

Contribución económica y beneficios generados por el régimen de Zonas Francas en Uruguay

De acuerdo con datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el año 2019 había más de 1.000 empresas habilitadas para operar en territorio franco. Estas ocupaban directamente, y de manera dependiente, a más de 15.000 personas, con una remuneración promedio que duplica aquella de los trabajadores fuera del régimen.

La inversión realizada por las empresas del régimen de Zonas Francas durante 2019 fue cercana a los USD 500 millones, un 5,6% de la inversión total del país. Entre 2005 y 2019, la inversión acumulada alcanzaba los USD 7.650 millones. Por otra parte, las exportaciones de bienes y servicios desde Zonas Francas superaron los USD 5.300 millones en 2019, cerca de un tercio del total de las exportaciones del país.

Se estima que, previo a la apertura del WTC Free Zone II y la segunda torre de Aguada Park, y sin considerar a la tercera planta de celulosa actualmente en construcción, la actividad económica de las empresas en el régimen representaba el 5% del PBI en 2019. A su vez, de forma indirecta e inducida, la actividad económica de las Zonas Francas generaba en 2019 casi 14.000 puestos adicionales, alcanzando los 29.000 empleos en total, el 2% del total de ocupados en el país.

Las exoneraciones tributarias otorgadas a territorios francos totalizaron en promedio los USD 280 millones entre los años 2014 y 2019. Con base en las estimaciones realizadas en este informe, el beneficio generado por las empresas en régimen de Zona Franca alcanzó cerca de USD 1.600 millones anuales en promedio. Por cada dólar exonerado, las Zonas Francas le generaron al país un retorno casi seis veces superior.

Introducción

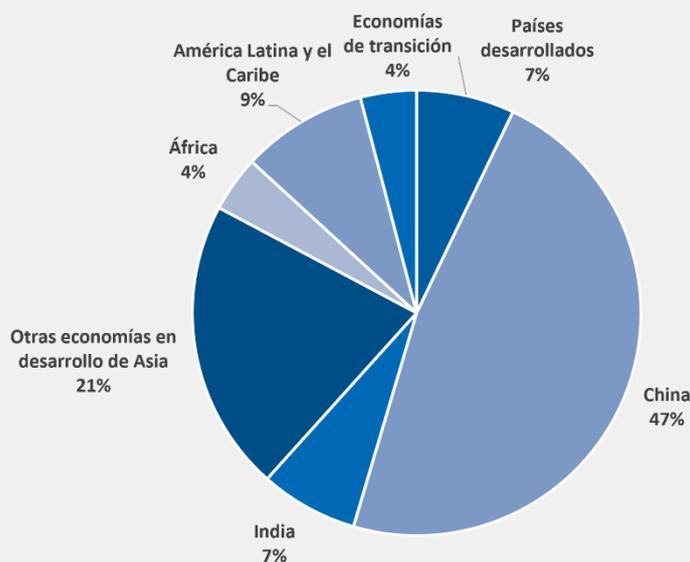
Según el censo de Zonas Francas 2011-2012, realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en ese período las Zonas Francas representaban el 3,5% del PBI nacional¹, cifra que sube al 5% en 2019 al incluir la planta de celulosa de Montes del Plata y el enclave ubicado en el World Trade Center (WTC) de Montevideo. Esta estimación no considera el potencial impacto que tendrá la tercera planta de celulosa, las torres WTC Free Zone II, ni la segunda y tercera torre de Aguada Park.

Según el último censo económico efectuado por el Área Zonas Francas del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (MEF), en 2019 había 1.024 empresas habilitadas a operar en territorio franco. Estas empleaban directa y dependientemente a 15.235 personas.²

Las Zonas Francas han sido un instrumento muy significativo en términos de inversiones. Según las cifras del MEF, durante 2019 las empresas del régimen invirtieron USD 499 millones, un 5,6% de la inversión total de la economía. Desde 2005 hasta 2019, las zonas francas han invertido casi USD 7.650 millones en el país. Las actividades que más se han beneficiado de esto son la industria manufacturera, el transporte y almacenamiento y el comercio al por mayor.

A su vez, en el año 2019 las exportaciones de bienes y servicios desde Zonas

Figura 1. Distribución mundial de las Zonas Francas, 2019



Fuente: WFZO.
Nota: Economías de transición incluye países en Europa del Este, Asia Central y Rusia. Países desarrollados incluye Europa, América del Norte, Australia, Israel, Japón y Nueva Zelanda.

Francas alcanzaron los USD 5.322 millones, un 31% del total de las exportaciones del país. El 52,5% de este valor correspondió a Servicios, sector que se sigue consolidando en este sentido, especialmente aquellos vinculados con la información y comunicación, administrativos y de apoyo, y profesionales, científicos y técnicos. El 27,2% fue exportado por las actividades de Comercio. El

restante 20,3% fue exportado por la Industria manufacturera.

El presente informe analiza el impacto económico de las Zonas Francas a nivel nacional. Se consideran en este análisis su efecto directo, indirecto e inducido. Asimismo, se presentan estimaciones sobre la contribución económica del régimen de Zonas Francas a la economía

Tabla 1. Características de las Zonas Francas de América Latina, 2019

País	Características			Impuesto a la renta	
	Cantidad de ZZFF	Número de empresas	Empleos directos	Zona Franca	Territorio No Franco
República Dominicana	225	673	171.726	0%	27%
Puerto Rico (*)	195	219	15.000	35%	35%
Colombia	111	973	55.103	20%	33% + 4% Sobretasa
Nicaragua	49	219	121.913	0%	30%
Costa Rica	41	375	115.161	0%	10% - 30%
Perú	39	289	4.263	0%	30%
Honduras	39	289	160.439	0%	25%
Panamá (*)	20	2.407	22.845	0%	25%
Brasil (*)	20	506	104.070	Reducción del 75%	15%
México	18	No disponible	No disponible	0%	30%
El Salvador	17	158	56.985	0%	25%
Argentina	13	No disponible	No disponible	35%	35%
Haití	11	24	20.980	0%	30%
Uruguay	11	1.074	15.337	0%	25%
Guatemala	8	176	6.129	0%	25%
Bolivia (*)	7	225	No disponible	0%	25%
Ecuador	4	10	3.364	Reducción del 5%	25%
Chile	3	2.027	19.100	0%	27%
Paraguay	2	173	2.500	0,5%	15%
Curazao	2	90	600	2%	22%
Cuba	1	50	7.427	0%	35%

Fuente: AZFA.

Nota: (*) valores a 2017.

del país, utilizando una metodología con resultados comparables con otros países de la región.

Las Zonas Francas en la región y el mundo

En un entorno global competitivo, la transformación productiva, la rápida inserción en las cadenas globales de valor y la atracción de capitales internacionales son factores fundamentales para el crecimiento de las economías emergentes. En este marco, numerosos países han apostado a las Zonas Francas como un instrumento para generar valor agregado, crear empleos de calidad, diversificar la matriz exportadora y atraer inversiones.

De acuerdo con la Organización Mundial de Zonas Francas (WFZO, por sus siglas en inglés), existen más de cinco mil territorios francos establecidos en más de 140 países (ver Figura 1).³ Este número ha crecido considerablemente desde los años 80, cuando había tan solo 200 territorios francos. Si bien China concentra una alta cantidad, son utilizados en todas las regiones del mundo. La organización define a una Zona Franca como aquella área, designada por uno o más gobiernos, donde las actividades económicas están permitidas y exoneradas (total o parcialmente) de tasas, impuestos, alcuotas u otros requerimientos regulatorios que de otra forma aplicarían.⁴

La creación y el desarrollo de este tipo de regímenes ha aumentado enormemente en los últimos 30 años. Se han convertido en una herramienta para

promover el desarrollo económico, con la atracción de inversiones y la generación de empleo. En algunos países, estos regímenes han contribuido significativamente al aumento de las exportaciones al promover la participación en las cadenas globales de valor, así como a la diversificación del comercio en bienes, servicios y destinos.

Según la WFZO, las experiencias económicas más exitosas en torno a las Zonas Francas están dadas en países en desarrollo que siguen una estrategia orientada a exportaciones. Numerosos gobiernos han adoptado este tipo de políticas, cuyo objetivo es la inserción satisfactoria en las cadenas productivas mundiales.

En este sentido, su éxito dependerá del diseño gubernamental del marco regulatorio y de un programa de políticas públicas que alinee a los territorios francos con las ventajas competitivas del país y sea armonioso con las particularidades del resto de la economía.

Si bien son muchas las Zonas Francas que se instalaron tempranamente en América Latina, el sector experimentó un amplio dinamismo en la región durante los años 90 y luego del 2010, a través de legislaciones favorables a su desarrollo. Según la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA), en el 2018 se reportaron más de 13 mil empresas instaladas en casi 800 Zonas Francas en Iberoamérica, las cuales emplean a más de un millón de personas.⁵ De ellas, al menos 240 son Zonas Francas uniempresariales, lo que significa

que se le concede una Zona Franca a una única empresa, dado su impacto y envergadura.

En 2018, según AZFA, el conjunto de las Zonas Francas iberoamericanas exportó más de USD 38 mil millones. Los países que más destacan en la materia son Puerto Rico, República Dominicana, Costa Rica y Uruguay, con más de USD 5 mil millones cada uno.

Para lograr el objetivo de atraer inversiones tanto extranjeras como locales, las Zonas Francas ofrecen distintos incentivos. Entre ellos suelen destacarse: Tasa de Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 0%, aranceles de 0%, garantías gubernamentales, operaciones aduaneras ágiles, ventanillas únicas, facilidad para la captación de mano de obra calificada, infraestructura de primer nivel, ubicaciones estratégicas, facilidades regulatorias, conectividad, seguridad, incentivos municipales, acompañamiento institucional, entre otros.

Aunque la mayoría de las Zonas Francas de América Latina tienen elementos en común en cuanto a los incentivos otorgados, sus principales diferencias se presentan en términos tributarios. Algunas cuentan con exenciones totales del impuesto a la renta y de otros impuestos aplicables, mientras que en otras las exenciones son parciales (Tabla 1).

De acuerdo con la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), se deben distinguir distintos tipos de beneficios a la hora de evaluar su contribución económica. Por un lado, existen las contribuciones económicas

Tabla 2. Indicadores de empleo por Zona Franca, 2019

Nombre	Total de empleos	Dependiente	No dependiente	Primaria completa (1)	Secundaria completa (1)	Terciaria completa (1)	Remuneración promedio (USD) (2)
Zonamérica	7.748	97%	3%	1%	37%	62%	3.500
Zona Franca Floridasur	524	93%	7%	9%	62%	29%	1.000
WTC Free Zone	1.578	97%	3%	1%	24%	76%	4.500
Aguada Park	2.741	98%	2%	3%	58%	39%	2.250
Zona Franca Libertad	203	97%	3%	6%	69%	25%	1.500
Zona Franca Colonia	478	97%	3%	13%	54%	33%	3.500
Parque de las Ciencias	687	89%	11%	1%	27%	72%	3.500
Zona Franca de Nueva Palmira	423	100%	0%	4%	84%	11%	2.500
Zona Franca Punta Pereira	763	100%	0%	17%	45%	38%	3.500
Zona Franca Colonia Suiza	34	71%	29%	5%	24%	71%	800
UPM Fray Bentos	576	100%	0%	1%	39%	60%	4.600
Total	15.755	94%	6%	3%	43%	54%	3.118

Fuente: MEF.¹³

(1) Valores para el año 2018 según "Informe de Contribución al empleo 2018" del Ministerio de Economía y Finanzas, apertura por del personal ocupado por nivel educativo según Zona Franca no esta disponible en el Censo realizado por el Ministerio en 2019.

(2) Valores promedios aproximados

directas de estos territorios, donde se destacan la atracción de la inversión (en especial, extranjera directa), la creación de empleos, el incremento de las exportaciones y la ganancia de divisas.

Por otro lado, como beneficios indirectos se destacan la creación de empleos indirectos e inducidos y los encadenamientos comerciales y productivos con proveedores locales. Dentro de los impactos económicos combinados se destaca el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). En lo que refiere a las contribuciones dinámicas a la economía, se debe resaltar la diseminación de tecnología, la transferencia de habilidades, la diversificación industrial y el incremento de la cooperación económica regional.

La combinación de estos beneficios podría impactar significativamente en la economía, a través del incremento del empleo, del PBI, las exportaciones, el nivel de salarios, la productividad y la diversificación productiva.

Las Zonas Francas en Uruguay

Definición

Las dos primeras Zonas Francas se instalaron en Uruguay en 1923 bajo la Ley N° 7.593, con el objetivo de desarrollar polos industriales en el interior del país (particularmente, en Colonia y Nueva Palmira). En diciembre de 1987 se realizó una reformulación profunda de la normativa, mediante la Ley N° 15.921⁶, reglamentada a través de los decretos N° 454/988⁷ y N° 920/988⁸ del año 1988. El principal objeto de esta Ley fue, según su primer artículo, "promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional". Como consta en su segundo artículo, "las zonas

francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, las que serán determinadas por el Poder Ejecutivo previo asesoramiento de la Comisión Honoraria Asesora de Zonas Francas, con el fin de que se desarrollen en ellas con las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en la presente ley, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios".

Según Uruguay XXI⁹, el régimen establecido tuvo éxito durante más de 30 años para atraer inversiones, generar empleos y diversificar la matriz exportadora. Bajo su marco normativo, se han desarrollado tres clases de actividades: la captación de inversión extranjera de industrias de gran porte (como UPM o Montes del Plata), inversiones en actividades logísticas vinculadas con encadenamientos industriales de la región e inversiones en servicios de exportación regionales o globales.

Sin embargo, y como forma de actualizar la normativa de acuerdo con las necesidades del actual contexto nacional e internacional, se promulgó en 2017 la Ley N° 19.566 y en 2018 el Decreto N° 309/018.¹⁰ La nueva normativa introdujo cambios en los objetivos y exigencias para operar bajo el régimen, así como ampliaciones en términos de las actividades habilitadas, cambios en el mínimo de empleo nacional exigido y en los beneficios tributarios, sin afectar lo acordado con los usuarios con anterioridad a su promulgación.

Las Zonas Francas, al igual que en la normativa anterior, son áreas del territorio nacional que podrán ser de propiedad pública o privada, aisladas y cercadas, que serán determinadas por el Poder Ejecutivo. En dichas áreas, se busca que se desarrollen toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios, con las exenciones tributarias

y los beneficios que se describen en la Ley.

Según el artículo 2 de la Ley 15.921 (modificado por la Ley 19.566), entre las actividades a desarrollar se encuentran:

- *Comercialización de bienes, excepto los referidos en el artículo 47 de la Ley, depósito, almacenamiento, acondicionamiento, selección, clasificación, fraccionamiento, armado, desarmado, manipulación o mezcla de mercancías o materias primas de procedencia extranjera o nacional. En todo caso que se produzca el ingreso de los bienes al territorio político nacional, será de estricta aplicación a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley.*

- *Instalación y funcionamiento de establecimientos fabriles, dedicados a la industrialización.*

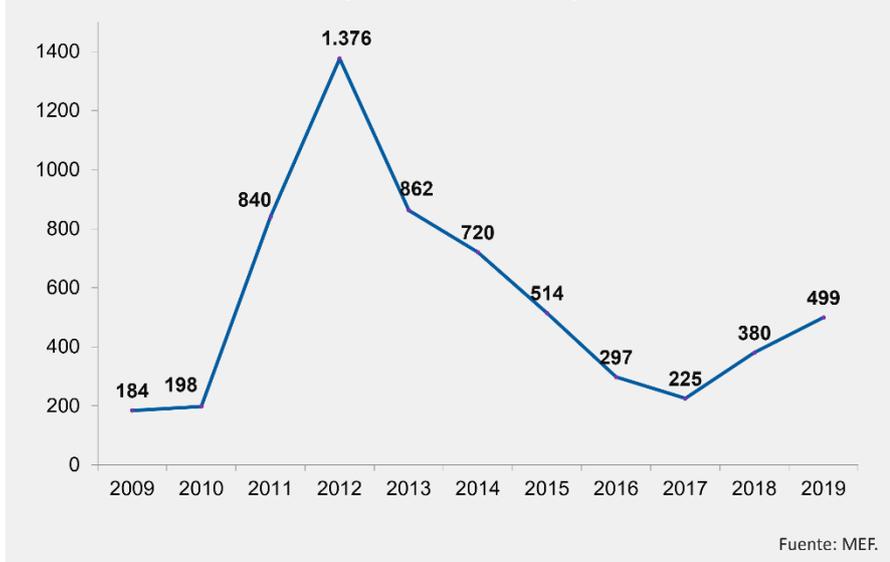
- *Prestación de todo tipo de servicios, no restringidos por la normativa nacional, tanto dentro de la Zona Franca como desde ella a terceros países. Se considerarán comprendidas en el presente literal, las prestaciones de servicios dentro de cualquier zona franca en beneficio de usuarios de otras zonas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

Los servicios prestados a terceros países a que refiere el inciso anterior podrán brindarse, desde la Zona Franca hacia territorio nacional no franco, a empresas que sean contribuyentes gravados por el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRA).

Lo establecido en los incisos precedentes no podrá afectar los monopolios, exclusividades estatales o concesiones públicas.

- *Otras actividades que, a juicio del Poder Ejecutivo, resultasen beneficiosas para la economía nacional o para la integración económica y social.*

Figura 2. Inversión realizada por Zonas Francas
(millones de dólares)



Las empresas habilitadas para desarrollar actividades en las Zonas Francas pueden ser personas físicas o jurídicas, organizadas bajo cualquier forma societaria.

Las Zonas Francas deben proporcionar a sus usuarios la infraestructura necesaria para su funcionamiento, lo que implica la urbanización mínima (oficinas, depósitos, predios) así como servicios básicos (electricidad, saneamiento, comunicaciones, seguridad, entre otros).

Según su ubicación y desarrollo, las zonas francas ofrecen diversas posibilidades para las empresas, como mano de obra capacitada, amplios servicios de transporte, playas de contenedores, construcciones dedicadas a actividades industriales, comerciales o de servicios, predios de distintas dimensiones para la construcción de instalaciones, servicios de alta confiabilidad y oficinas adaptables a la operativa de distintas organizaciones.

Actualmente, Uruguay cuenta con once Zonas Francas operativas con diversas especializaciones productivas (ver Tabla 2). Además, en 2019 se otorgaron dos nuevos permisos y en 2021 uno. En abril de 2019 se autorizó el régimen para el segundo proyecto de la empresa finlandesa UPM-Kymmene en Durazno, mientras que en noviembre de 2019 se autorizó una Zona Franca Audiovisual en el departamento de Maldonado. En junio de 2021 se aprobó una nueva Zona Franca de servicios en Punta del Este.

La dirección, control y supervisión de las zonas francas se encuentra a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional de Zonas Francas (DNZF) desde la promulgación de la Ley 19.996 en 2021. Previamente, los territorios operaban bajo la órbita del Área de Zonas Francas, dentro de la Dirección General del Comercio; estas oficinas fueron suprimidas, atribuyéndose sus funcionalidades a la DNZF. A partir

de la aprobación del Código Aduanero (Ley 19.276 del 2014), las Zonas Francas pasaron de ser un exclave a formar parte del territorio aduanero. Por lo tanto, la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) comenzó a controlar y fiscalizar la entrada, permanencia y salida de mercaderías y personas, dentro del ámbito de sus competencias.

Sin embargo, cada Zona Franca puede ser desarrollada por particulares autorizados o por el Estado. Quienes se constituyan como desarrolladores no dispondrán de las exenciones y beneficios que se conceden a los usuarios. Se entiende al desarrollo de una Zona Franca como la operación por la cual se provee a los usuarios de infraestructura necesaria para instalarse y desarrollar sus actividades dentro del territorio franco, amparándose en los beneficios consagrados por la Ley, a cambio de un precio.

Para instalar una Zona Franca en el país es necesaria una resolución gubernamental donde se detalle el período autorizado para la explotación, la superficie que ocupa la zona, la inversión mínima comprometida y el canon a pagar, entre otros. Ello implica presentar una solicitud de autorización, junto con un proyecto de inversión que demuestre tanto la viabilidad económica y financiera del mismo como los beneficios generados para el país.

Se entiende a los usuarios como las personas físicas o jurídicas que posean el derecho a desarrollar una actividad productiva en la Zona Franca. Existen dos categorías de usuarios: a) los directos, aquellos que celebran un contrato directamente con el desarrollador, adquiriendo su derecho a explotar la Zona Franca; y b) los indirectos, que celebran un contrato con el usuario directo, adquiriendo el derecho a operar y a utilizar sus instalaciones. En todos los casos los contratos deben ser aprobados por la autoridad competente.

El costo del usuario directo para con el desarrollador surge del contrato celebrado en el cual se fija, por lo general, un canon según el espacio a ocupar y las obras de infraestructura que realizará el usuario. Mientras tanto, el costo del usuario indirecto suele contar con un canon anual abonado al usuario directo y una contraprestación variable, dependiendo de las operaciones que se realicen.

Según el último censo de Zonas Francas, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas en 2019, 1.024 empresas forman parte del número de usuarios del régimen. En su mayoría, realizan actividades de comercio, servicios profesionales y servicios financieros.

Marco regulatorio

Según las normas jurídicas antes mencionadas, en las Zonas Francas puede desarrollarse toda clase de actividades, ya sean industriales, comerciales o de servicios. El objeto de los usuarios que sean personas jurídicas deberá ser alguno de los previstos en el Artículo 2 de la Ley 15.921, limitados única y exclusivamente a Zonas Francas (aplican excepciones).

Además, en el momento en que un usuario busque establecerse, se exige que se presente información sobre la empresa, el proyecto de inversión y el plan de negocios, sobre el que se evalúa la viabilidad y el aporte a los objetivos establecidos por la normativa. En este sentido, podrán ser exigibles mínimos en términos de recursos humanos y capital fijo. Todos los usuarios deberán presentar, cada dos años, una declaración jurada a la autoridad competente con la información relativa al grado del cumplimiento del proyecto de inversión aprobado según las formas establecidas por el Poder Ejecutivo.

Como beneficio por desarrollar su actividad, los usuarios estarán exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquellos que requieran una exoneración específica. Entre ellos, se destacan:

- *Impuesto al Control de las Sociedades Anónimas (ICOSA).*
- *Impuesto Específico Interno (IMESI).*
- *Impuesto al Patrimonio (IP).*
- *Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE).*
- *Impuesto al Valor Agregado (IVA).*

Adicionalmente, los accionistas no se encuentran gravados por ningún impuesto sobre los dividendos que provengan de una sociedad usuaria de Zona Franca, ya sean personas físicas o jurídicas, residentes o no residentes. En cualquier momento se permite disponer libremente del capital y de las utilidades, enviándolas al lugar que se desee.

Tabla 3. Patrón de exportaciones por Zona Franca, 2019

Nombre	Total de exportaciones (USD, millones)	Total de empresas exportadoras	Promedio por empresa exportadora (USD, millones)
Zonamérica	2.184	378	6
UPM Fray Bentos	376	3	125
Zona Franca Punta Pereira	512	3	171
WTC Free Zone	683	102	7
Zona Franca Colonia	565	28	20
Aguada Park	712	66	11
Parque de las Ciencias	141	22	6
Zona Franca Floridasur	33	43	1
Zona Franca de Nueva Palmira	59	3	20
Zona Franca Libertad	35	15	2
Zona Franca Colonia Suiza	22	4	6
Total	5.322	673	8

Fuente: MEF.

Estas exenciones no comprenden las contribuciones especiales de seguridad social. En este sentido, los usuarios deberán emplear al menos a un 75% de ciudadanos uruguayos (reducible en algunos casos, previa autorización del Poder Ejecutivo), ya sean naturales o legales, para mantener los derechos que otorga el régimen. Los ciudadanos extranjeros pueden renunciar a la tributación de la seguridad social en Uruguay.

Como se detalla en el artículo 25 de la Ley N° 15.921, el Estado asegura al usuario, durante la vigencia de su contrato, las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos que acuerde. Además, la Ley N° 19.566 asegura que los usuarios mantendrán todos los beneficios, exoneraciones y derechos acordados con anterioridad a la Ley.

En términos de plazos, los usuarios directos tienen un máximo de quince años para la realización de actividades industriales y de diez años para actividades comerciales o de servicios. En cambio, para los usuarios indirectos, este plazo es de cinco años para cualquier actividad. Estos plazos son extensibles bajo el cumplimiento de algunas condiciones.

Un requisito fundamental para los usuarios es que su actividad sustancial sea desarrollada al interior de la Zona Franca. Ello significa que empleen a tiempo completo recursos humanos según la actividad que realicen, con una remuneración y capacitación adecuada, utilizando las instalaciones que provee el desarrollador de la Zona Franca. En este sentido, no solo la contratación de personal será un requisito para operar como usuario, sino que se debe cumplir una relación coherente con la actividad realizada.

Por otra parte, los usuarios no pueden desarrollar actividades industriales, comerciales ni de servicios por fuera de la Zona Franca. Las excepciones a ello son la cobranza de carteras morosas, siempre que se efectúe a través de terceros, y la exhibición de mercaderías en Montevideo para aquellos usuarios en Zonas Francas por fuera del área metropolitana, con previa autorización.

Además, la Ley autoriza a los usuarios que no se encuentren en el área metropolitana para que puedan desarrollar actividades por fuera de la Zona Franca, en oficinas administrativas que proporcione el desarrollador, siempre que sean complementarias a la actividad sustantiva que llevan adelante. Estas podrán ser: facturación, cobranza, relaciones públicas o manejo de documentación auxiliar.

Adicionalmente, la Ley 19.566 habilitó a que se presten servicios desde Zona Franca hacia territorio nacional no franco, siempre que sea a empresas contribuyentes gravadas por IRAE. El Poder Ejecutivo podrá habilitar otros servicios que puedan prestarse al resto del territorio nacional, aunque estos quedarán bajo el régimen general de tributación.

Dentro de las actividades que los usuarios suelen realizar en Uruguay, se destaca la comercialización de bienes o su depósito, acondicionamiento, fraccionamiento, manipulación, mezcla o armado de mercadería, funcionamiento de establecimientos fabriles y prestación de todo tipo de servicios.

En cuanto a los bienes, las mercaderías que importen las Zonas Francas desde el resto del mundo estarán exentas de todo tributo sobre la importación, cualquiera sea su naturaleza y su origen. El mismo tratamiento rige para la exportación de las mercancías hacia el resto del mundo, previamente introducidas o elaboradas en el territorio franco. Mientras que la introducción de mercaderías provenientes del territorio nacional no franco se deberá ajustar a las normas y tributos vigentes para la exportación, la introducción de mercaderías desde la Zona Franca al territorio nacional no franco se deberá considerar una importación a todos sus efectos, abonando los tributos correspondientes.

Un caso particular son las ventas realizadas desde zonas francas hacia el Mercosur. Las mismas están sujetas al Arancel Externo Común del bloque para bienes procedentes de terceros países, salvo algunas excepciones establecidas en acuerdos bilaterales negociados por

Uruguay. Cabe destacar que toda mercadería originaria de un miembro del Mercosur, o de un tercer país con las mismas reglas de origen, no perderá su carácter de originaria al transitar sobre una Zona Franca bajo control estatal. Esta situación está regida por la Decisión 33/15 de julio del 2015 del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur.¹²

Dentro de las restricciones al comercio de bienes, se prohíbe la introducción a Zonas Francas de armas, pólvora, municiones y demás armamento de uso bélico, así como de aquellos bienes declarados contrarios a los intereses del país por parte del Poder Ejecutivo.

Además, las mercaderías de procedencia extranjera que tengan como destino una Zona Franca deben cumplir de inmediato este destino, salvo aquellos depósitos que se ubiquen en los recintos aduaneros y por un plazo determinado. Las Zonas Francas no restringen ninguna operación que pueda realizarse con la mercadería, y a partir de la Ley 19.276, dejan de ser un exclave y forman parte del territorio aduanero bajo el control de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).

Por último, dentro de las Zonas Francas es totalmente libre la obtención de créditos internacionales, para lo cual no se requiere ningún tipo de autorización, depósito ni pago de impuesto. En este sentido, las mercaderías que estén en depósito en estas zonas podrán utilizarse como garantía real del financiamiento, a través de la emisión de certificados de depósito.

Las empresas que desarrollen su actividad en una Zona Franca y realicen algún tipo de incumplimiento podrán ser multadas con hasta un máximo de 10 millones de U.I. (aproximadamente USD 1,2 millones), además de prohibiciones y limitaciones en relación con su operativa, y la pérdida de los beneficios que dicta la Ley.

Efecto directo del régimen en la economía uruguaya

De acuerdo con datos del INE, en 2011-2012 las Zonas Francas representaban el 3,5% del PBI nacional¹³, cifra que ronda el 5% en 2019, luego de puesta en funcionamiento la planta de celulosa de Montes del Plata y el enclave ubicado en el World Trade Center (WTC) de Montevideo, y que se ha mantenido constante desde el 2017. En 2019, último dato disponible, había 1.024 empresas habilitadas a operar territorio franco, las cuales ocupaban directamente y de manera dependiente a 15.235 personas.¹⁴ El 49% lo hace en Zonamérica, el 18% en Aguada Park, el 10% en WTC Free Zone, el 5% en Zona Franca Punta Pereira, y el 18% restante en los demás emplazamientos.

La inversión realizada por las empresas del régimen durante 2019 alcanzó los USD 499 millones, un 5,6% de la

Figura 3. Exportaciones por sector, 2019

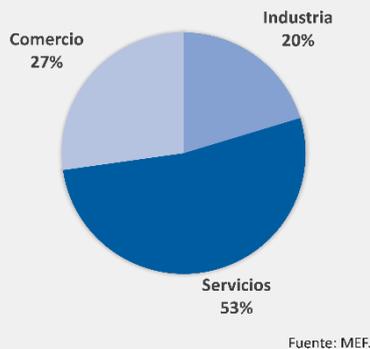
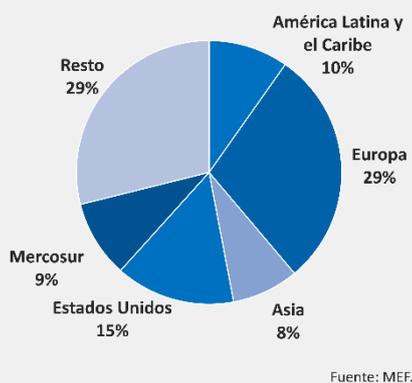


Figura 4. Exportaciones por destino, 2019



inversión total de la economía (ver Figura 2). A su vez, en el año 2019 las exportaciones de bienes y servicios desde zonas francas alcanzaron los USD 5.322 millones, un 31% del total de las exportaciones del país.

Inversión

Las Zonas Francas constituyen un instrumento que potencia la inversión a través de la atracción de capitales nacionales y extranjeros, que logran desarrollar emprendimientos productivos como usuarios de territorios francos gracias a las facilidades y exenciones tributarias que estos brindan.

En 2019, de acuerdo con los datos del MEF, las zonas francas realizaron el 5,6% del total de la inversión de la economía, lo que significó casi USD 500 millones. El 65% fue realizada por el sector Industria, el 19% por el sector Servicios y el 16% por el sector Comercio. La inversión promedio por empresa instalada en Zona Franca se encuentra en los USD 1,7 millones. Sin embargo, las empresas en el sector industrial invirtieron muy por encima de dicho promedio: USD 18,4 millones, indicando la mayor propensión a invertir de este sector.

Más de la tercera parte del total de las empresas usuarias de zonas francas realizaron algún tipo de inversión en 2019, frente a 2018 que lo había hecho solo la cuarta parte.

En los últimos diez años, el pico máximo de inversión anual fue alcanzado en 2012. Luego existe una tendencia decreciente que se revierte en el 2018. La inversión acumulada entre el 2005 y el 2018 alcanza los USD 7.155 millones (Figura 2).

En términos de tamaño, las empresas con 50 ocupados o más realizaron el 72% de la inversión total. Con un porcentaje menor, las empresas que emplean entre 20 y 49 empleados invirtieron un 12% del total. El restante 16% lo invirtieron las empresas de menor tamaño.

Según el Censo 2018,¹⁵ se observa que el porcentaje de empresas que realizan inversiones difiere entre las Zonas Francas. En aquellas más antiguas, como Colonia Suiza, Colonia, Libertad, Florida y Zonamérica, el porcentaje es menor que en las demás. Esto se debe a que las empresas en estos emplazamientos se encuentran en otra etapa de su ciclo de vida, por lo que tienden a ser menos intensivas en capital invertido.

Empleo

La mayoría de los puestos laborales en territorio franco eran ocupados por trabajadores relativamente más jóvenes y calificados que el resto de la población general. El 54% de los empleados tenía entre 30 y 49 años (frente a aproximadamente 50% en el resto de la economía, según censo 2018), el 34% entre 15 y 29 años (23% en el resto de la economía) y el 10% tenía 50 años o más (28% en el resto de la economía).

Por su parte, más del 56% de los trabajadores ocupados por empresas en régimen de Zona Franca tenía formación terciaria, más de cinco veces más que en la población ocupada en empresas fuera del régimen (10%). Un 58% eran hombres y un 42% mujeres, cifras similares al resto de la economía.

La remuneración promedio del personal dependiente fue de USD 3.318 mensuales en 2019, levemente inferior al del año anterior (USD 3.354). La cifra varía significativamente según la Zona Franca. Mientras que en UPM Fray Bentos es donde se abonan mayores salarios (por encima de los USD 4.500 mensuales en promedio), Zona Franca Colonia Suiza es donde se encuentran las menores remuneraciones (por debajo de los USD 1.000 mensuales en promedio).

La remuneración de una persona promedio ocupada por una empresa instalada en Zona Franca es casi el doble (78% superior, o USD 1460 por encima) respecto del resto de los trabajadores en la economía. Las empresas que pagan remuneraciones más altas son aquellas que ocupan entre 10 y 19 personas, le siguen aquellas que ocupan 50 o más personas, por encima del promedio.

De acuerdo con las estimaciones del MEF,¹⁶ si no existieran las Zonas Francas la tasa de desempleo nacional sería

un 0,9% superior, aunque esta estimación es conservadora, ya que no toma en cuenta los empleos indirectos e inducidos que se detallan más adelante en el informe. Si se realiza un análisis departamental, el desempleo subiría un 2,5% en Colonia, un 1,6% en Montevideo, un 2,0% en Río Negro y un 1,5% en Florida solo por el efecto de los empleos directos de los emplazamientos francos.

En cuanto al tamaño de las empresas, el censo revela que en 2019 el 67% de los ocupados en Zonas Francas estaban empleados por empresas que pueden ser calificadas como grandes, en la medida que su personal ocupado es mayor o igual a 50.

En términos de actividad, si se dividen las empresas entre servicios, industria y comercio, los servicios contemplaban al 72% del personal dependiente. Por su parte, el comercio representó al 19% de los ocupados dependientes, mientras que la industria empleó al 9% de los dependientes. El personal no dependiente que trabaja en las Zonas Francas nacionales ascendía a 520 personas en 2019, en su mayoría profesionales y técnicos.

Exportaciones

Las Zonas Francas poseen un potencial dinamizador de las exportaciones, pudiendo contribuir no solo a su incremento, sino a su diversificación en rubros y destinos. En 2019, las Zonas Francas nacionales realizaron exportaciones de bienes y servicios por USD 5.322 millones, lo que representó el 31% de las exportaciones totales del país y un crecimiento de 7% con respecto a 2018. Las Zonas Francas cuentan con diferentes especializaciones productivas, lo que implica la participación en distintas cadenas de valor y, por lo tanto, la exportación de bienes de diferente tipo, cantidad y valor (ver Tabla 3).

Las Zonas Francas que más contribuyeron en términos de valor exportado fueron Zonamérica con USD 2.184 millones y Aguada Park con USD 711 millones. Es decir, entre ambas, representan el 54% del total exportado desde territorio franco.

En 2019 las empresas que exportaron fueron el 67% del total de los habilitados para operar. Las Zonas Francas que tienen mayor propensión a exportar son aquellas vinculadas a los servicios y que se ubican en Montevideo. Por su parte, las empresas que exportan bienes son la minoría; en 2018 fue el 6%, destacándose la pasta química de madera, los concentrados artificiales para bebidas y otros productos alimenticios, que representan casi la totalidad de las exportaciones. Estos bienes tienen un valor agregado mayor que los que conforman la canasta exportadora nacional desde territorio no franco. Esta está sesgada hacia *commodities* rurales (carne, madera, lácteos, semillas y cereales).

Figura 5. Exoneración tributaria del régimen
(millones de pesos)



De esta manera, dentro de las Zonas Francas se detectan patrones de especialización distintos a los del resto del país. En particular, el 53% de lo exportado en 2019 por los usuarios de Zona Franca ha correspondido a Servicios. Se destacan los servicios no tradicionales, como “Servicios de información y comunicación”, “Servicios administrativos y servicios de apoyo”, y “Servicios profesionales, científicos y técnicos”. Por su parte, el 20% de lo exportado durante el 2019 por los usuarios correspondió a Industria manufacturera, mientras que el Comercio representó un 27%.

Sobre la cantidad de empresas que exportan por sector, los datos del MEF de 2019 no desglosan esta información. Sin embargo, en el censo de 2018, se observa que la exportación promedio por empresa es ampliamente superior en aquellas cuya actividad principal es la manufactura, en comparación con las demás actividades. Existen 11 empresas cuya actividad principal es la manufactura y se dedican a exportar y, en promedio, lo hicieron por valores superiores a USD 174 millones. Las empresas que se dedicaron a los servicios lo hicieron, en promedio, por 5 millones (ver Figura 3).

Las Zonas Francas con perfil exportador industrial se ubican principalmente en el interior del país. Casi la totalidad de las exportaciones de manufactura provienen de UPM Fray Bentos, Zona Franca Punta Pereira, y Zona Franca Colonia. En cambio, las Zonas Francas dedicadas a la exportación de servicios se concentran principalmente en Montevideo, donde se destacan Zonamérica, Aguada Park y WTC Free Zone, las cuales exportaron el 97% del total de los servicios.

Al realizar el análisis por tamaño de empresa, también debemos referirnos al censo anterior. En 2018, el 64% de las exportaciones se realizaron por empresas con 50 o más empleados. Le siguen

las empresas con entre 20 y 49 empleados, con el 19%. Por otro lado, tanto las empresas con entre 5 y 19 empleados como aquellas que ocupan entre 1 y 4 personas exportaron el 9% del total.

En cuanto a los destinos de las exportaciones (ver Figura 4), en 2019 el 29% de las mismas se colocaron en Europa, 15% en Estados Unidos, 10% en América Latina y el Caribe y el 8% en Asia. Estados Unidos encabeza la lista por países, recibiendo exportaciones por USD 777 millones, seguido por los Países Bajos (USD 578 millones) y Brasil (USD 503 millones).

Según el censo de 2018, se puede observar que a los países del Mercosur y a Estados Unidos se exportan principalmente servicios, hacia el resto de Latinoamérica se realizan exportaciones bajo la modalidad de *trading* y exportaciones de manufacturas. Hacia Europa y Asia se destina principalmente manufactura.

Exoneraciones tributarias

El régimen tributario en el cual operan las Zonas Francas es un incentivo clave para las empresas multinacionales que se instalan en nuestro país, ya que reduce los costos de operación y posibilita su instalación en nuestro territorio. El supuesto clave bajo el que se reduce la carga tributaria para las empresas del régimen es que el monto exonerado es ampliamente inferior a los beneficios que genera la instalación de empresas en el país. La Dirección General Impositiva (DGI) estimó que la exoneración tributaria anual que recibió el régimen en 2020 ascendería a cerca de USD 237 millones. Como se demostrará en las siguientes secciones de este informe, los beneficios del régimen para la economía del Uruguay son ampliamente superiores a los montos exonerados.¹⁷

De acuerdo con el estudio realizado por la DGI, el IRAE es el impuesto por el que se realizan mayores exoneraciones, unos USD 107 millones en 2020; junto con el Impuesto al Patrimonio componen el 90% de las exoneraciones otorgadas (Figura 5). Las exoneraciones de los últimos cinco años representan cerca del 0,4% del PBI.

Efectos indirectos e inducidos

Según la metodología tradicional, se conoce como impacto directo al valor bruto de producción (consumo intermedio de origen nacional y valor agregado), mientras que el impacto indirecto se define como las repercusiones en otros sectores productivos del país generadas por las relaciones interindustriales en la cadena de valor. El impacto inducido es el gasto que se produce en la economía, asociado a los ingresos laborales generados por el sector.¹⁸

Para computar el impacto indirecto, a través de la Matriz de Insumo-Producto se consideran los requerimientos del sector para producir una unidad de producto en el resto de los sectores de la economía. Se utiliza lo que se conoce como el “Multiplicador de Leontief”, que mide la capacidad de una actividad económica de desarrollar otras actividades a través de su demanda de insumos intermedios.

De esta forma, se cuantifica el aumento de la producción total de la economía en respuesta a una unidad adicional de demanda final del sector directamente afectado. En otras palabras, las empresas utilizan insumos de otros sectores en su proceso productivo, demandando parte de la producción que realiza el resto de los sectores de la economía. Estos encadenamientos provocan que, al aumentar la demanda de insumos por parte de las empresas que aumentarán su producción, de forma indirecta aumente la actividad en los sectores que son parte de dicho proceso productivo.

Bajo el supuesto de que el aumento de actividad económica se traduce finalmente en más puestos de trabajo, las Zonas Francas generarían potencialmente de forma indirecta 10.300 puestos adicionales en la economía.

Para computar el impacto inducido, se tienen en cuenta los sueldos que paga cada sector del que se demandan insumos. Para obtener la estimación del efecto inducido, se debe imputar una propensión marginal a consumir a nivel general (80%), de modo que se refleje el potencial gasto de consumo que se produce en la economía, asociado a los ingresos laborales generados por el sector. De acuerdo con lo estimado, las Zonas Francas generarían un impacto inducido que provocaría potencialmente un aumento adicional de alrededor de 3.300 puestos de trabajo en la economía.

Por el empleo generado de forma indirecta, el Estado recaudaría unos USD 46 millones por concepto de aportes al BPS y recaudación de IRPF. De forma inducida, la recaudación del Estado se vería incrementada en USD 14 millones (BPS e IRPF). De esta forma, en total, el Estado recaudaría aproximadamente USD 60 millones como consecuencia de los impactos indirectos e inducidos del régimen de Zonas Francas.

Si se tiene en cuenta la suma de los empleos generados de manera directa, indirecta e inducida, las Zonas Francas en Uruguay generan cerca de 29 mil puestos de trabajo, casi el 2% del total de personas empleadas en el país.

Beneficio económico generado por el régimen

Antecedentes internacionales

A nivel internacional se han identificado dos formas ampliamente utilizadas para medir el beneficio económico de las Zonas Francas. Por un lado, se intenta cuantificar el impacto del régimen sobre la recaudación impositiva. Tradicionalmente, ello se ha limitado a calcular la diferencia entre la recaudación impositiva de las empresas ubicadas en territorios francos frente a lo que se recaudaría si estuvieran ubicadas en territorio no franco. Esta metodología tiene la limitación de que asume que existen empresas dentro de Zona Franca que estarían dispuestas a invertir y operar de igual forma en territorio no franco sin las exoneraciones tributarias, lo cual no se ajusta a un criterio de racionalidad en las decisiones de inversión.

Se plantea que en las Zonas Francas se pueden encontrar dos tipos de empresas: aquellas que no se instalarían en la economía de no existir el régimen, porque sin las exoneraciones tributarias no serían rentables, y aquellas que igualmente se hubiesen instalado, aunque a costa de una menor rentabilidad. En este marco, la recaudación fiscal que se logra con el primer grupo es un beneficio del régimen, ya que de otro modo esas empresas no existirían. En cambio, a la recaudación fiscal que se obtiene a partir del segundo grupo de empresas, se le debe restar la recaudación que se hubiera logrado si se hubiesen instalado en territorio no franco (lo que los autores denominan Territorio Aduanero Nacional o TAN).

Por otra parte, una segunda metodología busca estimar el Beneficio País del régimen de Zonas Francas, lo cual implica realizar un análisis costo-beneficio basado en el enfoque de Warr (1989).¹⁹ A partir de su concepto de enclave, se diagrama un modelo conceptual que involucra flujos económicos entre el país anfitrión y la Zona Franca. Mientras que la economía provee capital, infraestructura, recursos humanos, insumos y

servicios públicos, recibe a cambio pagos y utilidades.

Los beneficios económicos surgen del uso de recursos humanos, insumos y materias primas, así como del pago de impuestos y cánones. Según el modelo de aplicación simplificado que propone Céspedes-Torres (2012)²⁰ se deben identificar beneficios y costos económicos. Dentro de los beneficios, se encuentran:

• *Diferencial de salarios abonados a los trabajadores de Zonas Francas en comparación a territorio no franco.*

• *Compra de insumos locales, teniendo en cuenta el grado de componentes locales (no importados).*

• *Impuestos y cánones abonados por Zonas Francas y sus usuarios.*

Por su parte, dentro de los costos económicos se deben considerar:

• *Inversión en infraestructura, realizada en áreas o parques industriales que albergan a las Zonas Francas.*

• *Infraestructura pública (recursos del Estado) fuera de los parques francos, como carreteras, puertos o aeropuertos.*

• *Costo de la agencia de atracción de inversiones (sea pública o privada).*

• *Inversión pública en instituciones educativas, de la calificación demandada a los recursos humanos por parte de los usuarios de las Zonas Francas.*

• *Incentivos y exoneraciones fiscales.*

En el contexto latinoamericano, Costa Rica se destaca por haber realizado varios estudios de impacto aplicados a Zonas Francas con esta metodología en informes periódicos y evaluando el beneficio año a año. El país cuenta con amplias bases de datos en la materia, que recogen anualmente la mayoría de estas variables. En el informe realizado para el período 1997-2005, se distingue el Beneficio País, según si se consideran las exenciones fiscales como parte de los costos. Debido a que no hay consenso técnico sobre si debieran o no incluirse como un costo, lo común suele ser hacer dos estimaciones. También se estima el beneficio para todo el período, utilizando una Tasa Social de Descuento. Como resultado, se obtiene que el Beneficio País promedio anual es de USD 692 millones y el Beneficio País promedio anual es de USD 527 millones. En promedio, se obtiene una tasa de beneficios sobre exenciones de 333%.²¹

En un estudio posterior, que identifica los beneficios del régimen entre 2011 y 2015,²² se realizan modificaciones en las variables de beneficios y costos. Dentro de los beneficios, se registra ahora el diferencial entre el salario anual promedio pagado por las empresas de Zonas Francas y el salario anual promedio nacional del sector privado, junto con el diferencial en cargas sociales, impuesto a la renta y otros beneficios sociales. Además, se computa como un beneficio del régimen los salarios y car-

gas sociales pagadas al empleo indirecto generado. Frente a la metodología anterior, se destaca la quita del rubro que identificaba los cambios en la inversión acumulada.

Como resultado, el informe estima Beneficios País que ascienden a los USD 2.761 millones anuales en promedio. Además, el valor del indicador de retorno sobre incentivos alcanza un valor promedio de 5,8 para el período analizado, resultante del cociente entre Beneficios País y exoneraciones. En promedio, el Beneficio País anual resultó en un valor de USD 2.757 millones.

La base metodológica de estos estudios es la presentada por Céspedes-Torres (2012). Sin embargo, pueden apreciarse algunas diferencias importantes. En primer lugar, los análisis se realizan a precios de mercado, por lo que no se utilizan precios sombra ni factores de conversión. Ello implica que los mismos no son análisis costo-beneficio económico. Además, en algunos casos se considera como un beneficio a las inversiones realizadas por el régimen y no se consideran como costos a aquellos asociados a la inversión en infraestructura o en educación. También se destaca la consideración de los costos vinculados con la administración del régimen, aspecto no contemplado bajo la propuesta del autor.

Como se aprecia, el análisis costo-beneficio es flexible en su aplicación al estudio de impacto de Zonas Francas. En este sentido, la delimitación metodológica de cuáles serán los beneficios y costos del régimen que se tendrán en cuenta, así como su forma de cálculo, serán aspectos fundamentales en una posible aplicación.

Estimación de beneficios del régimen para Uruguay

Actualmente no se cuenta con información disponible para realizar los estudios de análisis del impacto fiscal de las Zonas Francas detallados en la sección anterior. Esto se debe a la falta de acceso a balances contables y estados financieros a nivel desagregado de una muestra de empresas, tanto de territorio franco como del resto de la economía.

Dicho lo anterior, se realiza el análisis costo-beneficio aplicable al régimen de Uruguay, con las limitantes que implica utilizar exclusivamente datos disponibles de forma pública.^{23,24}

Existen beneficios que no son tomados en cuenta a través de la aplicación de esta metodología. Por ejemplo, el incremento de la productividad de los recursos humanos generado por la inversión de las Zonas Francas en capacitación, la adopción de prácticas empresariales innovadoras, la incorporación de estándares de calidad internacional y la inducción a su adopción a parte de los provee-

Tabla 4. Impacto de las Zonas Francas en Uruguay, 2014-2019

Componentes	USD millones						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio
A. Ingreso País	1.467	1.512	1.257	1.729	1.835	1.978	1.630
% del PBI	2,6%	2,8%	2,4%	2,9%	3,1%	3,6%	2,9%
1. Diferencial de salarios	200	267	257	402	389	396	318
2. Compra de insumos	547	731	703	1.101	1.066	1.084	872
3. Inversión	720	514	297	225	380	499	439
4. Cánones pagados	-	-	-	-	-	-	-
B. Costo País	33	31	34	37	41	40	35
% del PBI	0,06%	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%	0,07%	0,06%
5. Inversión en Infraestructura	9	8	10	10	11	13	11
6. Inversión en Educación	22	21	22	26	27	26	24
7. Promoción y Administración del Régimen	1	1	1	1	3	1	1
C. Beneficio País	1.435	1.482	1.224	1.692	1.794	1.938	1.594
% del PBI	2,5%	2,8%	2,3%	2,8%	3,0%	3,5%	2,8%
D. Exoneraciones tributarias	302	322	237	261	286	264	279
1. IRAE	188	207	134	140	145	119	156
2. IP	102	101	89	100	120	118	105
3. IVA	0	0	0	1	2	2	1
4. IRPF	11	13	13	20	19	25	17
E. Retorno por dólar exonerado (C / D)	4,8	4,6	5,2	6,5	6,3	7,3	5,8

Fuente: cálculos propios

dores locales, la transferencia de tecnología, y otros efectos indirectos e inducidos sobre el empleo, la inversión, la recaudación y el comercio.

En ese sentido, se ha estimado recientemente que el derrame de conocimiento ("*knowledge spillovers*") realizado por las empresas instaladas en Zonas Francas asciende en promedio a más de un tercio del beneficio directo generado.²⁵

A partir de la aplicación de la metodología antes propuesta, se obtienen los resultados que se exponen en la Tabla 4.

De acuerdo con lo estimado, el régimen de Zonas Francas generó un Ingreso País promedio anual de USD 1.630 millones entre 2014 y 2019 (2,9% del PBI), atribuibles principalmente a la compra de insumos, el diferencial de los salarios pagados por las empresas instaladas en territorio franco y sus inversiones realizadas.

A pesar de que no existe formalmente un vínculo entre el sistema y la inversión realizada por el Estado en educación e infraestructura, la metodología utilizada supone atribuir de forma proporcional parte de esa inversión al régimen de Zonas Francas bajo el supuesto de que utiliza parte de los recursos humanos y materiales disponibles en el país. En ese sentido, los recursos utilizados por el régimen totalizaban en promedio USD 35

millones (0,06% del PBI), 2% del Ingreso País generado por el régimen.

Con base en lo detallado anteriormente, el Beneficio País promedio resultante del régimen alcanzaba los USD 1.594 millones por año (2,8% del PBI), lo que se mantiene en valores similares desde 2014.

Por su parte, las exoneraciones tributarias otorgadas a territorios francos totalizaron en promedio los USD 279 millones para el período analizado (2014-2019). Este valor también se mantiene estable desde 2014. En este sentido, por cada dólar exonerado, las Zonas Francas instaladas en el país generaron un retorno casi seis veces superior.

El retorno generado por el sistema en nuestro país se encuentra en línea con los resultados obtenidos para otros países de la región. De acuerdo con la Asociación de Zonas Francas de las Américas, el retorno resultante del régimen para Costa Rica, El Salvador y República Dominicana se encontraba entre 5 y 6 dólares por dólar exonerado.²⁶

A su vez, el estudio realizado para Costa Rica dio cuenta de un retorno promedio de 5,8 dólares por dólar exonerado, para el período comprendido entre 2011 y 2015. Por otra parte, con base en los resultados publicados por la Asociación

Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), en República Dominicana el retorno alcanzó los 6,2 dólares en 2011.²⁷

Conclusiones

En 2019 había más de mil empresas habilitadas a operar en territorio franco, las cuales ocupaban directamente a más de 15 mil personas, con una remuneración promedio casi dos veces superior en relación con las personas ocupadas fuera del régimen. A su vez, por el pago de salarios y la utilización de insumos nacionales, de forma indirecta e inducida las empresas en régimen de Zona Franca generaban unos 14 mil puestos de trabajo adicionales.

Sobre la base de las estimaciones realizadas en este informe, el beneficio generado por las empresas en régimen de Zona Franca fue casi seis veces superior al monto de impuestos exonerado. Esto sin considerar potenciales efectos positivos generados por el incremento de la productividad de los recursos humanos ocasionado por la inversión de las Zonas Francas en capacitación, la adopción de prácticas empresariales innovadoras, la incorporación de estándares de calidad internacional y la inducción a su adopción a parte de los proveedores locales, la transferencia de tecnología, y otros efectos indirectos e inducidos sobre el empleo y la recaudación.

Notas

- ¹ 5to Censo de Zonas Francas 2011-2012, Instituto Nacional de Estadística (2015). <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/34557/5%C2%B0+Censo+de+Zonas+Francas+2011-2012/af13d0c2-9e54-42f5-b745-9d6b5815c2c4>
- ² Censo de Zonas Francas 2019- Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay, Ministerio de Economía y Finanzas (2022). <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2022-03/INFORMEcenso2019DNZF.pdf>
- ³ World FZO Outlook Report, World Free Zones Organization (2020). <https://www.worldfzo.org/Portals/0/OpenContent/Files/614/WorldFZOOutlookReport2020.pdf>
- ⁴ World Investment Report: Special Economic Zones, United Nations Conference on Trade and Development (2019). <https://digitallibrary.un.org/record/3827210?ln=es>
- ⁵ Book Estadístico de las Zonas Francas 2020. Asociación de Zonas Francas de las Américas. https://www.media.asociacionzonasfrancas.org/media/publications/files/Proyecto_Book_Estad%C3%ADstico_1.pdf
- ⁶ Ver en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4914069.htm>
- ⁷ Ver en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/454-1988/9>
- ⁸ Ver en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/920-1988>
- ⁹ Informe sectorial: Exportaciones de bienes desde zonas francas, Uruguay XXI (2020). <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/cb87b66df5db9735f9c43f0ea94b45a672a75b98.pdf>
- ¹⁰ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19566-2017>
- ¹¹ Zonamérica (<https://web.zonamerica.com/>); Aguada Park (<https://www.aguadapark.com/>); WTC Montevideo Free Zone (<https://www.wtcmontevideofreezone.com/>); Zona Franca Parque de las Ciencias (<https://www.zonafrancapdlc.com/>); Zona Franca UPM – Fray Bentos (<https://www.upm.uy/>); Zona Franca Florida Sur (<https://www.floridasur.com.uy/>); Zona Franca Colonia Suiza (<https://zonafrancacolonia.com/>); Zona Franca Libertad (<https://www.zonafranca.com.uy/>).
- ¹² http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_033-2015_s.pdf
- ¹³ 5to Censo de Zonas Francas 2011-2012, Instituto Nacional de Estadística (2015). <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/34557/5%C2%B0+Censo+de+Zonas+Francas+2011-2012/af13d0c2-9e54-42f5-b745-9d6b5815c2c4>
- ¹⁴ Censo de Zonas Francas 2019- Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay, Ministerio de Economía y Finanzas (2022). <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2022-03/INFORMEcenso2019DNZF.pdf>
- ¹⁵ Censo de Zonas Francas 2018: Contribución al empleo en 2018, Ministerio de Economía y Finanzas (2020). <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/estadisticas/contribucion-empleo-2018-analisis-ocupacion-zonas-francas>
- ¹⁶ Censo de Zonas Francas 2018: Contribución a la inversión en 2018, Ministerio de Economía y Finanzas (2020). <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/estadisticas/contribucion-inversion-2018-analisis-inversion-zonas-francas>
- ¹⁷ Estimación del gasto tributario en Uruguay 2017 – 2020, Dirección General Impositiva (2021). <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,estudios-economicos-doc-trabajo-gasto-tributario,O,es,0>
- ¹⁸ Los cálculos se realizaron con base en la última Matriz de Insumo Producto oficial. En la Matriz de Insumo-Producto se encuentra una descripción detallada de la economía en cuanto al destino de la producción de sus diferentes sectores productivos (es decir, qué parte de lo producido es utilizado como insumo por otros sectores, y qué parte se destina al consumo final). Además, la Matriz de Insumo-Producto proporciona información sobre la estructura de costos de cada sector productivo, detallando el porcentaje del valor bruto de producción del sector que se explica por compra de insumos a otros sectores, y el que se explica por valor agregado (renta al trabajo, al capital y a los recursos naturales). Dado que la última Matriz de Insumo-Producto disponible corresponde al 2005, las conclusiones que pueden extraerse de su análisis son limitadas. La misma ha sido actualizada por precios de 2013, pero no fue actualizada en términos de la estructura productiva. Trabajar con esta matriz implica asumir que la estructura de costos de cada sector (en relación con su valor bruto de producción) no ha cambiado desde ese año. Entre otros, se consideran constantes las siguientes proporciones: consumo intermedio en relación con el valor bruto de producción, sueldos y salarios en relación con el valor bruto de producción, excedente de explotación bruto en relación al valor bruto de producción. De la misma manera, se asume que el destino de la producción de cada sector se mantiene invariante como porcentaje de la producción del sector. Estos supuestos son los que determinan los encadenamientos que se utilizarán para el cálculo de los impactos.
- ¹⁹ Export processing zones: The Economics of Enclave Manufacturing, Warr (1989).
- ²⁰ Metodología de análisis costo-beneficio de los regímenes de zona franca en América Latina y el Caribe, Oswald Céspedes-Torres (2012). http://www.sela.org/media/3200377/t023600005719-0-2012_bid_zona_francas_comercio_y_desarrollo_en_america_latina_y_el_caribe.pdf
- ²¹ Balance de las Zonas Francas: Beneficio neto del régimen para Costa Rica (1997-2005), Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) (2006). https://www.procomer.com/wp-content/uploads/Materiales/balance-zonas-francas-beneficio-neto-1997-20052020-02-19_22-20-11.pdf
- ²² Balance de las Zonas Francas: Beneficio neto del régimen para Costa Rica (2011-2015), Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) (2016). https://www.procomer.com/wp-content/uploads/Materiales/balance-zonas-francas-beneficio-neto-2011-20152020-01-03_17-10-40.pdf
- ²³ Debido a la falta de información sobre el diferencial de compras locales por parte de Zonas Francas, esta variable se ha estimado a partir de los datos del estudio de impacto para Costa Rica. Según estos datos el diferencial de compras locales equivale, en promedio, a 2,7 veces el monto de los beneficios país a raíz del diferencial de salarios, cargas sociales y beneficios respecto a la economía local.
- ²⁴ No se incluyen cánones pagados al Estado debido a que no se cuenta con datos sobre la variable. Ello implica asumir una posición conservadora en relación a los beneficios, motivo por el cual estos podrían ser mayores a los estimados.
- ²⁵ Labraga, Juan (2016), Midiendo los derrames de conocimiento en el sector servicios de Uruguay: el aporte de las zonas francas.
- ²⁶ Las zonas francas como instrumento seguro del comercio internacional. Gustavo Gonzalez de Vega, junio 2019
- ²⁷ Impacto Económico y Social de las Zonas Francas Una Visión de 360 Grados, Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) (2012). http://www.sela.org/media/3200353/t023600005745-0-2012_rd_impacto_economico_y_social_de_las_zonas_francas_una_vision_de_360_grados_adozona.pdf

