las zonas, cerrándose otras en el territorio no franco. Pero eso es que, siendo partidarios en esto como en otros temas, de la libre competencia, la sostenemos cuando los competidores parten de condiciones iguales, que permitan que su éxito o fracaso derive solamente de sus condiciones personales y no de ayudas legales o reglamentarias que inclinen injustamente la balanza de las posibilidades.

Sala de la Comisión, 6 de agosto de 1987.

Dardo Ortiz, Miembro Informante, Luis Alberto Lacalle Herrera, Miembro Informante.

Artículos sustitutivos al informe en minoría

Artículo 2º. - Inciso final (sustitutivo).

Por el término de cinco años a contar desde su instalación en Zonas Francas, ninguna industria podrá fabricar productos que se exporten corrientemente desde el territorio no franco.

A esos efectos, las solicitudes de quienes deseen instalarse como usuarios directos o indirectos en Zonas Francas, se publicarán por el término de 10 días en el Diario Oficial, detallando los rubros que se pretenden explotar.

Las empresas instaladas en la zona no franca, que se consideren perjudicadas, deberán presentarse, dentro de los 10 días siguientes al de la última publicación, exponiendo sus razones, ante la Dirección de Zonas Francas, la que, con informe, elevará las actuaciones dentro del plazo de 10 días, al Poder Ejecutivo. Este deberá resolver dentro del término de 20 días de recibido el expediente.

Artículo 6º. - Créase una Comisión Honoraria Asesora en materia de Zonas Francas, integrada por 6 miembros designados en la forma siguiente:

A) Uno, por el Poder Ejecutivo, que la presidirá.

B) Uno por la Cámara de Industrias.

C) Los cuatro restantes, designados por los miembros que representan al Estado en el Directorio de la Corporación Nacional para el Desarrollo, cuya decisión al respecto deberá ser adoptada por cuatro votos conformes, como mínimo.

Cada miembro de la Comisión tendrá un suplente que será elegido en la misma oportunidad y forma que el titular.

Las decisiones de la Comisión Asesora serán adoptadas por mayoría de votos de sus componentes. En caso de empate el voto del Presidente decidirá.

Artículo 7°. - La Comisión Asesora será convocada por el Ministro de Economía y Finanzas o por su Presidente y tendrá el cometido de asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo con respecto a:

- A) La determinación de las áreas del territorio nacional en las que habrán de instalarse Zonas Francas;
- B) Autorización a las empresas que solicitaren instalarse en Zonas Francas en calidad de explotadores o usuarios directos o indirectos;
- C) La expedición de certificados de origen;
- D) Posibilidad de utilización de preferencias derivadas de acuerdos que prevén compensación sobre desequilibrios comerciales;
- E) Eventual introducción a zona no franca, de bienes procedentes de Zonas Francas.

Artículo 21. - Agregar un tercer inciso que diría lo siguiente:

Se exceptúa del régimen establecido en el inciso precedente a los insumos que utilicen las industrias instaladas en Zonas Francas, producidos y adquiridos en zona no franca, a los cuales se les aplicará lo dispuesto en el inciso primero.

Artículo 23. - A continuación del inciso 1°.

Igual tratamiento se aplicará a las exportaciones que realicen las industrias de la zona no franca.

Artículo 24. - Agregar al inciso 1°.

Igual tratamiento se aplicará a las industrias de exportación del territorio no franco.

Artículo 40. - Agregar como inciso 2°.

Lo dispuesto en el inciso precedente no regirá para la industria automotriz.

Artículo 41. - El Ministerio de Economía y Finanzas, expedirá en las condiciones que establezca el Poder Ejecutivo, los certificados de origen para exportaciones que no disfruten de tratamientos preferenciales otorgados al país. Para las demás exportaciones se mantendrán los procedimientos vigentes para la expedición de dichos certificados. No se efectuará discriminación alguna en cuanto al origen de los productos elaborados en territorio no franco.

No podrán ser utilizadas por las industrias que se instalen en las Zonas Francas, las preferencias estipuladas en los acuerdos que prevén compensaciones sobre desequilibrios comerciales. El Poder Ejecutivo podrá autorizar excepciones previo informe de la Comisión Honoraria Asesora.

Artículo 43. - Agregar el siguiente inciso.

Las mismas medidas se aplicarán a las exportaciones efectuadas por las industrias instaladas y a instalarse en el territorio no franco".



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Serie**Estudios y Perspectivas – Montevideo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

www.cepal.org/uruguay

14. Un caso de transformación productiva y comercial: zonas francas en el Uruguay, Marcel Vaillant y Álvaro Lalanne, (LC/L.3816; LC/MVD/L.44), 2014.
13. La tributación sobre las altas rentas en América Latina, Juan Carlos Gómez Sabaini y Darío Rossignolo, (LC/L.3760; LC/MVD/L.43), 2014.
12. Negociación salarial colectiva: revisión de la literatura y de la experiencia en Uruguay 2005-2006, Verónica Amarante y Marisa Bucheli, (LC/L.3297-P; LC/MVD/L.42), N° de venta: S.11.II.G.18 (US\$ 10), 2011.
11. Zonas Francas en Uruguay: actividad económica, comercio exterior y plataforma para la exportación de servicios, Marcel Vaillant y Álvaro Lalanne, (LC/L.3183-P; LC/MVD/L.41), N° de venta: S.10.II.G.16 (US\$ 10), 2010.
10. El gasto en servicios de cuidado de los hogares uruguayos, Soledad Salvador y Gabriela Pradere, (LC/L.3182-P; LC/MVD/L.40), N° de venta: S.10.II.G.15 (US\$ 10), 2010.
9. Reformas en Uruguay: una mirada desde la perspectiva de género, Sandra Rodríguez e Ivonne Perazzo, (LC/L.3181-P; LC/MVD/L.39), N° de venta: S.10.II.G.14 (US\$ 10), 2010.
8. El Tercer Sector en la promoción de las capacidades y emprendimientos productivos en Uruguay, Pascual Gerstenfeld y Álvaro Fuentes, (LC/L.2835-P; LC/MVD/L.38), N° de venta S.07.II.G.157 (US\$ 10), 2007.
7. El Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay al 2005, Pascual Gerstenfeld y Álvaro Fuentes, (LC/L.2834-P; LC/MVD/L.37), N° de venta S.03.II.G.156 (US\$ 10), 2007.
6. Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas, Marisa Bucheli, (LC/L.2642-P; LC/MVD/L.36), N° de venta S.06.II.G.168 (US\$ 10), 2006.
5. Los impactos del ALCA en el MERCOSUR: una revisión analítica de la literatura existente, Inés Terra, (LC/ 2494-P; LC/MVD/L.35), N° de venta S.06.II.G.25 (US\$ 10), 2006.
4. El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?, (LC/L.2487-P; LC/MVD/L.34), N° de venta S.06.II.G.20 (US\$ 10), 2006.
3. Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay, Pascual Gerstenfeld y Álvaro Fuentes, (LC/L.2415-P; LC/MVD/L.33), N° de venta S.05.II.G.162 (US\$ 10), 2005.
2. Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones, Marisa Bucheli, (LC/L.2260-P; LC/MVD/L.32), N° de venta S.05.II.G.50 (US\$ 10), 2005.
1. Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso, Marisa Bucheli y Magdalena Furtado, (LC/L.2162-P; LC/MVD/L.31), N° de venta S.04.II.G.90 (US\$ 10), 2004.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org