

CAPÍTULO

03

ZONAS
FRANCAS

CENSO ECONÓMICO DEL SECTOR DE ZONAS FRANCAS: IMPLICACIONES PARA EL SEXTO MANUAL DE BALANZA DE PAGOS



Víctor J. Nicolás

Jefe de División de Consolidación de Estadísticas de Balanza de Pagos

Las zonas francas en la República Dominicana son un sector dinámico y significativo para la economía del país. En los últimos cinco años sus exportaciones de bienes han representado en promedio el 59% de las exportaciones totales del país. Éstas experimentaron un descenso de 5.4% anual entre 2006 y 2009 influidas principalmente por una caída de las exportaciones de los textiles como consecuencia de la conclusión del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre los Textiles y el Vestido (ATV). No obstante, este sector compuesto por más de 600 empresas de distintas actividades y empleando más de 130 mil personas, observó una recuperación significativa desde 2010, creciendo en promedio 7.4% anual desde ese año hasta 2013. Previamente liderado por las exportaciones de textiles, mientras que en los años más recientes son productos de mayor tecnología los que han impulsado el crecimiento de este sector.

Considerando la importancia de las zonas francas para la economía, en 2012 el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) realizó un censo a las empresas de zonas francas con la finalidad de diagnosticar la situación de éstas frente a un cambio de metodología de registro de las

estadísticas de balanza de pagos¹ y capturar información sobre el desempeño del sector durante 2011. El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su Sexto Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (MBP6), requiere identificar las transacciones de servicios de manufactura sobre insumos físicos pertenecientes a otros de manera separada a la exportación de bienes. Dicho sencillamente, las transacciones de empresas que únicamente aportan el servicio de transformación sobre una materia prima que no es propiedad de ellas se deben presentar en la balanza de servicios.

A primera vista, reclasificar las operaciones de las zonas francas parecería poco complicado puesto que tradicionalmente las zonas francas dedicadas a procesos de manufactura (excluyendo así los servicios de empresas de telecomunicaciones y otros servicios claramente especificados) únicamente proporcionaban este tipo de servicios. No obstante, en los últimos quince años se ha visto la diversificación del sector. Dentro de las empresas las operaciones también han evolucionado hacia modelos de paquete completo, es decir, que incluyen desde el proceso de diseño hasta el embarque del producto final. Sin embargo, al observar las interrelaciones entre empresas y el modelo de producción actual de este sector, se dificulta trazar una línea entre manufactura de bienes y provisión de servicios. Para este fin el Departamento Internacional del BCRD, con el apoyo del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), visitó 571 empresas en el territorio dominicano para recabar los datos necesarios a través de un nuevo formulario desarrollado para discernir la propiedad de los insumos utilizados y analizar las operaciones entre empresas filiales. Se recibieron 311 respuestas de empresas con un peso de 87.1% sobre las exportaciones de 2011.

Resultados

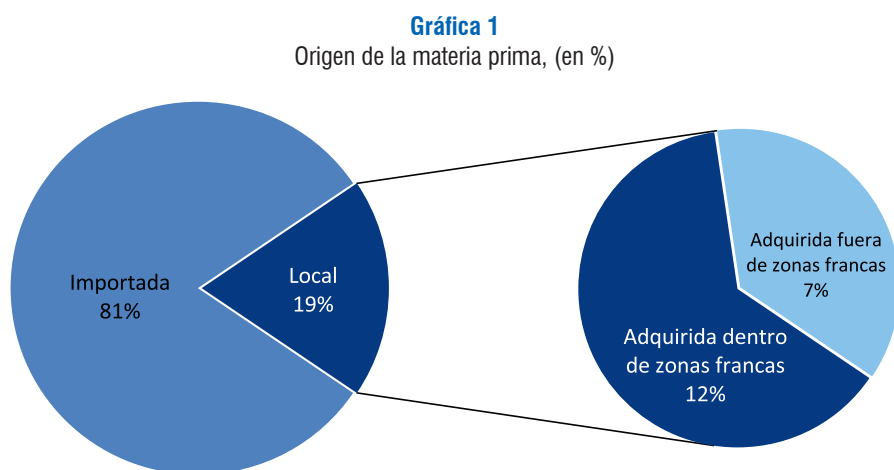
Los principales resultados del censo de zonas francas comprenden: el origen del capital de las empresas, afiliación accionaria con empresas dominicanas, el origen y financiamiento de la materia prima, el destino de las ventas y los gastos locales incurridos. Se incluyó también un análisis sobre el empleo, ratios que buscan medir elementos de costos y un análisis de los servicios de manufacturas, objetivo principal del censo.

1 Banco Central de la República Dominicana (2013) "Implementación del Sexto Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional del Fondo Monetario Internacional En República Dominicana: Documento Metodológico".

Los capitales internacionales son primordiales para las zonas francas. Se determinó que 233 (74.9%) de las empresas son de Inversión Extranjera Directa (IED)² Adicionalmente, 113 empresas (36.3% de las que respondieron) declararon tener alguna participación accionaria procedente de República Dominicana, usualmente complementando capitales estadounidenses. Por su parte 73, empresas (23.4%) son de propiedad netamente dominicana y se dedican al cultivo de hortalizas, elaboración de tabaco, textiles y servicios.

Otro aspecto importante a destacar es la formación de grupos empresariales dentro del sector. A través del censo se identificaron 27 grupos empresariales compuestos por 66 empresas. Los principales grupos se dedican a actividades textiles y de tabaco. Estas relaciones empresariales arrojan luz sobre procesos de integración de la cadena de producción que suceden interna y externamente.

Las empresas obtienen buena parte de sus insumos de empresas relacionadas. Estos insumos utilizados también ilustran parte del proceso de integración empresarial. Por ejemplo, el 81% de los insumos proviene del exterior y casi dos tercios (64.1%) de estos insumos importados se adquieren a través de las casas matrices de las empresas locales. Un 12% de los insumos del sector se originan de otras empresas de zonas francas. El 7% restante corresponde a insumos dominicanos utilizados en la producción (ver gráfica 1).



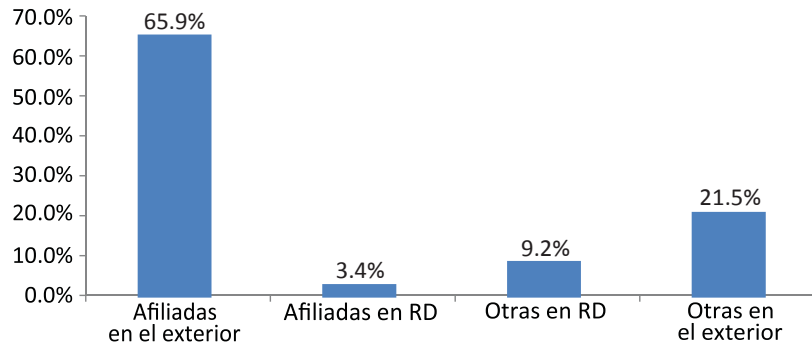
Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

2 El MBP6 establece que empresas con 10% o más de participación accionaria proveniente del exterior se son de inversión extranjera directa.

Así como los insumos utilizados provienen del exterior, el 87.4% de las ventas de las empresas censadas se dirigen hacia otros países. Del total vendido, 69.3% se entregó a empresas filiales dentro y fuera de República Dominicana (*ver gráfica 2*). Así se observa que la mayor parte de los insumos y asimismo la mayor parte de las ventas se realizan entre empresas filiales, típico en este sector.

Gráfica 2

Ventas de las zonas francas según empresa destinataria

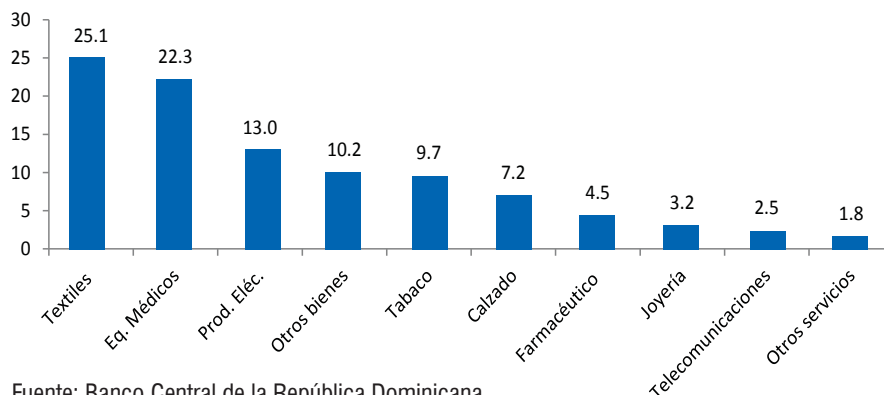


Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Analizando las ventas de las zonas francas, un 95.6% corresponde a actividades relacionadas con la manufactura de bienes y un 4.4% a servicios. Los textiles, con un 25.1% de las ventas del sector, componen la principal actividad de las zonas francas. Los equipos médicos (22.3%) y los productos eléctricos (13.0%) son las siguientes actividades de mayor ponderación. Dentro de los servicios, las empresas de telecomunicaciones registraron el 2.5% de las ventas (*ver gráfica 3*).

Gráfica 3

Ventas al exterior según actividad (en %)

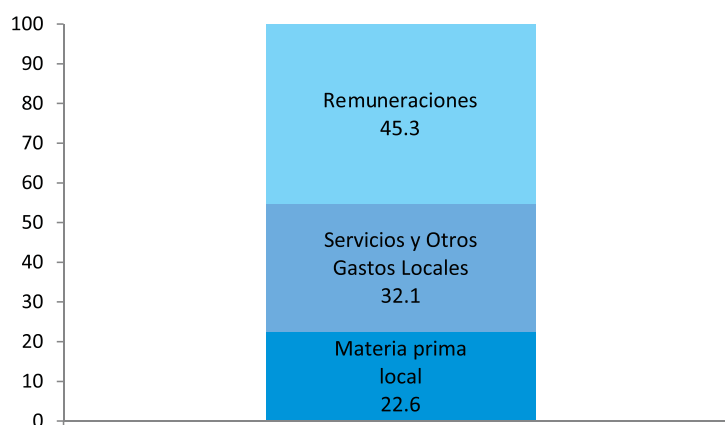


Fuente: Banco Central de la República Dominicana

Otro resultado importante del censo fue conocer la estructura de gastos locales de las empresas que componen las zonas francas. Datos sobre remuneraciones, materia prima dominicana, gastos en electricidad, transporte y otros servicios se captaron. Estos gastos representan un 28% de las exportaciones. Es decir US\$0.28 de cada dólar estadounidense exportado se dirige a cubrir gastos en República Dominicana.

Las remuneraciones, que incluyen los salarios y demás prestaciones, alcanzan cerca de la mitad de los gastos locales de la empresa. A pesar de la diversificación del sector y de la incorporación de tecnología de producción, el componente humano sigue siendo importante para la producción en zonas francas. Los demás servicios e insumos locales componen el 54.7% del total de estos gastos. Dentro de los demás servicios, el 32.1% de los gastos locales, es importante destacar que el gasto en electricidad (17.6%) y en combustibles (12.0%) fueron los de mayor ponderación; un 50.2% corresponde a gastos menores (*ver gráfica 4*).

Gráfica 4
Composición de los gastos locales, (en %)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Servicios de manufactura sobre insumos físicos pertenecientes a otros

Las informaciones recibidas mediante el censo fueron validadas con una muestra de los documentos aduanales que usualmente acompañan las declaraciones aduaneras de cada importación. Tras este proceso se

identificaron 18 empresas que proveen dichos servicios de manufactura sobre insumos físicos pertenecientes a otros. Dieciséis de estas firmas se dedican a la manufactura de textiles, una a elaboración de tabaco y otra a ensamblaje de joyería. En conjunto, los servicios provistos por estas empresas representaron un ingreso de divisas para República Dominicana de US\$49.0 millones en 2011³. Empero, es posible que existan otras empresas que realicen este tipo de transacciones, pero sus relaciones contractuales y accionarias desdibujan las líneas que permiten identificarlas claramente, de manera que es imperante una continua supervisión sobre estas operaciones.

Comentarios finales

A través del Censo Económico a las Zonas Francas se fortaleció el contacto entre el BCRD y las empresas del sector que reportan sus transacciones. Se obtuvieron cifras actualizadas de las transacciones del sector y se logró identificar a las empresas que proveen servicios de manufactura, lo que consecuentemente contribuyó a las labores de implementación del Sexto Manual de Balanza de Pagos en República Dominicana. Además, el trabajo con el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación ha servido como plataforma para futuras acciones conjuntas.

Como es usual, cada tarea de investigación genera nuevas interrogantes. Con la publicación de este censo y con la continua captura de informaciones del sector, el público en general dispone de una fuente de información única para el análisis de las zonas francas y la postulación de nuevas investigaciones.

Publicado originalmente el 24 de abril, 2014

3 Banco Central de la República Dominicana (2013) "Implementación del Sexto Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional del Fondo Monetario Internacional En República Dominicana: Documento Metodológico".

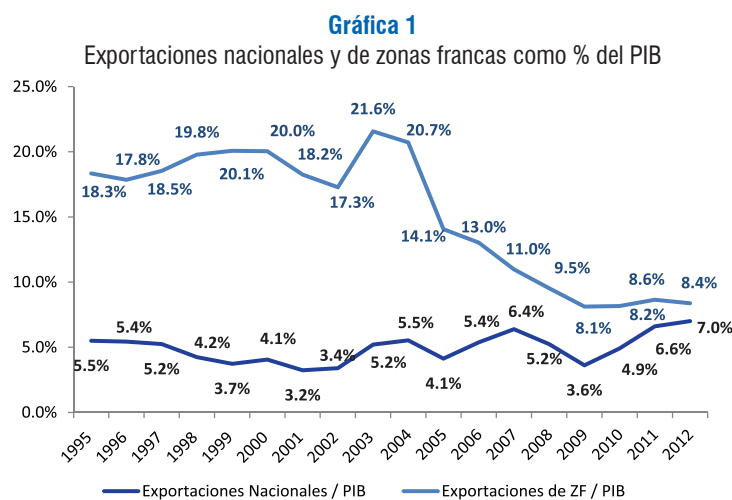
EL RETO DE LAS ZONAS FRANCAS CON EL CAMBIO EN LAS REGLAS DE JUEGO EN 2015



Brenda Villanueva
Consultor Económico

Antecedentes

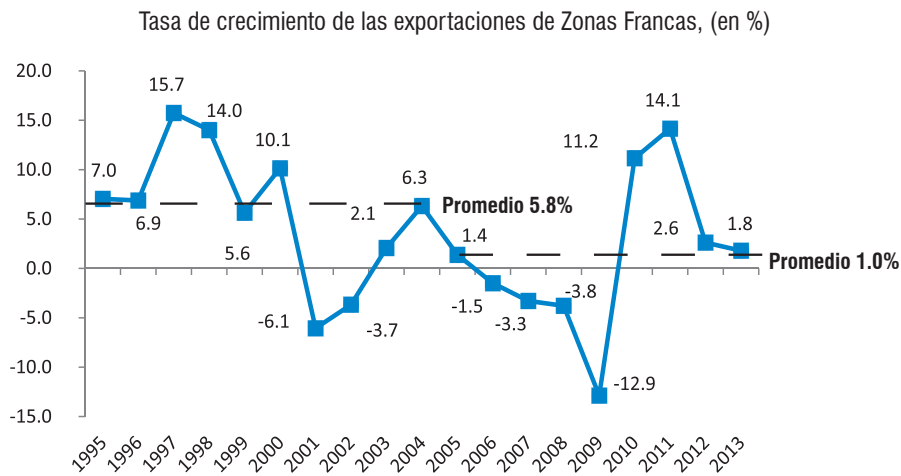
El sector de Zonas Francas ha sido muy importante para la República Dominicana. En efecto, las exportaciones de este sector han tenido una participación promedio de 81% en las exportaciones totales durante el período 1995-2004, representando un 19.2% del Producto Interno Bruto (PIB) para el mismo período (ver gráfica 1). Estas exportaciones fueron impulsadas principalmente por las empresas textiles.



Fuente: Departamento Internacional del BCRD.

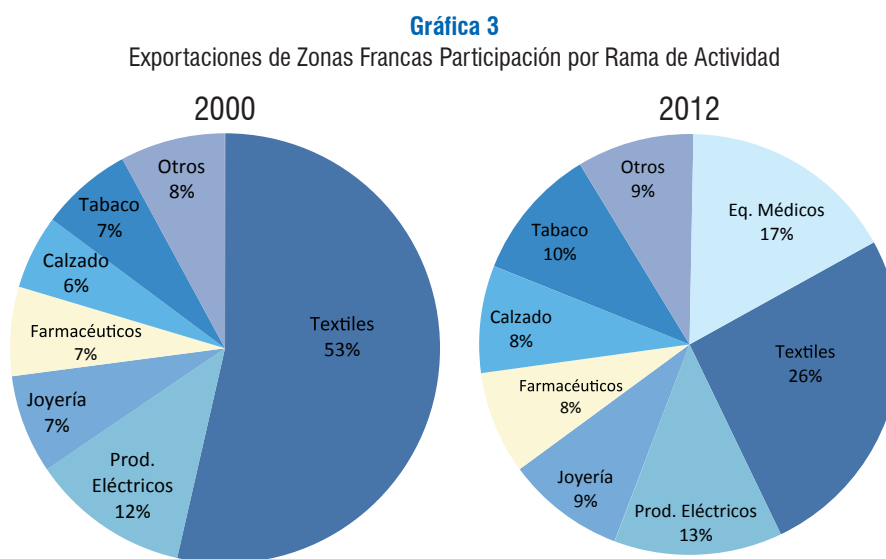
Luego del año 2005, el sector se vio afectado por la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la finalización del Acuerdo de Textiles y Vestidos (ATV), sobre todo por la importante ponderación de los textiles. Este nuevo esquema de competencia en los mercados internacionales, sumado a la crisis internacional del 2008, provocó una disminución de las exportaciones de Zonas Francas para el período 2005-2012 (*ver gráfica 2*), con lo cual las exportaciones pasaron de crecer en promedio 5.8% en el período 1995-2004, a 1.0% para el período 2005-2012. Asimismo, sus exportaciones pasaron en este último período a representar un promedio de 10.1% del PIB.

Gráfica 2



Fuente: Departamento Internacional del BCRD.

No obstante, este sector ha buscado alternativas, logrando diversificarse, pasando el sector textil de representar un 53.0% en el 2004 a un 26.0% en 2012 (*ver gráfica 3*). Esta mayor diversificación ha permitido que desde el año 2010 el sector se haya recuperado, alcanzando una tasa de crecimiento promedio de 7.4% para los últimos 4 años.



Fuente: Departamento Internacional del BCRD.

El Reto para las Zonas Francas

Según lo establecido en el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) de la OMC en su artículo 27.2 inciso b), los países en desarrollo no podrán conceder ni mantener subvenciones supeditadas a los resultados de exportación, como las otorgadas bajo el régimen de Zona Franca, a partir del año 2003. Sin embargo, se otorgaron dos extensiones al período transitorio hasta el final del año 2007, y una última y sin posibilidad de otra prórroga hasta diciembre de 2015.

En este sentido, para cumplir con este mandato, debe eliminarse de la ley de Zonas Francas (Ley No. 8-90) el requisito de exportación de 80% para fines de incentivos tributarios, y por lo tanto las empresas podrían vender hasta el 100% en el mercado local. De igual forma se prohíben las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.

Frente a los compromisos adquiridos por la República Dominicana habrían dos opciones:

- 1) Continuar con los compromisos de exportación (80%) para las Zonas Francas, pero sujetos al pago del impuesto sobre la renta

del país. Esta opción no sería viable, ya que haría a las empresas del régimen menos competitivas a nivel internacional.

- 2) Eliminar las exigencias de porcentajes de exportación y permitir que las empresas ubicadas en zona franca puedan indistintamente exportar o vender su producción en el mercado local. Esta es una mejor opción, pero habría que plantear una tarifa especial del impuesto sobre la renta, que tenga en cuenta la competencia internacional, pero que permita cierta nivelación con las empresas fuera del régimen, debido a la desaparición del compromiso de exportación. Ibarra y Barbosa (2005), sugieren cobrar a las empresas del sector de Zonas Francas, después de un período de gracia de determinado número de años, una tarifa del 10%, porcentaje aplicado por China para empresas exportadoras para el año 2005, por considerar este país como principal competidor.

Aunque esto implica importantes retos para el sector, las empresas bajo el régimen reciben otros incentivos por la Ley No.8-90, que no están supeditados a requisitos de exportación, ni al empleo de materia prima importada, y por lo tanto no van en contra de lo exigido por la OMC, como son:

- Exención del pago del impuesto de renta a los beneficios y/o reinversiones declaradas como renta neta imponible por personas físicas o morales, que sean invertidos en el establecimiento y desarrollo de las Zonas Francas.
- Exención del pago de impuestos municipales creados que puedan afectar estas actividades.
- Exención de todos los impuestos de exportación o reexportación existentes.
- Exención del pago de impuestos sobre la construcción, los contratos de préstamos y sobre el registro y traspaso de bienes inmuebles a partir de la constitución de la Operadora de Zona Franca.
- Exención del impuesto a la Transferencia de Bienes Industriales (IT-BIS).

- Exención de los derechos consulares para toda importación destinada a los Operadores o Empresas de Zona Franca.
- Exención de Impuestos de patentes, sobre activos o patrimonio.
En otro orden, vale destacar que la OMC no se ha pronunciado en materia de subvenciones a las exportaciones de servicios, por lo que habría que distinguir entre las empresas productoras de bienes y las de servicios en el régimen. Para el año 2012, un 20.7% de las empresas del sector son de servicios (como call centers, servicios financieros, entre otros).

Por otro lado, las empresas del sector han estado planteado modificaciones a la Ley de Zonas Francas, que favorezcan a las empresas bajo el régimen. Dentro de las solicitudes recientemente planteadas se encuentran:

- Solicitar la eliminación del pago actual de 3.5% sobre las ventas locales que les exige la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), según la última reforma tributaria del 2012, ya que se eliminaría el requisito de ventas al mercado local.
- Ampliar el período de exención del impuesto sobre la renta para las empresas, que actualmente es por 20 años, a 25 años.

Bajo este escenario, queda en manos del gobierno realizar una estrategia acertada, que siga proveyendo incentivos al sector de Zonas Francas y que les permita ser competitivos a nivel internacional, sin crear disparidades en el mercado local. En ese sentido, lo más viable es buscar un tope de tasa de impuesto sobre la renta que se vaya aplicando de manera gradual hasta alcanzarla.

Referencias

Banco Central de la República Dominicana (2014). “Censo Económico del Sector de Zonas Francas”. Departamento Internacional.

Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (2012). “Informe Estadístico del Sector Zonas Francas 2012”.

Ibarra, Martín Gustavo y Barbosa, David (2005). “Diseño de mecanismos legales sobre Zonas Francas de conformidad con las regulaciones de la OMC”. Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Industria y Comercio (DICOEX).

Ley 8-90 del 10 de enero de 1990 sobre Fomento de Zonas Francas.

Publicado originalmente el 31 de marzo, 2014