

Publicado en www.relats.org

**ZONAS FRANCAS EN EL CONO SUR
DE AMERICA LATINA**

Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay

**Alvaro Orsatti
Juan Manuel Rodríguez**

2019

Este documento se origina en una consultoría (en 2017) del segundo de los autores a OIT-ACTRAV que no fue publicada. Sus contenidos han sido desarrollados como un aporte al PIICV, Programa Interuniversitario de Investigaciones sobre Cadenas de Valor

INDICE

Presentación

Capítulo 1

Las Zonas Francas en el Cono Sur

1.1 Las zonas francas en Argentina y el caso Tierra del Fuego

1.2 Las zona francas en Brasil y el caso Manaus

1.3 Las zonas francas en Chile

1.4 Las zonas francas en Paraguay

1.5 Las zonas francas en Uruguay

Capítulo 2

Las normas para zonas francas en el Mercosur

Capitulo 3

Evaluaciones sindicales

Capitulo 4

Síntesis y comentarios finales

4.1 Descripción general

4.2 Dimensión laboral y sindical

4.3 Una evaluación más amplia

Bibliografía

Presentación

En 2016, los mandantes de OIT aprobaron la Resolución Trabajo Decente y Cadenas Globales de Suministro.

Este instrumento incorpora en sus consideraciones a las zonas francas como una modalidad particular de cadenas. Con ello retoma un ciclo previo en que el tema era tratado en diversas instancias: investigativas, comentarios de los organismos de control, comentarios del Consejo de Administración.

En este marco, en 2017 fue aprobada otra Resolución, focalizada ahora en las Zonas Francas

En otro documento (OIT-ACTRAV, 2017) se ha analizado este conjunto de antecedentes para luego estudiar el principal caso latinoamericano-caribeño: los países centroamericanos y Rep. Dominicana.

Este documento continúa con este tratamiento, ahora referido a los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay)

Si se atiende específicamente al modelo tradicional de zona franca, esta subregión aparece con menor desarrollo que en Centroamérica y Colombia, si bien reúne diversas situaciones de interés, con regímenes que no se encuentran en el modelo tradicional de zona franca de exportación (Manaos en Brasil y Tierra del Fuego en Argentina).

Además, las zonas francas en Cono Sur incluyen dos situaciones de gran desarrollo en años recientes, como el caso uruguayo y el paraguayo, aplicado al régimen de maquilas.

Finalmente, el Cono Sur también interesa por otra particularidad: su mecanismo de integración, el Mercosur, está creando una normativa específica sobre las zonas francas, con modificaciones importantes hace dos años.

El Capítulo 1 describe la normativa, estructura de zonas francas y y dimensión económica en los países estudiados.

El capítulo 2 informa sobre la normativa común proveniente del Mercosur.

El Capítulo 3 reúne elementos para caracterizar la posición sindical sobre zonas francas en los países analizados.

Finalmente, el Capítulo 4 presenta una síntesis de resultados y comentarios

Capítulo 1. Las Zonas francas en el Cono Sur¹

1.1 Las zonas francas en Argentina²

En el caso argentino hay que diferenciar claramente dos procesos: la creación del Area Aduanera Especial (AAE), para el extremo sur del país en 1972, que tiene características de zonas francas para mercado interno, y el establecimiento de un régimen nacional de zonas francas en 1994, incorporando diversos antecedentes previos.

1.1.1 Area Aduanera Especial Tierra de Fuego

La Ley 19640 de 1972 creó una AAE en el extremo sur del país, con características de zona franca, dentro de la cual se aplica un régimen arancelario y tributario diferente del que rige en el territorio nacional. El régimen rige en el territorio, el mar y el espacio aéreo de las provincias de Tierra de Fuego, Antártida y las Islas del Atlántico Sur.

Hasta la instalación de la AAE, Tierra del Fuego (con centro en las ciudades de Río Grande y Ushuaia) era un área casi deshabitada, con fuerte presencia de población chilena, y alguna corriente migratoria de ultramar. La infraestructura era escasa: para acceder desde Buenos Aires era necesario transitar 3.500 kms por la Ruta Nacional 3, que no estaba pavimentada. La principal actividad económica era la ganadería (ovinos para producción de carne y lana), la forestación y comenzaba la explotación del petróleo y el gas en el extremo norte de la Isla Grande.

En los años de creación del régimen, Argentina y China tenían un conflicto político en relación a las fronteras nacionales. En ese

¹ Además de las referencias particulares por país, se ha utilizado el banco estadístico de AZFA (2016).

² Con base en : Carpinetti (2009), CDZFA (2016), MEFP (2015), Michlczewsky (2012) y Rebossio (2016)

contexto, Argentina tomó la decisión política de crear un polo desarrollo, que atrajera a nuevos pobladores, como elemento estratégico para la soberanía nacional (se estudió también la alternativa de instalar una base militar).

El AAE pasó por varios ciclos:

-inicialmente, hasta 1982, las políticas económicas de apertura iniciadas en 1976 no propiciaron su desarrollo. En 1982 solo trabajaban dos mil personas.

-luego hubo un breve repunte, pero las nuevas políticas de emergencia económica, desde 1989, y de apertura de las importaciones en general volvieron a perjudicarla. En 1996 el empleo era de cuatro mil puestos, pero en 2002 había bajado a dos mil.

-fue a partir de 2003, y hasta 2015, en que los nuevos gobiernos rescataron el AAE, con nuevas medidas promocionales, lo que determinó el mayor período de auge del Area (en 2005-2013). El empleo en 2007-9 fue de seis mil puestos y siguió creciendo (ver más adelante).

A partir del 2016 se ha vuelto a un enfoque que atiende al elevado costo y baja productividad del régimen, comenzando un proceso que apunta a avanzar hacia su desaparición, en 2023, no habiendo expectativa de que sea renovado, repitiendo el camino brasileño.

Régimen promocional. La ley original estableció exoneraciones en impuestos nacionales y aduaneros para que se instalaran empresas cuya producción se destinara al territorio argentino y a la exportación.

La revitalización del régimen sucedió a partir de la década pasada:

-en 2003, el Decreto 490 incentivar la producción de procesadores de datos, también se adoptaron medidas especiales. En este caso están relacionadas a la apertura de un período de inscripción de nuevas licencias.

En 2007, Argentina prorrogó el régimen hasta 2013 (Decreto 1234/2007), repitiendo la similar decisión brasileña de poco tiempo antes.

En 2009 se adoptaron:

- nuevas medidas de protección a la electrónica en Tierra de fuego: la Resolución 45 del Ministerio de Industrias incluyó los celulares, notebooks, cámaras y otros productos electrónicos entre los que su importación requería una autorización especial, por lo cual dejaban de ser automáticas.
- la ley del llamado "impuestazo tecnológico", que, de hecho, bloqueó la importación de celulares al otorgar beneficios diferenciales a los productos fabricados en Tierra del Fuego. La medida adoptada fue la eliminación de la exención de los impuestos internos (que ascendían al 26%) y la duplicación del IVA (del 10,5 al 21%) a los productos no fabricados en Tierra de Fuego.

Estos beneficios se aplicaban celulares, cámaras de fotos digitales, videos, equipos de GPS, heladeras, congeladores, calculadoras, microondas, aparatos de TV. Las estimaciones oficiales eran que la medida generaría 3.400 nuevos puestos de trabajo e inversiones por 300 millones de dólares

En la medida que la fabricación tenía una definición muy amplia, esta legislación permitía que empresas ensambladores, con mínimos componentes nacionales pudieran producir libres de impuestos, para vender al mercado interno.

En 2010 (Decreto 916), el Régimen fue extendido por diez años más (hasta 2023). También se dispuso la reapertura del régimen, para la presentación de nuevos proyectos, destinados a la producción de: Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, digitales y portátiles, que cuenten con un teclado alfanumérico, una pantalla y una unidad central de proceso ('notebooks y netbooks'), moduladores-demoduladores de señales, aptos para operar en los distintos sistemas de comunicación que conforman las redes de radiocomunicaciones móvil celular

(‘módems’), máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, digitales y portátiles, que cuenten con una unidad central de proceso, sin teclado, con entrada y salida de datos combinadas a través de una pantalla (“tablet PC”)

En 2012, el Gobierno puso exigencias de mayor cantidad de componentes nacionales en los equipos de audio y aire acondicionado. En audio, son argentinos el 89% de los cables, el 86% de los tornillos y el 82% de los bafles, según datos de 2016 del Ministerio de Industria provincial. Al menos una de las placas es nacional, mientras que ninguno lleva altavoces hechos en el país. En el caso de los aires, son nacionales el 33% de los controles remotos, el 36% de los motores, el 38% de las plaquetas, el 51% de las gomas, el 85% de los tornillos y el 87% de los cables. Los aparatos de Newsan sumaron derivadores y ventiladores argentinos y los de BGH tienen software nacional, de acuerdo a lo informado por las empresas.

El nuevo gobierno nacional asumido a fines del 2015 replanteó la política hacia el régimen:

-primero, en 2016, se permitieron las importaciones de productos electrónicos, que estaban cerradas. Mientras tanto, la producción nacional se mantuvo, lo que condujo a un desbalance por existir una oferta muy superior a la demanda, lo que produjo el aumento de los inventarios (y alguna reducción de precios).

-luego, en 2017, se eliminaron los aranceles de 35% a la importación de computadoras, notebooks y tablets, con el objetivo de la medida era la rebaja del precio en el mercado interno de los productos informáticos. Su elevado precio era percibido como una traba para el funcionamiento y la competitividad del conjunto de la economía y la innovación productiva

Se calculaba que la medida afectaría la continuidad de alrededor de mil puestos de trabajo, por lo que se implementaría un programa de capacitación laboral para reasignaciones.

Evaluación. El perfil del AAE es de ensamblaje de piezas importadas para su venta en el mercado interno, prácticamente sin utilizar insumos nacionales. La mayor parte son empresas argentinas, siguiendo las de origen japonés.

Con el régimen de AAE, Tierra del Fuego se convirtió en una zona de atracción para las inversiones de diversos sectores, principalmente los vinculadas a las TICs (teléfonos, celulares, computadoras, televisores, videos, radios, etc.), aparatos de aire acondicionado, cámaras de fotos y filmadoras, autopartes, electrodomésticos, pero también industria textil y vestimenta, electrodomésticos.

Los insumos se obtienen casi totalmente del exterior (99%). La exportación es de 56 millones de dólares, centrada en notebooks y autopartes.

El empleo en 2015 era de 12.700, de los cuales 10 mil correspondían al subsector electrodoméstico. A ello se agregan otros cinco mil como empleo indirecto³. Desde 2016, con las nuevas medidas, el empleo ha vuelto a caer, estimativamente en dos mil puestos, con pronósticos de similar número adicional para 2017. El empleo directo equivalía a 26% del empleo privado total de la región.

Las evaluaciones habitualmente señalan varios rasgos positivos. En el plano sociodemográfico:

-los objetivos poblacionales fueron logrados: en las primeras cinco décadas del siglo pasado, el crecimiento anual medio era de 2,6% anual medio, pero en los años sesenta a ochenta, fue elevándose de 4.4 a 7.4 y 9.2%, respectivamente, para volver a descender en los años noventa (a 3.9%. En 1970 la población era de 13 mil habitantes, pero se había duplicado en 1980 (27 mil), para luego elevarse a 69

³ Pero ha habido muchas fluctuaciones en el tiempo: considerando el subsector electrodoméstico, el valor mínimo ha sido 1000 puestos en 2002, hasta los 13 mil en 2013, para 16 mil puestos en total.

mil en 1991, a 100 mil en el 2000, 127 mil en el 2010, y alcanzando los 150 mil en 2015 (80 mil en Río Grande). El 62% de la población procede de otras provincias de Argentina.

- los indicadores sociodemográficos de la provincia son superiores al promedio nacional de índice de desarrollo humano, cobertura de la salud, agua de red y desagüe, red de gas. La mortalidad infantil también es menor.

En el plano productivo, se señala:

-la importancia de la AAE para la provincia de T.del Fuego, ya que representa el 20% del producto bruto, el 26% del empleo, el 35% de los ingresos tributarios y no tributarios, y el 43% de la exportación.

-la calidad y actualización tecnológica de los bienes producidos.

-la tendencia a que los productos se vayan incorporando, como autopartes, a automóviles (radios, aire acondicionado, módulos de control) vendidos externamente.

Por el contrario, se mencionan diversos déficits estructurales de la AAE, que no la hacen competitiva a nivel nacional e internacional⁴:

-la casi total falta de integración nacional, ya que los insumos importados son el 99% del gasto total en ese rubro. En los principales productos, las únicas partes nacionales son el manual y la caja. Está

⁴ Un informe de La Asociación de Fabricantes de de Terminales Electrónicas (AFARTE) de 2016 calculaba la estructura de formación de precios de los productos electrónicos en Tierra del Fuego: 1. el 33% eran los insumos importados. Los proveedores sobrecargan entre 5% y 15% el valor por el riesgo argentino; 2. el 19% son los gastos, los impuestos y la renta del comercio minorista; 3. el 11% es el costo de financiación; 4. el 7% son los gastos de administración y comercialización; 5. el 6% son los impuestos internos. El llamado "impuestazo tecnológico" (6% para los productos de Tierra de Fuego y 17% para los del continente y los extranjeros); 6. el 6% es el IVA; 7. El 6% son los salarios. 8. el 4% es la logística. o 3.113 hasta Ushuaia. 8. el 4% es la renta de la electrónica fueguina. 9. el 3% son otros gastos en Tierra del Fuego. 10. el 1% son los insumos nacionales.

apareciendo una demanda por plásticos locales (hay dos fábricas) y software nacional. En los últimos años, el peso de los insumos importados había ido el aumento, a pesar de las exigencias de integración local. Al respecto, se considera que ha habido poca exigencia de integración local en el último ciclo, y cuando se lo hizo no se ha alcanzado el objetivo

-el desbalance comercial, dado el tamaño de las importaciones y el escaso flujo de exportaciones.

-un alto gasto tributario, ya que la promoción cuesta 2400 millones de dólares anuales, equivalente a 2/5 del total, y al 0.4% del PIB.

-el precio de venta de los productos puede ser de hasta el doble de sus equivalentes importados, por factores como el sobre costo derivado de la falta de infraestructura local: la mayoría de los insumos llegan al puerto de Buenos Aires, donde generalmente se trasladan por camión a Río Grande, en una carretera de 2900 kms, pasando por Chile, lo que insume entre cinco y siete días. Solo una pequeña parte llega directamente al pequeño puerto de cabotaje de Ushuaia, ubicado a cuatro horas de camión. Igual recorrido siguen los productos terminados. Se ha señalado que el costo de este transporte es el doble del que provendría de China, con una distancia siete veces mayor.

-una fuerte concentración, que elimina competencia interna: el AAE mantiene un pequeño número de empresas radicadas, alrededor de sesenta, con una fuerte concentración (hasta 80%) en unas pocas.

En el plano sociolaboral, el nivel salarial, siendo mucho más alto que en otras regiones del país, enfrenta un costo de vida también muy superior. La instalación de los trabajadores también presenta importantes déficits, por la falta de vivienda, debiéndose localizar en asentamientos con pocos servicios.

Las propuestas de transformación del AAE se centran en la creación de un polo industrial en Río Grande, que con un manejo adecuado

del calendario hasta la fecha límite de la zona franca, promueva otros productos, en diversos campos: petroquímica, maquinaria agrícola, instrumental médico, autopartes, nuevos productos tecnológicos (semáforos LED, medidores de electrónica inteligentes, productos ligados al internet de las cosas. En paralelo, Ushuahia podría convertirse también en un polo turístico, actualmente subdesarrollado en su potencial por los mismos problemas de infraestructura.

1.1.2 Régimen nacional de zonas francas

El régimen nacional fue establecido por la Ley 24.331 del año 1994, que nunca ha sido reglamentada, incorporaba normas existentes desde comienzos de siglo⁵, con el objetivo de constituir polos de desarrollo de las regiones donde se establezcan, mediante la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles en la misma; impulsar el comercio y la industria exportadora; aumentar la eficiencia y disminuir los costos operativos, atraer nuevas inversiones y generar nuevas fuentes de trabajo.

Se autorizaba a crear una zona franca en cada provincia y otras cuatro en “aquellas regiones geográficas que por su situación económica crítica y/o vecindad con otros países lo justifiquen”

Las actividades autorizadas eran de almacenaje, comerciales, de servicio e industriales para la exportación. Asimismo, se detallaba un amplio listado de transformaciones que se podrían realizar a los bienes que ingresaran en las mismas. No había limitaciones sobre el tiempo de estadía ni (salvo unas pocas excepciones) sobre los bienes a introducir.

En el campo fiscal de los impuestos nacionales:

-los bienes que ingresaran y egresaran de las zonas francas estarían exonerados de impuestos a la importación y a la

⁵ Dos puertos, La Plata y Concepción del Uruguay, tenían regímenes promocionales establecidos, respectivamente, en 1907 (Ley 5142 y 1910 (Ley 8092).

exportación. En cambio pagarían los impuestos correspondientes si ingresan al territorio nacional. La mercadería no estará sometida al control habitual del servicio aduanero.

-no se pagarían impuestos sobre los servicios básicos (telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacas, desagües) que se presten dentro de las mismas.

-dentro la zona franca habría libre competencia en los servicios bancarios, financieros y de seguros, telecomunicaciones. Tampoco se establecían limitaciones en operaciones con moneda extranjera

En cuanto a los tributos provinciales y municipales, la Ley establecía la necesidad de un convenio entre el gobierno nacional y aquellos niveles de gobierno.

Zonas francas en funcionamiento. En la actualidad funcionan quince zonas francas, instaladas desde fines de los años noventa.

En este conjunto, la única con cierta relevancia es la ZF La Plata, ubicada en la localidad de Ensenada, Partido de La Plata, Provincia de Buenos Aires. en la Provincia de Buenos Aires, a 60 kms de la Capital Federal. Fue autorizada en 1996, con funcionamiento desde 2002, para actividades comerciales y logísticas. Tiene una superficie total de 20 mil m², un puerto de ultramar, y está cercana a un Aeropuerto. Es operada por un concesionario. Tiene más de 455 empresas, entre ellas Mastellone Hnos.; Alpargatas; Sony, JVC, Cartepillar, Topper, etc. Además opera el principal astillero del país.

Las otras zonas francas son:

-En el Noroeste: ZF Cruz Alta, Tucumán (1998), ZF de Salta (2001)

-En el Noreste: ZF de Concepción del Uruguay, Entre Ríos (2008), ZF de Puerto Iguazú, Misiones (2002), ZF Paso de los Libres, Corrientes, ZF San Fernando, Chaco,

-En el Centro: ZF Justo Daract, San Luis (1996). ZF de Córdoba (1999), ZF de General Pico, La Pampa (1999), ZF de Villa

Constitución, Santa Fe, ZF de Coronel Rosales, Provincia de Buenos Aires (2011), ZF de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires (1999)

-En Cuyo: ZF Luján de Cuyo, Mendoza (1999)

-En el sur: ZF de Comodoro Rivadavia, Chubut (2001), ZF de Caleta Olivia, Rio Gallegos, Santa Cruz (2012), ZF de Zapala, Neuquén⁶

La mayor parte de estas zonas francas son exclusivamente comerciales. Se diferencian Tucumán (exclusivamente industrial), San Luis y Coronel Rosales (también industriales), y La Pampa (también industrial y de servicios)

Dimensión económica. El conjunto de zonas francas tiene un nivel muy bajo de inversión, actividad, cantidad de usuarios y empleo. Los datos disponibles son bastante antiguos (2011), cuando la inversión alcanzaba 146 millones de dólares, 2 millones de dólares de flujo comercial y 893 puestos (junto a 3000 indirectos). El 93% de los egresos se destinaban al mercado interno como importación definitiva y solo un 4% se reexportaba. En realidad, la ZF La Plata concentraba 95% o más del total, por ejemplo, en el campo del empleo 500 puestos directos y 3000 indirectos.

Para explicar este escaso desarrollo, la CAZF (Cámara Argentina de Zonas Francas) ha destacado que la falta de reglamentación de la ley introduce cierta inseguridad jurídica. Además, faltan detalles sobre la forma de implementarla y algunos aspectos incluidos en la ley pueden aplicarse de forma diferente, algunas disposiciones de aduana modifican o contradicen artículos de la ley (citado en la fuente anteriormente mencionada).

Un nuevo elemento dinámico, en 2016, ha sido la creación, por la mayor parte de las provincias con zonas francas, del Consejo Federal de Zonas Francas de la R.Argentina (CFZFRA), con

⁶ Otras zonas francas revocadas o en estudio son: ZF Perico, La Puna, Jujuy; ZF Tinogasta, Catamarca; ZF Chemical, Villa Unión, La Rioja; ZF Jachal, San Juan; ZF Frías, Santiago del Estero, ZF Clorinda, Formosa; ZF Sierra Grande, Río Negro.

protagonismo de la Provincia de San Luis, que acababa de presentar un nuevo proyecto de ley. El Consejo pide al gobierno que cree un área específica para el sector, que actualmente no existe.

1.2 Las zonas francas en Brasil⁷

Al igual que en Argentina, en Brasil coexisten dos regímenes diferentes, el de la Zona Franca de Manaus (ZFM) y el de las Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE).

El primero fue establecido en 1967, con antecedentes de diez años antes. El segundo corresponde a 1988xxxx

En los últimos años, Brasil prorrogó el régimen de zonas francas primero a 2013 (2007) y luego 2073 (2014).

1.2.1 La zona franca de Manaus

La región amazónica está asociada a los ciclos de explotación de los recursos naturales (borracha, caucho), que terminan en la primera década del siglo pasado, manteniéndose luego en un estancamiento permanente.

En los años cincuenta, la economía se concentraba en la ciudad de Belem, capital del Estado de Para. Manaus tenía 150 mil habitantes. Su actividad era comercial, y extractivas como recolección de castaña, caucho, madera, resinas, semillas, peces y algunos subproductos de cueros y pieles. Las primeras industrias se instalaron en 1972, para producción de piezas importadas en la óptica, relojes, productos electrónicos e informática.

En 1940, el presidente Getulio Vargas en un discurso en Manaus destacó los problemas de la población de la región, y la necesidad de integrarla al conjunto del territorio y la economía nacional,

⁷ Con base en Brilhante da Mendonca (2014), CIEAM (2016), Da Costa Olivera (2011), DIESSE (2011 y 2014), Exame (2014), Nuñez de Miranda (2013), Saboia (2014), Siroen (2014), SUFRAMA (2012), Szulman (2014), Toledo Bellodi (2013), Viera da Sa (2014).

llamando a la formación de un “movimiento de reconstrucción nacional”.

En 1951, todavía durante el gobierno de Getulio Vargas, el diputado Francisco Pereira da Silva presentó un primer proyecto sobre puerto franco para Manaus. Era parte de un conjunto de medidas entre las cuales, la construcción del Aeropuerto Internacional en Manaus, la Rodovía Transamazónica, la Usina Hidroeléctrica de Tucurí, los complejos industriales y portuarios Vila do Conde/Barcarena y otros para procesar minerales. Ese proyecto fue convertido en ley en 1957, y reglamentado en 1960. Pero recién en 1967 el Decreto-ley 288 dió inicio a la zona franca.

Se la definía como una zona de libre comercio de importación y exportación y se le asignaban incentivos fiscales especiales, con carácter de centro industrial, comercial y agrícola, estableciendo la libertad de importaciones de productos (a partir de la exoneración de impuestos a la importación), para continuar su elaboración y destinarlos al resto del país. El centro estaría en Manaus, con un mínimo de 10 mil k2, pero también se incluían los alrededores de la ribera de los ríos Negro y Amazonas, por hasta 50 kms en el doble sentido.

Hasta mediados de los años setenta, la ZFM estuvo centrada primordialmente en actividades comerciales, con base en la importación de productos. En ese lapso, se generó un gran flujo turístico doméstico, para comprar bienes que no estaban disponibles en sus áreas de residencia.

Régimen legal. Las empresas instaladas en Manaus están exentas de los impuestos a la importación y del impuesto sobre los productos industrializados en los bienes importados destinados al consumo interno, a la industrialización o depositados en la zona para su reexportación. Quedan excluidas las armas, municiones, tabaco, bebidas alcohólicas, automóviles de pasajeros, perfumería o tocador, salvo para el consumo interno de la zona franca.

En general en las zonas francas la mercadería que ingresa del exterior no tributa, porque no se considera parte de la zona aduanera, en cambio, en Manaus no tributa el impuesto aduaneros porque está exonerado por la ley. El efecto es el mismo pero la naturaleza jurídica es diferente. Esta particularidad ha llevado a que algunos juristas no la consideran una área franca, sino una zona con un régimen aduanero especial.

A los efectos fiscales toda mercadería de origen nacional que ingresa a la zona franca se considera una exportación, tanto si se destina al consumo, industrialización o la reexportación. El objetivo de esta normativa es que Manaus se transforme en un punto de salida de productos sin el pago del correspondiente arancel a la exportación.

Las mercaderías, cualquiera sea su origen, que se exportan al extranjero, están exentas del pago del arancel a las exportaciones. En primer lugar los productos completamente extranjeros, estos son los que se introdujeron a la zona y son reexportados en el mismo estado o industrializados pero sin componentes nacionales. Estos productos están exentos de pago de impuestos a la importación, por lo que su exportación sigue el mismo camino.

Los productos nacionales que se exportan en el mismo estado o son industrializados sin componentes extranjeros. Estos, al introducirse a la zona franca, tributan el impuesto a la exportación por lo que no deben volver a pagar cuando salen hacia el extranjero.

Por último, los productos elaborados con materia prima nacional y extranjera están exentos porque lo están cada uno de sus componentes.

Las mercaderías de origen extranjero almacenadas en la zona franca cuando se ingresen al territorio nacional quedan sujetas al pago de los impuestos de importación, excepto casos específicos previsto por la legislación. La exención que le permite a la mercadería ingresar y permanecer en la zona franca desaparece cuando ésta es sacada

con destino al territorio nacional y deben pagar los tributos correspondientes.

Los productos industrializados en la zona franca que se ingresen al territorio nacional, deberán pagar el impuesto sobre las importaciones sobre las materias primas, productos semielaborados, materiales secundarios y de embalaje, componentes y otros insumos de origen extranjero. Están exentos los bienes de informática, automóviles, tractores y otros vehículos terrestres y sus partes. Estas exenciones tienen por objetivo fomentar la industria de esos productos, atrayendo capitales extranjeros y con ello facilitar la transferencia tecnológica necesaria para la producción. La finalidad es evitar que estos productos sean importados para el consumo interno y que este sea abastecido por las empresas instaladas en la zona franca.

Las principales exoneraciones o reducciones siguientes: del IPI a los productos destinados al consumo o a la industrialización en la ZFM, reducción de hasta el 88% del I.I sobre los insumos destinados a industrialización, reducción de 75% del IRP, restitución parcial o total de entre el 55 al 100% del ICMS (principal tributo estadual), dependiendo del proyecto, tributos municipales, impuesto a la Propiedad Predial y Territorial, tasas de recolección de residuos, de limpieza pública, de conservación de vías y espacios público, beneficios financieros en líneas de crédito promocionadas.

También los inversores en el PIM disponen de terrenos a precios simbólico, infraestructura de captación y tratamiento de agua, sistema vial urbanizado, red de abastecimiento de agua, red de telecomunicaciones, red de desagote sanitario y drenaje pluvial

A partir de 1989 se extendieron los beneficios fiscales y extrafiscales de Manaus a varios puntos estratégicos de la Amazonia Occidental y el Estado de Amapá cercanos, con el objetivo de desarrollar un área económica integrada a las actividades de ésta⁸..

⁸ Los principales beneficios otorgados son: exoneración del impuesto a la importación para productos destinados al consumo en la ZFM, reducción de

Entre mediados de la década del setenta y 1990 se promueve el aumento de la actividad industrial, mediante el establecimiento de índices mínimos de nacionalización de productos industrializados en Manaus y límites máximos de importación.

La zona franca de Manaus tenía como fecha límite treinta años (1997), pero el plazo fue prorrogado en 1985 hasta 2007. Posteriormente, en 1988, al momento de reformar la Constitución, el plazo fue extendido hasta 2013. Más recientemente, en 2007 se extendió hasta 2023 y, en 2014 por cincuenta años más, hasta 2073 (esta decisión había sido ya anunciada por el gobierno desde 2011).

Dimensión económica. Actualmente la zona franca tiene tres polos: industrial (PIM), comercial y agrícola, gestionados por la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera.

Este triple esquema, en que tiene un papel importante la actividad industrial, si bien sigue en primer lugar la comercial y de servicios, es resultado de una combinación entre su diseño original y nuevos ciclos de transformación del régimen, cuando a principios de los años noventa, el país optó por una apertura comercial, lo que alteró

hasta el 88% del impuesto a la importación de los insumos destinados a la industrialización en Manaus), exoneración del IPI para los productos destinados al consumo o industrialización en la ZFM, reducción del 75% del Impuesto a la Renta de Persona Jurídica (IRPJ) inclusive adicionales de emprendimientos clasificados como prioritarios para el desarrollo regional exoneración de la contribución de PIS/PASEP y del Cofins para operaciones internas de la ZFM, restitución total o parcial de entre 55 al 100%, dependiendo del proyecto del impuesto a la Operaciones Relativas a la Circulación de Mercaderías y de Contratación de Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS), crédito concedido por la Secretaria de Hacienda del Estado de Amazonas a los productos originarios en otros estados brasileños, exoneración del Impuesto a la Propiedad Predial y Territorial Urbana, tasas de Servicios de Recolección de residuos de limpieza pública, de conservación de Vías y Espacios Públicos y tasas de licencia para empresas que generen un mínimo del 500 empleos en forma directa, exoneración del ISS para empresas prestadoras de servicios aprobados por la Prefectura Municipal de Manaus. Además en el parque industrial de Manaus.

sustancialmente la función original de la ZFM, lo que llevó a un esfuerzo de modernización, con mayor uso del factor tecnológico.

Un capítulo importante fue, en la primera década de este siglo, la entrada en operación del sistema brasileño de TV digital basado en la norma japonesa, lo que determinó un importante crecimiento en las actividades. En esta fase también se implementó la industria de biocosméticos, y se definieron Procesos Productivos Básicos (PPB) para productos fabricados en el PIM, promoviendo la formación de cadenas productivas.

Como resultado: la inversión acumulada se quintuplicó entre 2002 y 2011; la facturación creció 250% en igual período; surgió un flujo importante de exportaciones desde el PIM (10% de las ventas totales, en 2008 respecto 1998).

En los últimos años, el número de empresas ha fluctuado entre 431 en 2010 y 492 en 2015, El empleo en la ZFM es de 105 mil puestos en 2015, a bastante distancia del promedio de 2011-14 (120 mil), y también de los 93 mil de 2009 (año de la crisis económica). De todas formas, el crecimiento ha sido importante respecto de 2002 (cuando totalizaba 64 mil). El empleo indirecto ya sido estimado en 500 mil (450 mil en Manaus).

Se mantiene un elevado déficit comercial (10 billones de dólares de importaciones y 1 billón de exportaciones), y de gasto tributario (24 billones).

En Brasil existe una amplia polémica respecto de qué es realmente la ZFM, sugiriéndose, en todo caso, que se la considere una zona de procesamiento de importaciones (AFM), si se alcanzaron los objetivos buscados con la ZFM, quién gana y quién pierde con el modelo, y si se justifica la continuidad del régimen. Esta discusión ha crecido a partir de que comenzara a plantearse la extensión del régimen, y más luego que se concretara una prolongación por cincuenta años.

El punto de partida es el reconocimiento de que, desde el punto de vista sociodemográfico y social, el polo industrial de Manaus significó un gran crecimiento de la población del Estado, lo que fue acompañado de mejora en las condiciones de vida de la población (escolaridad, mortalidad infantil).

Respecto de sus características del empleo, se ha señalado varias positivas, en comparación con el promedio nacional: mayor demanda de profesionales y técnicos calificados, más trabajo registrado, mejores remuneraciones a igual calificación, mayor proporción de mujeres.

El tamaño medio de las empresas en Manaus es de 75 por ocupado, como otro rasgo positivo en la comparación nacional.

También se señala que Manaus es la región que más cuida el deterioro medioambiental, ya que permanece el 98% de la floresta. Ello es resultado que, como resultado de la zona franca, el 52% de la población reside en el PIM, que tiene el 0.5% del territorio del Estado (cuando antes era del 28%)⁹

En el plano productivo, se considera que Manaus:

-es el eje de la economía amazónica (80% del producto bruto geográfico)

- ha superado el valor agregado por unidad monetaria a nivel nacional (desde 2005-8)-

-ha crecido más años (o decrecido menos) que el promedio nacional desde comienzos de la década pasada.

⁹ Aún así, se ha señalado también que la deforestación aumenta, del 1.6% en 2000 y de 2.3% en 2012).

-ha incorporado un flujo de exportaciones a su actividades, que equivale a más del 10% del total nacional.

Por su parte, la lista de señalamientos críticos es amplia:

-un extremadamente alto saldo negativo de la balanza comercial, por el gran monto importado y el escaso exportado, en una proporción de uno a diez.

-un excesivo destino de la producción al mercado interno, que se interpreta en el sentido de que los principales beneficiarios del modelo Manaus son las empresas del exterior, que son las que abastecen de insumos y por el sistema aduanero tienen privilegios para acceder a través de Manaus al mercado brasileño. Incluso, se ha señalado que más que el incentivo fiscal, la atracción de la ZFM para las empresas es la percepción de que Manaus es una puerta de entrada al mercado interno.

-un muy alto contenido importado (64% del total de insumos requeridos), y además ha crecido (58% en 2000), lo que limita la relación con las empresas brasileñas y la formación de cadenas de valor dentro de Brasil.

-un gran gasto tributario, 24 billones de dólares, y creciente en el total nacional (de 14% a 17% entre 2007 y 2012). Con ello, se renuncian fondos estatales que podrían destinarse a otras regiones. Indirectamente, todos los Estados y Municipios de Brasil los que terminan contribuyendo a mantener los beneficios de Manaus.

-una excesiva autarquía y poca transparencia por parte del Consejo de Administración de SUFRAMA, reflejado en la poca difusión de las actas.

-carencias de infraestructura: el Aeropuerto Internacional de Manaus opera por encima de su capacidad instalada y las cargas de mercancías frecuentemente deben ser almacenadas fuera de sus galpones por falta de espacio. Otra limitante se presenta con la

energía (la oferta por debajo de la demanda) y las telecomunicaciones (líneas limitadas para el tráfico de datos, baja calidad de los servicios de Internet). Se ha señalado también que una carga de productos importados desde China al puerto de Santos es más barato que desde Manaus.

En el plano social, también se señala que la pobreza se mantiene en los niveles medios del país, y ha aumentado la desigualdad de ingresos medido por el índice de Gini (0.56 en 1991 y 0.61 en el 2010).

Desde el sector empresario, hay perspectivas diferentes, sobre todo en cuanto al tema de las transferencias de recursos, considerándose que Manaus realiza aportes netos al gobierno central, con lo que permite la redistribución de recursos para el desarrollo de otras regiones. Incluso se lo caracteriza como un régimen “rehén” y “paraíso fiscal del fisco”.

En cualquier caso, las propuestas de reforma (desde el sector empresarial y otros, como el propio sindical (ver más adelante) consideran que el régimen debe mantenerse aunque sujeto a importantes transformaciones, aumentando el margen de autonomía relativa del Estado de Amazonas respecto del gobierno central, para que pueda definir sus propias reglas de expansión.

En este marco, se propone el desarrollo de nuevas matrices económicas, “fuera de los muros de Manaus”, poniendo el foco en el elemento de la diversidad ambiental, llevando a la producción de cosméticos, fármacos, productos nutricionales, biotecnología, minería, piscicultura, turismo y, en lo vinculado a la ZFM, un polo gasífero-químico, que permitiría sustituir la importación de plástico para fabricar productos electroelectrónico), así como biotecnológica, remedios, cosméticos.

1.2.2 Zonas de procesamiento de Exportación (ZPE)

Desde la década pasada, con antecedentes desde fines de los años ochenta, Brasil ha comenzado a promover un régimen de zonas de

procesamiento de exportación, para promover la manufactura de mercaderías para su exportación.

Se caracterizan por ofrecer a las empresas un régimen diferenciado en términos aduaneros, impositivos, de tipo de cambio y de control administrativo de las operaciones de comercio exterior. Para evitar que el sistema vaya en desmedro de las empresas nacionales, la venta de la producción de las ZPE están orientadas a la exportación, y en caso de venta de su producción en el mercado interno (de estar permitido) reciben el mismo trato que el otorgado a las importaciones.

La implementación de este modelo se basó en la necesidad de recomponer la balanza económica entre importaciones y exportaciones como así también desarrollar la industria con fines exportadores en lugares y regiones del país relegadas.

Se ha señalado que el modelo de ZFE brasileño tiene como modelo el de zonas francas específicas adoptado en China en las últimas tres décadas, con el elemento común la importancia de la agricultura y la exportación de materiales primas sin valor agregado, con el objetivo de transformarse en una economía industrializada.

Las ZPE están reguladas por la ley 11508 de 2007, que vino a sustituir el decreto ley 2452 de 1988. En el artículo 1° indica que su objetivo es reducir los desequilibrios regionales y fortalecer la balanza de pagos para promover la difusión de la tecnología y el desarrollo económico y social del país.

El Art. 3 indica que la supervisión del programa se encarga el Consejo Nacional de las Zonas Francas de Exportación –CZPE a cargo del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.

Las empresas instaladas en ZPEs tienen incentivos fiscales, cambiarios y administrativos concedidos por el Gobierno Federal de acuerdo a las Leyes 11.732/2008 y 12.767/2012. A nivel nacional los principales incentivos son los siguientes:

- suspensión de impuestos y contribuciones (Impuestos a la importación, IPI-Importación y COFINS-Importación y adicional al flete para renovación de la Marina Mercante, en las adquisiciones en el mercado interno y en las importaciones. En las importaciones de bienes de capital el incentivo a bienes nuevos y usados,
- autorización para destinar el 20% de sus ventas brutas al mercado interno. Sobre estas ventas inciden todos los impuestos y contribuciones, además de los impuestos a la importación suspendidos cuando la importación o la compra en el mercado interno.
- reducción del 75% del IR por 10 años,
- reducción a 0 del IR sobre remesas para la promoción comercial en el exterior; preferencia en las compras gubernamentales de bienes y servicios de informática y automatización; exoneración y mantención del crédito de PI y depreciación acelerada para equipamientos, máquinas, aparatos e instrumentos nuevos; varios beneficios (depreciación integral, reducción de IR para remesas para registro de marcas, etc.) para empresas que actúen en investigación y desarrollo e innovación tecnológica.
- libertad cambiaria, pudiendo mantener en el exterior el 100% de las divisas obtenidas por exportaciones).
- exoneración de autorizaciones de órganos federales para importaciones o exportaciones, salvo los sanitarios, de protección del medio ambiente y de interés nacional.

Los beneficios fiscales y cambiarios vistos anteriormente están asegurados por 20 años, pudiéndose prorrogarse por un período igual en proyectos important

A nivel de los Estados las empresas de ZPEs se pueden beneficiar de la exoneración del ICMS en las importaciones y en la compras en el mercado interno. La legislación autoriza a los Estados a exonerarlas del ICMS en las salidas internas destinadas a las ZFEs a la entrada de bienes importados y el transporte y de otros tributos. Varios Estados ya incorporaron estos beneficios.

-Por su parte los Gobiernos Municipales tienden a exonerar a las empresas de las ZPEs del IPTU por un cierto período de tiempo.

ZPE autorizadas y en funcionamiento. En 2016 (fuente sitio web de la Asociación Brasileña de ZFE), existen 26 zonas francas con distinto grado de institucionalización y funcionamiento. Pero solo tres se encuentran en operaciones, entre 2013 y 2015: en los Estados de CEARA, Acre y Paraíba.

1.3 Zonas francas en Chile¹⁰

En 1973 (con antecedentes en 1969), se creó, por Resolución 30, la Sociedad Administradora y Operadora de Zonas Francas S.A.

Luego, en el lapso 1975/1977 se estableció el régimen vigente (Decreto Ley 1055, de 1975, el Decreto Supremo 1355 de 1976, y el D.F.L. 341 de 1977). Estos regímenes

-definen zona franca como el área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera. En estos lugares las mercancías pueden ser depositadas, transformadas, terminadas o comercializadas, sin restricción alguna.

- autorizan el establecimiento de dos zonas francas, en las regiones extremas del país.

En 2012, se define también la Zona Franca de Extensión (ZFE), que corresponde a la ciudad o región que se ubica inmediatamente adyacente a la zona franca primaria.

Régimen legal. La normativa establece que:

-mientras las mercancías permanezcan en las zonas francas, se considerarán como si estuvieran en el extranjero y, en consecuencia, no deberán pagar los derechos, impuestos, tasas y demás gravámenes que se perciban por intermedio de las Aduanas.
- podrán ingresar a las zonas francas, bajo el mismo sistema de

¹⁰ Este capítulo se basa en SOFRISA (2015) y Lillo (2008)

franquicias, las maquinarias destinadas a efectuar cualquiera de los procesos a que se refiere la ley, o aquellas destinadas al transporte y manipulación de las mercancías, dentro de las respectivas Zonas, como también los combustibles, lubricantes y repuestos necesarios para su mantenimiento.

-la venta de mercaderías nacionales o nacionalizadas hacia la zona franca, a los efectos tributarios, se considera exportación y por lo tanto exenta de IVA.

-las mercancías pueden ser comercializadas en su ZFE.

Las exenciones impositivas son principalmente del IVA (19%), del impuesto a las utilidades primera categorías (25%). En las ventas realizadas, los usuarios pagan un impuesto sustitutivo del IVA, con tasa de 1,1%. La importación de mercancías extranjeras a Zona Francas de Extensión está gravada con un impuesto único de 2,8% sobre el valor C.I.F. de las mercancías.

-Los habitantes, empresas e instituciones ubicadas en estas áreas, pueden adquirir mercancías sin pagar impuestos ni derechos de internación, excepto un impuesto especial. Los viajeros pueden comprar hasta por 1200 dólares

Zonas francas en funcionamiento. En Chile hay dos zonas francas: la Zona Libre de Iquique (ZOFRI) en el extremo norte del país (I Región) y la Zona Libre de Punta Arenas (PARENAZON) en el extremo sur (XII Región), ambas creadas apenas aprobado el régimen, en 1975-77. La primera es controlada por el Estado (70%), y la segunda está concesionada hasta 2037 al Grupo Fischer.

-Zona Franca de Iquique (ZOFRI)¹¹. Se encuentra en la ciudad de Iquique, en la provincia del mismo nombre, en la Región de Tarapacá, situada en el norte de Chile, cerca de la frontera con Perú. Tiene instalaciones cercanas del aeropuerto internacional y del puerto. Comenzó sus actividades en 1975. Tiene el régimen de sociedad anónima abierta, bajo fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros y fiscalizada también por la Contraloría General

¹¹ La información de este punto proviene de la web de SOFRI

de la República.

Es una plataforma de servicios y logística para comercializar (a nivel minorista y mayorista) y facilitar negocios, incluyendo la exportación. Se integra por dos Recintos Amurallados, el Barrio Industrial, el Parque Industrial Chacalluta (Arica), el Mail ZOFRI, el Centro Logístico y el Parque Empresarial ZOFRI Alto Hospicio, (PEZAH). El Parque Industrial Chacalluta se encuentra a 700 metros del aeropuerto internacional, a 9 kilómetros de la frontera con Perú, a 5 kms de la carretera Arica-La Paz y a 16 kilómetros del puerto de la ciudad. PEZAH, en la Comuna de Alto Hospicio fue incorporado en el año 2000, buscando potenciar principalmente el comercio automotriz.

- Zona Franca de Punta Arenas. Se ubica en la Ciudad de Punta Arenas, capital de la Región de Magallanes y de la Antártida Chilena, contigua al principal puerto de carga de Punta Arenas y con vías de conexión para circular en la región. También limita con el Campus Central de la Universidad de Magallanes. Es un centro comercial abierto al público, con compras limitadas a 1200 dólares. Su principal instalación es el Mail Zona Central.

Su ZFE comprende la Región de Magallanes y Antártica Chilena, con todas sus provincias. Desde 2004, se han incorporado la Región de Aysén, con todas sus provincias, y la Provincia de Palena, ubicada en el extremo sureste de la Región de los Lagos.

Evaluación. ZF ZOFRI tiene 1650 empresas. Un dato de hace varios años sobre sus ventas era de 2100 millones de dólares hace varios años. El empleo total (directo e indirecto) es estimado en 20 mil puestos. Sus importaciones son externas en 60%, principalmente desde Asia. Sus exportaciones son principalmente automóviles, maquinarias, equipo y vestuario, se concentran en Bolivia, Perú y Paraguay.

La ZF Punta Arenas tiene transacciones por más de US\$ 500 millones anuales, visitas de más de 5,5 millones de personas al año

y más de 790 usuarios activos en la franquicia. El empleo es de 1600 personas.

1.4 Las zonas francas en Paraguay

El régimen de zonas francas fue establecido por la Ley 523 de 1995, aunque fue reglamentado cinco años después (Decreto 9585/2000). A ello se agregó dos años después el Régimen de Maquila (Ley 1064/97).

El régimen de zonas francas establece que:

- deben instalarse en áreas de propiedad privada, cercadas para garantizar su aislamiento respecto del territorio aduanero, con un solo sector de entrada y salida de las mismas.
- pueden desarrollar todo tipo de actividades comerciales, y de servicios.
- se eximen los tributos a la introducción y salida de bienes de la zona franca.

El régimen de maquila apunta a la instalación de empresas en cualquier lugar del territorio paraguayo, ateniéndose a los requisitos regionales, según el caso. Regula empresas que son resultado de la ejecución de un contrato suscripto con una empresa domiciliada en el exterior, para desarrollar un proceso industrial o de servicio en apoyo a la misma, destinado a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercaderías extranjeras. Estas mercaderías son importadas temporalmente para su reexportación posterior (pudiendo proveer las materias primas, insumos, maquinarias, equipos, herramientas, tecnología, dirección y asistencia técnica).

Los principales beneficios son: tributo único del 1% sobre el valor agregado nacional; importación de bienes de capital, partes y herramientas, materias primas e insumos con suspensión de aranceles e impuestos; inexistencia de límites del capital a invertir.

La empresa maquiladora debe obtener del Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME) la aprobación de un Programa de Maquila de Exportación. Se facilita la permanencia en el país del personal extranjero, estableciéndose un tratamiento preferencial para las personas físicas que ingresen al país para prestar servicios en Empresas con Programas aprobados. Solo el 10% de la producción puede ser vendida a nivel local.

Zonas francas y régimen de maquila en funcionamiento. En el marco del régimen, se crearon dos zonas francas, Global del Paraguay SA e Internacional Tras Trade SA, ambas están radicadas en Alto Paraná, Ciudad del Este.

La maquila paraguaya tiene un gran auge desde 2013, vinculado de manera directa al interés de capitales brasileños por instalarse en el país, lo que está seguramente relacionado con la marcha macroeconómica brasileña.

En 2015 estaban instaladas 100 empresas, 54 de reciente creación (en 2013 había 46), la mayor parte (48) de origen brasileño. El empleo era de 10700, habiendo crecido en más de 6000, entre 2010 y 2016.

Las empresas se han instalado sobre todo en el Departamento Central, que engloba a la capital y ciudades aledañas, pero también en la frontera con Brasil, Salto del Guairá y Amambay

Dimensión económica. Las exportaciones alcanzaban 296 millones de dólares en 2016 (equivalente al 4% de las exportaciones totales del país), partiendo de 67 millones en 2008/9. De este total, las industriales repartidas principalmente entre autopartes (piezas mecánicas y cables), y confecciones y textiles. El 80% de las exportaciones son al Mercosur, principalmente Brasil.

El atractivo reciente para empresas brasileñas se vincula a estrategias empresarias de relocalización, teniendo en cuenta la

marcha de la economía de ese país. Se sustenta además en una abundante y barata energía eléctrica (50% más barata), así como condiciones ventajosas en el campo laboral: aunque el salario mínimo en Paraguay es mayor que en Brasil, los montos son menores en otros rubros, como las vacaciones remuneradas

Entre las desventajas de las zonas francas paraguayas se cuenta las precarias infraestructuras.

1.5 Las zonas francas en el Uruguay¹²

A Uruguay corresponden las dos primeras zonas francas de la subregión, en los años veinte del siglo pasado, y las más recientes, en la década pasada.

En un primer ciclo, la Ley 7.593 (1923), autorizaba al Poder Ejecutivo a definir una parte de un puerto o una superficie cercana al mismo, como una zona con reglamentaciones aduaneras diferentes de las existentes en el resto del país. A ella podrán ingresar mercaderías de cualquier país sin pagar impuestos.

Estos bienes podían ser objeto de cualquier transformación o no tener transformaciones y podrán reexportarse libremente. Pero no podrán ingresar en el territorio nacional, salvo pagando todos los impuestos. Esto implica que tendrán total libertad de comercio con el exterior y absoluta imposibilidad de ingreso al territorio nacional. Se preveía una administración de la zona por capitales privados, aunque con regulación estatal.

El objetivo buscado era promover el comercio con Argentina, ya que las dos zonas francas (Colonia y Nueva Palmira) se instalaron en el Río Uruguay frente a la ciudad de Buenos Aires. También se preveía crear otra en Santa Rosa del Cuareim.

¹² Con base en: web de CZFU, INE (2015), MEF 2016^a, 2016b y 2016c, web del MTSS de Uruguay, Uruguay XXI (2016). Vaillant y Lalanne (2014)

En 1931, la Ley 8.739 sustituía el régimen anterior introduciéndole un cambio central en el régimen de explotación y administración, que dejaba de ser privado para pasar a ser controlado por el Estado, a través de Comisiones Administradores, aunque quedaba abierta la posibilidad de que operasen capitales privados bajo la figura del arrendamiento, en el caso que el Estado no pudiera cumplir todas las tareas necesarias.

En 1949, la Ley 11.392, ratificaba las definiciones de las leyes anteriores en el sentido de su excepción del pago de impuestos a la importación y exportación y reinstauraba el control y gestión por los capitales privados. También detallaba más ampliamente las actividades que podrían realizar, con un criterio muy amplio, que prácticamente no planteaba limitaciones en las transformaciones que se podrían realizar.

El segundo ciclo comienza cuarenta años después, por la Ley 15.921 de 1987 y modificativas. Es en este marco que se crean, desde los años noventa, diez nuevas zonas francas.

El objetivo buscado era darle un nuevo impulso al régimen promoviendo la instalación de inversión extranjera directa. Para esto buscaba dotar al sistema de todas las garantías que el capital extranjero exigía, particularmente en un contexto donde la competencia por atraer inversiones extranjeras se había multiplicado en todo el mundo y también en la región.

La ley 15.921 indicaba que los objetivos son promover inversiones, expandir exportaciones, incrementar la mano de obra nacional e incentivar la integración regional.

Se definía un amplio espacio para desarrollar actividades económicas. Se pueden realizar actividades comerciales, industriales o de servicios en forma libre, aunque controladas por las autoridades.

Entre las actividades comerciales se incluían depósito, almacenamiento, comercialización, acondicionamiento, selección, clasificación, fraccionamiento, armado, desarmado, manipulación o mezcla de mercancías o materias primas de procedencia extranjera o nacional.

En cuanto las actividades industriales la legislación permitía la instalación y funcionamiento de establecimientos manufactureros. No se indicaban limitaciones.

En cuanto a los servicios que se podían desarrollar tampoco se planteaban limitaciones si se desarrollaban para otras empresas instaladas dentro de la zona franca o para terceros países. En cambio la prestación de servicios desde zonas francas hacia el territorio nacional aduanero estaba restringida a:

Servicios telefónicos o informáticos: Centro Internacional de llamadas (excluyéndose aquellos que tengan como único o principal destino el territorio nacional), casillas de correo electrónico, educación a distancia, emisión de certificados de firma electrónica.

Servicios de producción de soportes lógicos, asesoramiento informático y capacitación informática

Asimismo la ley indica que se podrán realizar otras actividades que a Juicio del Poder Ejecutivo sean beneficiosas para el interés nacional o la integración.

La ley determina que pueden los usuarios de las zonas francas pueden ser públicos o privados, dependiendo ello de quien gestione la explotación. En el caso de una empresa privada para instalarse y desarrollar una actividad en la zona franca debe tener una autorización específica.

Son usuarios de zonas francas las personas físicas o jurídicas que adquieren el derecho a desarrollar una actividad en su territorio (Art 14). Los usuarios pueden ser directos o indirectos. Son directos si

tienen un contrato con el explotador de la ZF y son indirectos si lo tiene con un usuario directo.

Las actividades de las zonas francas están supervisadas por el Ministerio de Economía y Finanzas a través del Área de Zonas Francas de la Dirección de Comercio.

Una particularidad de la legislación uruguaya con respecto a muchas otras es que la Dirección de Aduanas no tiene competencia dentro de las zonas francas. Su control se limita al ingreso y egreso de mercaderías.

Beneficios de los usuarios de zonas francas. Las empresas instaladas en las zonas francas tienen beneficios aduaneros y fiscales y de otro tipo.

En cuanto a los tributos aduaneros en la medida que se considera que la zona franca no forma parte del territorio aduanero, la ley exonera del pago de tributos a la importación y la exportación. La ley indica que las mercaderías introducidas a las zonas francas están exentas de todo tributo sobre la importación y de todo otro impuesto vinculado a la importación, aún aquellos en que por ley se requiera exoneración específica.

Asimismo el egreso de las mercaderías ingresadas y los productos elaborados en ellas estará exento de todo tributo, y gravamen.

Cuando desde la zonas francas sean ingresados al territorio aduanero serán considerados importaciones y deberán abonar los tributos correspondientes (Ley 15921, Art. 22).

También tienen exoneraciones de tributos de carácter nacional. El Art 19 establece que “los usuarios de zonas francas estarán exentos de todo tributo de carácter nacional creado o a crearse, incluso aquello en que por ley se requiera exoneración específica, respecto a las actividades que se desarrollan en la misma”.

En particular estarán exentos de los impuestos a la Renta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto al Patrimonio, el Impuesto Específico Interno y el Impuesto al Control de las Sociedades Anónimas.

El artículo 20 precisa que no estarán incluidas en esta exención las contribuciones especiales de seguridad social (salvo ciertas excepciones).

Las exoneraciones abarcan a los usuarios directos, pero no a los indirectos. Esto implica que si una empresa instalada fuera de la ZF arrienda un local a un usuario directo, si tiene rentas no está exonerado.

También tendrán otros beneficios relativos a aspectos crediticios, de tarifas públicas y administrativos.

Las entidades financieras externas podrán otorgar créditos de menor costo pues no estarán gravados por los impuestos que rigen para las empresas nacionales.

Sobre las tarifas públicas el Art 24 establece para los usuarios de zonas francas tendrán precios promocionales. Asimismo se establece que en ellas no operarán los monopolios públicos, lo que implica que los usuarios no están obligados a comprar servicios de comunicación a ANTEL, o combustible a ANCAP, como ocurre en el territorio nacional.

Asimismo tendrán un régimen más sencillo para constituir sociedades.

Otros beneficios para el comercio con terceros países provienen de los acuerdos que Uruguay tiene con varios países. Por ejemplo con Argentina y Brasil para determinados productos provenientes de la zona franca de Colonia y Nueva Palmira (incluyen los bienes producidos por la empresa Pepsico, trigo); También tiene acuerdos con Chile, Israel, México, India, Ecuador, Venezuela y Colombia.

En 2013 el Poder Ejecutivo envía al Parlamento un proyecto de Ley modificadorio de la Ley 15.921 que regula las zonas francas. En sus consideraciones indica que la experiencia transcurrida se considera positiva y que los cambios que se proponen buscan ampliar sus efectos para que contribuyan al desarrollo nacional en la nueva situación económica internacional. Entre los cambios introducidos se destacan los siguientes (Uruguay XXI, 2014):

- a) Se modifica el nombre, de zonas francas se pasan a denominar Zonas Económicas Especiales (ZEE) y los usuarios del régimen pasan a denominarse “desarrolladores”.
- b) Los desarrolladores no tienen los beneficios de los usuarios actuales, pero si el proyecto es el interior del país acceden a los beneficios de la Ley de Inversiones y pueden ser exonerados de todos los tributos nacionales a excepción del IRAE (renta empresarial) y contribuciones a la seguridad social.
- c) Se modifican los objetivos incluyéndose entre ellos el estímulo de las actividades de interés para el país y para lograr el desarrollo nacional
- d) Se prevé autorizar nuevas ZEE solo si se ubican fuera del área metropolitana (más de 40Km. de la capital) y si los proyectos cumplen con alguna de estas características:
 - a. Son inversiones iguales o mayores a 7 millones de unidades indexadas (unos 843 millones de dólares),
 - b. Son inversiones menores (de unos 120 millones de dólares) pero que tengan como objetivo actividades de alto contenido tecnológico y contribuyan al desarrollo en áreas como ciencia, tecnología e innovación,
 - e) Se incluye la modalidad “Zonas Temáticas de Servicios” que busca promover actividades vinculadas a la salud, esparcimiento y entretenimiento y audiovisuales. Por las características de estos servicios, para ellos, se flexibilizan las normativas existentes y se permiten el comercio al por menor dentro de las zonas y realizar actividades en el resto del territorio nacional,
 - f) Se mantiene la exigencia del requisito de mano de obra nacional, pero se reduce del 75 al 50%.

Zonas francas en funcionamiento. En Uruguay funcionan actualmente once, siguiendo cuatro tipos: industriales (Colonia, 1923, Fray Bentos, 2004, y Punta Pereira, 2008; comerciales y de logística: Nueva Palmira, 1923, Florida, 1994, Libertad, 1994; servicios (Aguada Park, 2007, WTC Free Park, 2007; mixtas (Zonamérica, 1990, Colonia Suiza, 1999 y Parque de las Ciencias, 2009).

La mitad de las zonas francas son para mercado interno (Colonia Suiza, Florida, Libertad, Nueva Palmira, Pereira y Palacio de Ciencias). La actividad industrial está casi totalmente centrada en las dos zonas francas con celulosas (Fray Bentos y Punta Pereira). Dos son estatales (Nueva Palmira) o con control estatal (Rivera).

ZF Colonia. Administrada por Grupo Continental Zona Franca S. Parque de 22 hectáreas con 130 mil m². Se ubica a 50 minutos de Buenos Aires y con acceso a diversas rutas. La principal empresa es Pepsi Cola, que dispone allí de un centro de concentrado para la elaboración de bebidas, instalado en 1993. Se desarrollan también actividades comerciales y de logística.

ZF Fray Bentos. Se la denomina también ZF UPM, porque está dedicada a la celulósica de ese nombre, de capitales finlandeses, con una capacidad de producción de 1,3 millones de toneladas de celulosa blanqueada de fibra corta de eucalipto. En 2009 adquirió la mayor parte de las acciones de Botnia SA. La planta comenzó a operar en 2007. Emplea a 550 personas en forma directa y más de 2.800 en toda su cadena productiva, entre las que se incluyen las operaciones en los viveros, plantaciones forestales, transporte, planta y puerto. Además de celulosa, se produce energía que equivale al 11% del total de la energía producida anualmente en el Uruguay. El excedente vertido en un año a las redes de UTE es utilizado para abastecer a más de 150.000 hogares.

ZF Punta Pereira. Ubicada en Colonia. Se la denomina también ZF Montes de Plata, porque allí está instalado el complejo celulósico de ese nombre, conforma en partes iguales por la chilena Arauco, y la sueca-finlandesa Stora Enso. Emplea a aproximadamente 700 personas en forma directa y a más de 4000 indirectos. Tiene una

terminal portuaria y con una planta de energía, que tiene un excedente que se vuelca a la red eléctrica nacional, cubriendo 200 mil hogares.

ZF Nueva Palmira. Ubicada a 270 kms de Montevideo, y a 110 km de Colonia, al lado del puerto de Nueva Palmira, próximo a la desembocadura del Río Uruguay, con acceso al interior brasileño y paraguay mediante la hidrovía Paraná-Paraguay y Uruguay-Dentro operan las terminales de: Corporación Navíos y Ontur. La primera es la mayor terminal granelera del país y una de las más grandes de la hidrovía.

ZF Florida. Ubicada 93 km al norte de Montevideo. Funciona principalmente como centro de distribución y depósito. Operan 245 empresas¹⁵ en un espacio superior a 70.000m²

ZF Libertad. Administrada por Lideral S.A. Ubicada a 30 kms del puerto de Montevideo. Dispone de playas para contenedores, vehículos y maquinarias, depósitos para almacenaje de mercadería y múltiples servicios.

ZF Aguada Park. Ubicada en Montevideo, posicionada entre la torre de ANTEL (empresa nacional de Telecomunicaciones) y UTE (empresa nacional de Energía Eléctrica). Cuenta con un complejo de última generación de 30.000 diseñado para la provisión de servicios globales. Los principales clientes de Aguada Park operan en sectores como: desarrollo de software, call centers, BPO y servicios compartidos, servicios financieros, servicios profesionales y compañías de trading, todas enfocadas en la exportación de servicios. Se localizan 100 empresas. Emplea 2.400 personas al 2016.

ZF WTC Free Zone. Ubicada en Montevideo. Tiene la primera torre LEED del Uruguay²⁰. Cuenta con 17.000 m². Opera en áreas de servicios de estudios profesionales (consultoría, asesoramiento financiero). Aloja cien empresas, incluyendo tres de los cuatro principales traders de granos del mundo.

Zonamérica. Ubicada en Montevideo, próxima al Aeropuerto Internacional de Carrasco. Es la de mayor tamaño, con 730 empresas y más de la mitad del empleo total de las zonas francas (aproximadamente 7 mil personas. Las áreas de negocios son logística, servicios financieros, informática y tecnología, call centers, biotecnología.). Están instaladas las dos mayores empresas de informática del Uruguay, que lograron expansión internacional,

ZF Colonia Suiza. Ubicada en la ciudad de Nueva Helvecia. Tiene un parque industrial, comercial y de servicios.

ZF Parque de las Ciencias. Ubicada en el Departamento de Canelones, a un kilómetro del Aeropuerto Internacional de Carrasco. Ocupa una superficie de 55 hectáreas. Su infraestructura está dirigida a actividades comerciales, industriales y de servicios de alta tecnología. En 2016 tenía 33 usuarios, incluyendo farmacéuticas, del rubro tecnológico, proveedoras de materias primas, comercializadoras de dispositivos médicos, operadores logísticos y prestadores de servicios en diversas áreas como propiedad intelectual, marketing, diseño e ingeniería,.

Dimensión económica ¹³. Las actividades de zonas francas equivalen al 3.5% del PIB. Las empresas participantes son 1160, de los siguientes sectores, en orden descendente, la intermediación comercial, los servicios profesionales y científicos, las actividades financieras, la logística y la manufactura, aunque esta última ha sido la más dinámica, con el ingreso de las dos plantas celulósicas ya mencionadas, y el desarrollo del sector farmacéutico.

El porcentaje de las exportaciones de la producción de las zonas francas es considerable *21%¹⁴. El 60% de las empresas de zonas francas está involucrada en la exportación. La mayor parte de las exportaciones provienen de Zonamérica (56%). El destino de las

¹³ Los datos provienen del Censo 2014 (analizado en MEF, 2016a, 2016b, 2016b), Uruguay XXI (2015), Vaillant y Lalanne (2014),

¹⁴ La exportación de celulosa desde zonas francas es la tercera en el total nacional, luego de la soja y la carne bovina.

exportaciones es 2/3 a América Latina, 36% al Mercosur, sobre todo Brasil (Argentina y México tienen similar proporción (7%). El resto se reparte entre EUA y Asia y Europa en partes similares.

El empleo directo era de 14.400 en 2014, aunque otras estimaciones llevan el total hasta 16 mil. Se compone de un alto porcentaje de trabajadores con nivel educativo terciario (39%). El 10% del empleo es de nacionalidad extranjera. El porcentaje de mujeres es más bajo que en el promedio nacional (40%). 25% de los trabajadores son subcontratados. Más de la mitad del empleo se localiza en Zonamérica. Los salarios son más altos que el promedio nacional (2400 dolares mensuales), en general en todas las ocupaciones (salvo informática y logística, en que son similares).

Capítulo 2

Las normas del Mercosur para zonas francas

El Mercosur fue creado en 1991, con el objetivo final de convertirse en un mercado común, pasando por la etapa previa de una unión aduanera. A ese momento, el comercio entre las zonas francas y con los territorios no francos era libre, y esta situación continuó por tres años más. Es claro que esto implicaba un tratamiento desigual que privilegiaba a las empresas instaladas en las zonas francas. Por otro lado existían acuerdos de países miembros que establecían condiciones y limitaciones a las actividades comerciales, industriales y servicios logísticos que se podían hacer en sus zonas francas. Disposiciones que regían entre los países firmantes y por tanto no abarcaban a los otros países

Este conjunto de situaciones llevó a que en 1994, cuando se decide el Arancel Externo Común (AEC), se considere el comercio entre las zonas francas y el territorio aduanero de todos los países miembros y el Consejo Mercado Común adopta una Decisión que regula este comercio, por lo menos en todos los temas en que se logra llegar a un acuerdo.

A partir de ese momento las zonas francas en el Mercosur están regidas por la Decreto 8/94. A esa fecha, los porcentajes de desgravación arancelaria automáticos y acumulativos establecidos en el tratado original comenzaban a afectar la producción nacional dado que la competencia al interior del bloque era cada vez más abierta, producto de aquella liberalización. Esta situación generaba una preocupación mayor en los países miembros por las formas de competencia leal y desleal, en donde se incluía el comercio con las zonas francas.

El Art. 1 establece el ámbito de la aplicación de la misma, incluyendo a las zonas francas de distinto tipo (comerciales e industriales) así como a las Zonas de Procesamiento de Exportaciones y en las Áreas Económicas Especiales. Como ya fue visto estas diferentes denominaciones suelen indicar zonas muy similares en sus características económicas, por lo cual es comprensible que el tratamiento en todas ellas sea el mismo.

El Art 2 regula el tratamiento fiscal en el comercio entre las zonas francas y el territorio nacional. Indica que cuando una mercadería de una zona franca ingresa en el territorio nacional deberá abonar el Arancel Externo Común (AEC) o los tributos nacionales correspondientes a la importación. Esta disposición es derivada del hecho que la zona franca no es territorio aduanero, por lo cual al ingresar desde él al territorio aduanero se lo considera una importación y por tanto debe pagar los impuestos correspondientes, es decir el AEC o el arancel nacional .

El Art. 3 es una especie de clausula de salvaguarda ante la posibilidad de que el comercio de la zona franca al territorio nacional produzca un daño económico. Establece que en caso que la importación de bienes de zona franca tenga un monto que pueda provocar daños o amenaza de daño a los países importadores, éstos podrán aplicar salvaguardias en el régimen provisto por la OMC.

El Art. 4 indica que si en un país miembro ingresa un producto de una zona franca en la cual rige un beneficio no compatible con las

normativas correspondientes del GATT, el país receptor de la importación podrá aplicar dicha normativa.

Los Art 5 y 6 por un lado indican cómo tratar las zonas francas existentes mientras por otro lado les ponen límites. El Art. 5 autoriza a funcionar en el Mercosur todas las zonas francas que se encuentren vigentes o en trámite parlamentario. Mientras tanto el Art 6 establece que las Áreas Aduaneras Especiales de Manaos y Tierra de Fuego podrán funcionar en el régimen vigente hasta el año 2013.

Pero se mantenía el inconveniente de que, a efectos de ciertas operaciones comerciales: la pérdida del origen Mercosur que sufren las mercaderías una vez que ingresan en ellas. Si una mercadería es originaria de un Estado parte del Mercosur su importación a otro país no se encuentra gravada con los derechos de importación y la tasa de estadística que deberían tributarse si la mercadería fuera importada desde un país ajeno al acuerdo o, aun tratándose de una importación "intrazona", si no cumpliera con los requisitos necesarios para ser considerada originaria.

El tratado del Mercosur dedica su anexo 2 al régimen de origen. Allí se dispone cuándo y cómo una determinada mercadería es considerada "originaria", y por ende alcanzada por los beneficios mencionados.

Su décimo primer protocolo adicional contiene una disposición (posteriormente receptada por la decisión 8a del Consejo del Mercado Común) en virtud de la cual, salvo estipulación en contrario, los Estados parte aplicarán el arancel externo común -o, en el caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente- a las mercaderías provenientes de zonas francas comerciales, industriales, de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos en el país.

Esto significa que si una mercadería resulta originaria y procedente de un Estado parte del Mercosur e ingresa en una zona franca, al

salir de ella habrá perdido su "condición de originaria" a los efectos tributarios. Por ende, si su destino fuera, por ejemplo, nuestro territorio aduanero, su importación estará gravada tal como si se tratara de mercadería originaria de países ajenos al tratado.

Esta regla encuentra su excepción cuando se trata de operaciones entre la Argentina y Brasil que involucren al área aduanera especial de Tierra del Fuego y/o Manaos respectivamente.

En 2015, la Decisión 33/2015 se dirige a resolver este problema. El artículo 2o de la decisión CMC 8 incorporando un nuevo párrafo en virtud del cual "las mercaderías originarias de un Estado parte o de un tercer país que cuente con las mismas reglas de origen en todos los Estados parte, en virtud de los acuerdos comerciales suscriptos por el Mercosur, no perderán el carácter de originarias cuando en el curso de su transporte y/o almacenamiento, utilicen un área aduanera especial, una zona de procesamiento de exportaciones o una zona franca, siempre que las zonas mencionadas se encuentren bajo control aduanero del Estado parte correspondiente?".

A continuación se aclara que sólo podrán ser objeto de operaciones destinadas a asegurar su comercialización, conservación, fraccionamiento en lotes o volúmenes u otras operaciones, siempre que no se altere la clasificación arancelaria ni el carácter originario de las mercaderías consignado en el certificado de origen original con el que ingresaron a dichas zonas o áreas.

Asimismo, dispone que la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) deberá solicitar a la Secretaría del bloque una lista de ítem arancelarios que podrán beneficiarse del tratamiento previsto en el segundo párrafo del artículo 2o de la decisión CMC 08/94 para las mercaderías originarias de terceros países que cuenten con las mismas reglas de origen para el ingreso en todos los Estados parte, en virtud de los acuerdos comerciales suscriptos por el Mercosur, la cual deberá ser aprobada por la CCM en su última reunión ordinaria de cada año.

Se ha evaluado que esta decisión viene a resolver un tema importante que hemos venido observando desde hace mucho tiempo y facilitará el comercio internacional abriendo la posibilidad a nuevas formas de operar al permitir, por ejemplo, consolidar mercaderías o fraccionar cargas sin perder su condición de originarias con los beneficios que ello **implica**.

Capítulo 3. Posiciones sindicales

El estudio ha recogido, desde fuentes publicadas y consultas realizadas por OIT-ACTRAV al efecto, elementos informativos sobre la posición sindical en los países analizados.

Argentina. La principal organización involucrada en el Area Económica Tierra del Fuego, la UOM (Unión Obrera Metalúrgica), de la CGTRA (Confederación General del Trabajo de la R.Argentina), siempre ha apoyado el AEE de Tierra del Fuego, donde tiene un número considerable de afiliados.

Desde 2016, desarrolla una campaña contra la reestructuración del Area (Gutierrez y Paladini, 2017):

- ha desarrollado reuniones de análisis técnico sobre el régimen desde su Seccional en Rio Grande, en noviembre 2016.
- ha realizado manifestaciones ante el Ministerio de Trabajo y otros lugares públicos de la Ciudad de Buenos Aires

- ha alertado sobre la reducción de puestos de trabajo directos e indirectos que implica, así como suspensiones y un elevado margen (50%) de capacidad ociosa existente
- ha negociado con la cartera laboral la reestructuración de algunas empresas, para evitar el despido de parte de sus planteles, aceptando una reducción del salario.

En el evento mencionado, se mantuvo el enfoque centrado en la defensa de la soberanía nacional en tierras alejadas e inhóspitas, agregando una discusión sobre la necesidad de un cambio de matriz productiva para la zona, con eje en las energías renovables, aumentando su presencia en la red de interconectado nacional energético.

Paralelamente, la CTA (Central de Trabajadores de la Argentina), que también tiene representación en el extremo sur, ha mantenido en tiempo una posición reflexiva sobre la experiencia de Tierra del Fuego. De acuerdo al informe presentado a este estudio (Portel, 2017, en representación de la CTA Autónoma), ya durante la discusión por la reforma constitucional (en 1994), participó (mediante ATE, Asociación de Trabajadores del Estado), proponiendo un camino centrado en el desarrollo energético, mareomotriz y geotérmico, reemplazando los gasoductos por geoductos y aprovechando la energía eólica y marítima. También se propuso promover empresas mixtas, estatales-privadas.

Brasil. El sindicalismo brasileño ha hecho una evaluación detallada de la ZFM, en las circunstancias en que se discutía sobre su prórroga (DIESSE, 2014).

El análisis parte de señalar que el modelo de zona franca desencadenó una serie de efectos benéficos que posibilitaron el crecimiento económico de la región. Con todos sus defectos, el modelo permitió la integración de la región amazónica al centro de poder político y económico del país, ocupando las fronteras, generando desarrollo, respondiendo a las demandas sociales por

medidas contra la recesión luego del ciclo de la borracha, y, finalmente, cumpliendo una función medioambiental positiva

Además:

-es correcto que el Estado incurra en costos ligados a ciertas acciones para promover la equidad, corregir los desvíos, ecualizar las rentas entre regiones, incentivar determinado sector de la economía.

-los beneficios para la ZFMson una proporción mínima del PIB (0.25%). Por lo tanto, los gastos tributarios federales incurridos están distantes de ser una sangría para el gobierno federal La renuncia fiscal es compensada con el desarrollo de la región.

-a pesar de los incentivos, los contribuyentes pagan importantes cantidades de tributos, lo que derrumba el “mito” existente de que no se pagan tributos desde la ZFM

-el PIB de Amazonas ha tenido un fuerte crecimiento en los últimos años.

De todas formas, el modelo tiene una serie de desajustes que deben ser corregidos para seguir con su propósito de general desarrollo para una región y, de esa forma, disminuir la vulnerabilidad frente a las críticas. Entretanto, el modelo debe ser prorrogado. Más en detalle:

-es preciso llevar los efectos de la ZFM hacia el interior del Estado

-estimular la inversión en infraestructuras

-buscar un equilibrio para la balanza comercial

-invertir fuertemente en la formación en ciencia y tecnología

-seleccionar actividades que agreguen desarrollo de tecnología, capital humano y materia prima regional.

-promover el crecimiento sustentable y con equidad, evitando la concentración de la renta.

-exigir mayores contrapartidas de los inversores en la fase de los incentivos.

Chile. De acuerdo al informe sindical obtenido (elaborado por el CENDA, estructura técnica que colabora con la CUT, Confederación Unitaria de Trabajadores (Pascual, 2016):

-en Chile, para recibir cualquier beneficio o bonificación por parte del Estado, incluso para ser proveedor del Estado, las empresas están obligadas en Chile en tener regularizada la contratación de mano de obra y el cumplimiento de obligaciones previsionales. También se requiere no haber sido condenado previamente por incumplimientos de carácter tributario.

En el caso de los proveedores, tampoco deben tener condenas por prácticas antisindicales en el establecimiento que postula como proveedor (Ley de compras públicas).

-en este marco, la legislación de zonas francas no plantea ninguna excepción respecto al cumplimiento de la normativa general en materia laboral.

-por el contrario para acceder a los beneficios tributarios de zona franca se requiere presentar documentación sobre el cumplimiento de la normativa, lo que incluye los contratos de personal.

-la ley 19853 sobre zonas extremas, que incluye la I y II, bonifica a la contratación de mano de obra pero condicionada al cumplimiento del pago de cotizaciones previsionales, y la formalidad en las relaciones laborales.

En la práctica, ha habido transgresiones, que han sido sancionadas. Por ejemplo, se ha presentado el caso de los cargadores de la zona franca de Iquique que son contratados por importadores y comerciantes del área, por días y horas. El Ministerio de Trabajo ha intervenido para que regularicen la situación.

Paraguay. El sindicalismo paraguayo (la CUT, Confederación Unitaria de Trabajadores) apoyó inicialmente el régimen de zonas francas, luego de que una personalidad de consulta (el constitucionalista Ramiro Barboza) considerara que, en principio, la normativa no introducía riesgos para los trabajadores.

A lo largo de los años, la preocupación sindical se ha centrado en la relación bastante evidente entre la práctica de las zonas francas y negocios ilícitos.

En actualidad, la CUT Auténtica está preocupada por el avance del capital brasileño en el sector, que es paralelo al observado en relación a las actividades agrícolas.

Uruguay. En el informe presentado por el ICUDU/PIT-CNT (Instituto Cuesta Duarte, del Plenario Intersindical de Trabajadores(Comando Nacional de Trabajadores) efectos de este estudio (Zapirain y Bustamante, 2017), se analizan dos aspectos:

-en el plano de los aspectos legales laborales, no existe una legislación especial, por lo que se aplica en régimen general.

En este marco, todos los trabajadores tienen una organización sindical y están amparados por un convenio colectivo. A los de las empresas comerciales industriales o de servicios les corresponde los sindicatos y convenios de esas mismas actividades en la zona no franca.

La sindicalización es mayor o menor según el peso nacional de los sindicatos de sector, destacando las organizaciones industriales, comparativamente con las de comercio y servicios.

También existe un sindicato propio de los trabajadores de las Administradoras de zonas francas, con su propio convenio colectivo. En este caso es el Grupo 19, Subgrupo 21, Capítulo 2.

Además, hay que contabilizar la presencia sindical en la etapa de construcción de obras (por ejemplo las papeleras antes mencionadas), en que SUNCA (Sindicato Unico Nacional de la Construcción y Afines) es determinante, junto a UNTMRA (Unión Nacional de Trabajadores Metalúrgicos y Afines).

El informe describe una experiencia indicativa de las relaciones laborales en las zonas francas es lo ocurrido durante la construcción de la planta de celulosa Montes del Plata en Punta Pereyra. Esta zona fue declarada zona franca, por lo que durante la realización de la obra rigió la normativa de zonas francas. Es un ejemplo para comprender las relaciones laborales en ellas.

La obra comenzó con la Empresa ENCE, que a los pocos meses vendió los derechos a la sociedad de Stora Enzo y Arauco, que fueron las que construyeron la planta y son los actuales propietarios. Durante la obra la negociación colectiva fue permanente. Por la parte patronal participaron la empresa propietaria, Andritz, empresa contratada para gestionar la obra (incluida la subcontratación de empresas nacionales y extranjeras), y un delegado de las empresas nacionales subcontratadas. Por los trabajadores los sindicatos de la construcción (SUNCA) y el metalúrgico (UNTMRA).

En forma casi inmediata a adquirir la empresa se produjo el primer conflicto, cuando los nuevos propietarios no quisieron respetar el convenio vigente (firmado por ENCE, la anterior propietaria). Los trabajadores ocuparon por 5 días y lograron que se cumpliera el convenio y se negociara la situación definitiva cuando se iniciara la segunda etapa, dado que en ese momento solo se hacían movimientos de nivelación del terreno.

Cuando empiezan las obras de construcción hay un nuevo conflicto por los viáticos adicionales a los salarios. La empresa propone unos 2 dólares diarios y los trabajadores piden unos 12. Se acuerda que sean 7 dólares. En ese momento el sindicato denuncia que algunas empresas subcontratadas extranjeras (especialmente una chilena) no cumple los laudos del sector y la normativa laboral y exige que se corrija. El sindicato exige que se cumpla la legislación que indica que en la zona franca rige toda la normativa laboral del país y también los convenios sectoriales. Esta negociación/conflicto por las condiciones laborales será permanente.

En los años que duró la obra se firmaron varios convenios por problemas específicos. Por ejemplo cuando se retira la mayor empresa extranjera subcontratada, que tenía contratados obreros uruguayos. El sindicato exigió que éstos quedaran trabajando en la obra, contratados por otras empresas, al igual que algunos trabajadores extranjeros que decidieron quedarse. Esto dio lugar a crear una Comisión de Reinserción, con integración bipartita.

Ante el fallecimiento de un trabajador en un accidente laboral se creó una comisión que acordó un protocolo de seguridad, según el cual el delegado de seguridad sindical podía detener la obra si detectaba una situación de riesgo y avisar al capataz. Si este no lo resolvía se citaba a la Comisión de Seguridad a nivel de toda la empresa y si no había acuerdo a la Inspección del Trabajo del Ministerio.

Durante todo el tiempo de construcción funcionó una comisión integrada por todas las partes para tratar las denuncias, sobre todo de incumplimiento de la normativa laboral, de capacitación, de beneficios acordados que no se cumplían etc. Esto no impidió los conflictos laborales que se producían ante cada situación no resuelta.

Este conjunto de factores indica que en una zona franca existen similares relaciones laborales que fuera de las mismas. Para ello es necesario que los sindicatos logren afiliar a los trabajadores de las mismas y con ello que las medidas decididas tengan un respaldo importante. La acción de los sindicatos dentro de las zonas francas es igual que fuera de ellas. Y la intervención del Ministerio de Trabajo, en este caso a través de la Inspección del Trabajo, que es la que interviene ante violaciones en las condiciones y la normativa laboral, también es la misma. Es claro que en este caso siempre hubo una disposición de la Inspección a concurrir a la obra ante cualquier denuncia e incluso a permanecer en ella el tiempo que fuera necesario. Sin duda éste es un factor relevante para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral y significa un respaldo a la actividad sindical.

Otro informe elaborado a pedido de OIT-ACTRAV (Durán Mamberto, 2017) ha relatado un episodio sucedido en 2005 sucedido en Zonamérica, que dio origen al primer sindicato dentro de una zona franca del Uruguay, con la participación de UNTMA, la Unión Nacional de Trabajadores Metalúrgicos y afines.

Capítulo 4.

Síntesis y comentarios finales

4.1 Descripción general

1.El estudio contabilizó 35 zonas francas en el Cono Sur, a razón de 2 en Chile y Paraguay, 4 en Brasil, 11 en Uruguay y 16 en Argentina. Sin embargo, en Argentina y Brasil solo son relevantes las de Manaos y Tierra del Fuego. Asimismo, en Paraguay el fenómeno más importante es el régimen de las maquilas para exportación, ubicadas en distintas regiones, que reúnen a más de cien empresas.

4 en Brasil, 15 en Argentina, Las zonas francas y áreas económicas

2.Esta situación es resultado de distintos procesos históricos nacionales. Cronológicamente:

-Uruguay es el país que primero estableció zonas francas, en la segunda década del siglo pasado, instaladas en ciudades ubicadas en la ribera del Río Uruguay frente a Buenos Aires, especializadas en el plano comercial.

-A este país siguió Brasil, que desde los años cuarenta venía planteando formas de incorporación de territorios alejados del núcleo principal económico y que, en los años finales de la década del cincuenta aprobó finalmente una ley en favor de la región de Amazonas. La Zona Franca de Manaus comenzaría finalmente a operar en 1967.

-Más adelante, en 1972, Argentina aprobó el Área Económica Especial de Tierra del Fuego, en el extremo sur del país, con un objetivo similar al de Brasil, combinado con otro geoestratégico, en relación a que esa provincia tenía muy poca población, con un desbalance respecto de las áreas contiguas chilenas.

-Por su parte, Chile estableció un primer régimen en 1969, con ejecución desde 1975-77, centrado en un enfoque geoestratégico, al plantear dos zonas francas en los extremos regionales, de carácter principalmente comercial (mayorista y minorista) y de servicios, aunque la zona franca del norte también exporta a los países limítrofes.

-Finalmente, Paraguay se incorpora recién a mediados de los años noventa, con un régimen de zona franca comercial (1995) establecido en el Alto Paraná (Ciudad del Este), contiguo a la frontera con Argentina y Brasil, de características turísticas y, casi inmediatamente (en 1997) con un régimen de maquila de exportación, que comenzó a crecer fuertemente entrada la actual década (en 2013), con base en capitales brasileños.

3. Volviendo a Argentina y Brasil, ambos países crearon regímenes amplios de zonas francas a nivel nacional recién a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, ya sin criterios geográficos estrictos. Sin embargo, desde entonces no ha habido grandes

avances, ya que las zonas francas autorizadas (14 en Argentina y 26 en Brasil) tienen nula o muy poca actividad.

Manaos y Tierra del Fuego

4. Estas dos experiencias se diferencian de las restantes por una marcada característica de “zona de procesamiento de importaciones”, destinando su producción fundamentalmente al mercado interno.

Tanto Manaos como Tierra del Fuego son básicamente “en zonas de procesamiento de importaciones”, para dirigir los productos terminados hacia otras regiones del país. En Manaos, el porcentaje de importaciones desde el extranjero respecto de las nacionales es del 64%, pero en Tierra del Fuego llega al 99%

El volumen de exportación es minoritario aunque creciente en la zona franca de Manaos (11% de la facturación total), si bien el aporte al comercio exterior nacional es bajo (3%). En Argentina, la proporción de exportaciones en relación a la facturación de la zona franca es mínimo (menor al 1%). Hacia futuro, en Brasil, las nuevas ZPE tienen la obligación de exportar el 80% de su producción.

Ambas experiencias mantienen importantes niveles de gastos tributarios promocionales, que llevan a un fuerte desbalance en términos del intercambio comercial

5. En el plano poblacional y social, Manaos y Tierra del Fuego han cumplido los objetivos iniciales en términos generales, estabilizando importantes volúmenes de mano de obra en condiciones bastante positivas de trabajo. Por lo demás, desde el punto de vista laboral-sindical, no se presentan situaciones críticas.

Chile, Uruguay y Paraguay

6. En los últimos treinta años, Uruguay ha desarrollado considerablemente sus zonas francas, en todos los campos

(comercio, logística, servicios y producción industrial). El elemento más dinámico se ha presentado en la década pasada, con la incorporación de dos empresas celulósicas de gran inversión y volumen de actividad para la exportación. El aporte exportador de las zonas francas es considerable (20% del total nacional), centrado en esa actividad, junto a la farmacéutica y la de alimentación (concentrado de bebidas sin alcohol).

5. En el caso paraguayo, no se ha podido analizar la situación y dinámica de las dos tradicionales zonas francas en el Alto Paraná. Por el contrario, el régimen de maquila para exportación, luego de varios años con escaso desarrollo, ha despertado a partir de 2013, siendo ahora un elemento muy dinámico de la economía, proporcionando un flujo de exportaciones considerable en poco tiempo, si bien todavía es una proporción minoritaria del total de ventas (4%). Al igual que en Brasil, las maquilas tienen la obligación de exportar el 80%.

6. Sobre Chile, no pudo disponerse mayormente de información, si bien las dos zonas francas en áreas extremas del país, parecen cumplir con sus objetivos en materia comercial, de provisión de servicios y, en el caso de Iquique, de apertura hacia las exportaciones (a Paraguay, Perú y Bolivia).

7. Otro tema sobre el que no se cuenta con datos para estos países es el del gasto tributario.

4.2 Dimensión laboral

8. Más allá de los aspectos productivos, la información obtenida permite dimensionar el empleo de las zonas francas en los países del Cono Sur en alrededor de 150 mil puestos directos y 550 mil directos e indirectos, lo que, a diferencia de los países centroamericanos, son bajas proporciones respecto del empleo asalariado nacional. En este conjunto, Brasil explica entre el 70 y

90% del total. Por el contrario, el empleo en Manaus y Tierra del Fuego son muy importantes en relación a su región.

9. Los regímenes de zonas francas en esta subregión no incluyen referencias sobre el empleo que puedan ser consideradas formas promocionales, por lo que la normativa es la misma que la que rige en la región y a nivel nacional.

10. Respecto de las condiciones laborales efectivamente vigente, se tiene información sobre Argentina, Brasil y Uruguay. De manera generalizada, se confirma que la situación en las zonas francas tiende a ser mejor que la observada a nivel nacional y de la región en que están instaladas.

Según el país, los datos confirman que ello se verifica para distintas variables, según el país: proporción de trabajo registrado, nivel de remuneraciones (a igual ocupación), presencia de la mujer trabajadora. Es también evidente que el empleo en las zonas francas de estos países es de mayor nivel educativo y calificación.

11. Lo anterior se complementa por la presencia, sobre todo en Argentina y Uruguay, de estructuras sindicales de sector que afilian a buena parte de los trabajadores (a diferencia de las zonas francas de otros países, como los de Centroamérica y Caribe en América Latina-Caribe). En Uruguay también existen sindicatos de empresa a lo interno de las zonas francas.

12. Por lo tanto, desde este punto de vista, las zonas francas del Cono Sur no se ubican entre aquellas que, siguiendo la Resolución de OIT para 2016, presentan claros déficits de trabajo decente.

13. De todas formas, se han registrado conflictos importantes en Argentina, en la actual etapa de reestructuración, y otros puntuales en Chile y Uruguay, por las condiciones de trabajo,

Un dato para Uruguay sobre la alta presencia de trabajadores subcontratados (25% del total del empleo directo) ilustra sobre el

potencial de problemas de precariedad laboral que existe en las zonas francas, al igual que en otros sectores de la economía.

14. En el plano socioeconómico general, pueden encontrarse indicadores discordantes: en Brasil, si bien es mayor el ingreso familiar per cápita comparativo con el nivel regional, también es evidente que aumenta la desigualdad de ingresos. Asimismo, en Argentina, se encuentran malas condiciones de hábitat para los trabajadores de la zona franca de Tierra del Fuego.

4.3 Una evaluación más amplia

15. Un análisis más amplio debe referirse a las posibles trayectorias futuras de las zonas francas en los países del Cono Sur.

En los casos de Manaus y Tierra del Fuego hace largo tiempo que se discute, a nivel nacional, sobre la conveniencia de mantener estos regímenes con sus características actuales, por el alto gasto tributario y desbalance comercial. Por el contrario, los objetivos sociales tienden a haber sido alcanzados.

En la práctica gubernamental, los dos países han seguido trayectorias similares, en cuanto a la continua prórroga de los dos regímenes, aprovechando que la OMC y el Mercosur no han establecido requisitos perentorios para su reestructuración. En el caso del Mercosur, la política ha sido promover las zonas francas propiamente dichas de la región pero dejando libertad a Argentina y Brasil para resolver de manera nacional (o incluso bilateral) el desarrollo futuro.

Sin embargo, a mediados de esta década ambos países han divergido, ya que Brasil (en 2014) optó por extender el régimen de Manaus a un muy largo horizonte (cincuenta años, hasta 2073), en tanto que Argentina pareciera que va en camino a dejar vencer el plazo actual, que ya está muy cerca (2023).

Más allá de esta decisión estratégica, son muy similares los enfoques adoptados por observadores especializados y funcionarios gubernamentales en cuanto a que ambos regímenes necesitan importantes reestructuraciones, en tres campos> a. la diversificación de la oferta final de productos, incluyendo otros segmentos vinculados a la diversidad ambiental de las regiones en que están localizados, b. un mayor componente de insumos nacionales, para reducir el desbalance comercial internacional, 3. Una mayor y mejor infraestructura, para abaratar los costos. La meta de un mayor componente de exportaciones es también otro elemento que juega en favor de su aporte al equilibrio de las cuentas externas.

En esta dirección hacia otros modelos de zonas francas, ambos países también han demorado mucho la puesta en valor de los dos regímenes específicos creados hacia ya tiempo, fines de los ochenta y comienzos de los noventa. Pero parece que Brasil presenta una mayor dinámica en los últimos años.

16. Por el contrario, la experiencia uruguaya parece ser la que más se aproxima a un sendero correcto de crecimiento a través de zonas francas, por el abanico de sectores considerados, el peso de las exportaciones y la diversificación de destinos.

17. El caso paraguayo parece encaminarse hacia un modelo clásico de zona de procesamiento de exportaciones, con una alta dependencia de la economía brasileña, en un proceso similar al que está aconteciendo en el plano de la producción agrícola.

18. La perspectiva de cadenas globales de valor es un instrumento válido para evaluar a las zonas francas, que son un caso especial dentro de un marco más amplio. OIT, en su Resolución, ha señalado que las cadenas de suministro mundiales pueden tener resultados positivos desde el punto de vista productivo para los países que las adoptan.

En una evaluación económica reciente (Riveros y Ramos Martínez, 2012) de seis casos latinoamericanos no conosureños (México, Rep.

Dominicana, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Jamaica), se encuentra un esquema interesante para futuras evaluaciones de esta subregión:

-los incentivos fiscales pueden hacerse sumamente costosos para los países anfitriones, y hacerse insostenibles para el país como un todo en el futuro.

-la aplicación de estrategias de atracción de inversión extranjera directa basadas en salarios bajos y oferta de recursos poco calificados puede resultar como una etapa inicial en el proceso de desarrollo, pero en el mediano plazo se debe promover la atracción de inversión en actividades de mayor valor agregado y contratación de mano de obra de mayor calificación, con el fin de ir subiendo en los peldaños de la cadena de valor.

-si bien las zonas francas inician con el esquema de economía de enclave, deben promover políticas que permitan surgir las ideas y las innovaciones y, de esta forma, superar el enclave, para generar un desborde de conocimientos, mejoras tecnológicas, mejores prácticas internacionales, hacia la economía doméstica, por medio de los encadenamientos con estas empresas.

-este proceso de desborde de las externalidades se obtiene mediante el fomento de políticas hacia la generación de encadenamientos hacia atrás con las empresas domésticas y, sobre todo, cuando los recursos humanos están disponibles en las cantidades y calidades requeridas por las empresas de zonas francas, así como las domésticas.

-esto último le permitiría al país ir avanzando en los escalones del desarrollo económico al fomentar el desarrollo de nuevos productos de exportación, diversificar los mercados de destino y generar, de paso, un mayor valor agregado, redundando, así, en mayores beneficios sostenibles en el largo plazo para la economía anfitriona.

BIBLIOGRAFIA

Asociación de Zonas Francas de las Américas –AZFA (2016): Estadísticas Zonas Francas en A.Latina. En www.asociaciónzonasfrancas.org

Brilhante da Mendonca, Mauricio (2014): Centralismo versus democracitacao en procesos decisorios do Modelo ZFM. En SUFRAMA: Anales del seminario PIM: estrutura produtiva e condicoes de trabalho

Cámara de Zonas Francas del Uruguay –CZFU. Web www.czfuy.com

Carpinetti, Nancy (2009): Dinámica Migratoria y promoción industrial: la inserción ocupacional de Tierra de Fuego después del poblamiento. Papeles de Población Vol.15 no.60 Toluca, México

Centro de Industriales Estado de Manaos - CIEAM (2016) - Indicadores Industriais ZFM. Amazonas

Consejo Federal de Zonas Francas de Argentina -CFZFA- (2016) www.cfzonasfrancasarg.org

Da Costa Oliveira, J L (2011): Zona Franca de Manaus: Um estudo sobre a renuncia tributaria dos entes Federativos e os beneficios

socioeconómicos gerados pelo modelo. Tesis de Pos graduación, Universidad Federal Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

DIESSE (2011): Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho. São Paulo.

DIEESE (2014): Zona Franca de Manaus. Historia Mitos y Realidades. Manaus – AM. San Paolo

Durán Mamberto, Daniela (2017): Comunicación del PIT-CNT sobre zonas francas en Uruguay. A requerimiento de OIT-ACTRAV. No publicado.

Exame (2014): Zona Franca de Manaus protegida até 2073?. San Paolo.

Gutiérrez, Francisco y Paladini, Roberto (2017): Comunicación de la UOM sobre zonas francas en Argentina. A requerimiento de OIT-ACTRAV. No publicado

Lillo C. (2008): Opciones de crecimiento para ZOFRI S.A. durante el período 2007 – 2015. Tesis de Magister. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile

Maia, J. (2003)_ Economía Internacional e Comercio Exterior. São Paulo.

Michlczewsky Kathia (2012): El desempeño de las zonas francas argentinas. Una aproximación a sus determinantes. Tesis de Maestría. FLACSO – Universidad de San Andrés.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas –Argentina (2015): Ficha Provincial Tierra de Fuego

Ministerio de Economía y Finanzas –Uruguay (2016a): Contribución a las exportaciones en 2014. Analisis de las exportaciones en zonas francas. Dirección General de Comercio, Area Zonas Francas. Montevideo

Ministerio de Economía y Finanzas –Uruguay (2016b). Contribucion al empleo en 2014. Análisis de la ocupación en zonas francas. Dirección General de Comercio, Area Zonas Francas. Montevideo

Ministerio de Economía y Finanzas –Uruguay (2016c). Contribución a la inversión en 2014. Análisis de la inversión en zonas francas. Dirección General de Comercio, Area Zonas Francas. Montevideo

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –Uruguay: Convenios de Salarios de zonas francas. www.mtss.gub.uy Grupo 19, Subgrupo 21, Capitulo 2.

Núñez de Miranda, R. (2013): Zona Franca de Manaus: Desafíos e Vulnerabilidades. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para discussao Nº 126.

OIT (2016): El trabajo decente en las cadenas de suministro. 105 reunión, IV punto. Ginebra.

OIT (2017): las zonas francas en Centroamérica y Caribe. ACTRAV, Geneve.

Pascual, Martín (2016): Comunicación del CENDA sobre zonas francas en Chile. A requerimiento de OIT-ACTRAV. No publicado.

Rebossio, Alejandro (2016): Mitos y verdades de la electrónica fueguina. En Chequeado.com. También ha sido publicado por el Diario Perfil, diciembre 2016

Riveros, Jaime y Ramos Martínez, Alejandro (editores) (2012): Zonas francas y desarrollo en A.Latina y Caribe. Análisis crítico de sus oportunidades y desafíos. BID, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington

Saboia, Joao (2014): O mercado do trabalho de ZFM 2003-2010. En SUFRAMA (ver Brilhante)

SUFRAMA (2012): Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus, 2006-2011.

Siroen, Jean Marc (2014): Insercao do Manaus nas cadeias globais de valor. En SUFRAMA (ver Brilhante)

Sztulman, Aude y otros (2014): Pobreza e distribucao da renda na ZFM entre 2000 y 2010. En SUFRAMA (ver Brilhante).

Toledo Bellodi I. (2013): Zona de Processamento de Exportação. O modelo chinês como referência para a economia brasileira. Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Sousa. Faculdade de Tecnologia de Indiatub

Uruguay XXI (2016): Zonas Francas en Uruguay. Disponible en www.uruguayxxi.gub.uy

Vaillant, Marcel y Lalanne, Alvaro (2014): Un caso de transformación productiva y comercial. Las zonas francas en Uruguay. Serie Estudios y Perspectivas N° 14. CEPAL Montevideo

Vieira de Sa, Mauro Thiery (2014): Aspectos da adicao de valor de PIM no período 1996 a 2010. En SUFRAMA (ver Saboia)

Zapirain, Héctor y Bustamante, Vanessa (2017): Zonas Francas en Uruguay. Informe del ICUDU, Instituto Cuesta Duarte, del PIT-CNT a pedido de OIT-ACTRAV. No publicado

Zona Franca de Iquique - ZOFRI: www.zofri.cl

Se ha utilizado también diversa información periodística.