



Informe especial

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

ABRIL 2022

CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA Y BENEFICIOS GENERADOS POR EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN URUGUAY

Las Zonas Francas (ZZFF) en Uruguay representan una fuente de trabajo importante. 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 casi dos veces superior en relación con las personas ocupadas fuera del régimen.

De forma indirecta e inducida, la actividad económica de las ZZFF

generaba en 2019 casi 14.000 puestos adicionales, alcanzando los 29.000 empleos en total, el 2% del total de ocupados en el país.

En este informe especial CERES analiza el impacto económico de las Zonas Francas a nivel nacional. Asimismo, se presentan estimaciones sobre la contribución económica del régimen de ZZFF a la economía del país, utilizando una metodología que permite comparar los resultados con otros países de la región.

Numerosos países han apostado a las Zonas Francas como un instrumento de generación de valor agregado, creación de empleos de calidad, diversificación de la matriz exportadora y atracción de inversiones.

INTRODUCCIÓN

En 2011-2012, las Zonas Francas representaban el **3,5% del PBI**,¹ cifra que asciende al **5% en 2019**² al incluir la planta de celulosa de Montes del Plata y el enclave ubicado en el World Trade Center de Montevideo.³

En 2019 había
1.024 empresas
 habilitadas a operar en territorio franco,
 las cuales ocupaban directa y dependientemente a
15.235 personas.⁴

La inversión realizada por las empresas del régimen durante 2019 alcanzó el **5,6% de la inversión total de la economía.**⁴

Las actividades que más se han beneficiado de las inversiones realizadas por las empresas del régimen de Zona franca son:



**Industria
 manufacturera**



Transporte



**Comercio
 al por mayor**

Nota: Foto de Aguada Park.

¹ Ver "5to Censo de Zonas Francas 2011-2012", Instituto Nacional de Estadística (2015).

² Ver "Censo de Zonas Francas 2019 - Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay", MEF (2022).

³ Esta estimación no considera el potencial impacto que tendrá la tercera planta de celulosa ni las torres WTC Free Zone II, ni la segunda y tercera torre de Aguada Park.

⁴ Ver "Censo de Zonas Francas 2019 - Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay", MEF (2022).

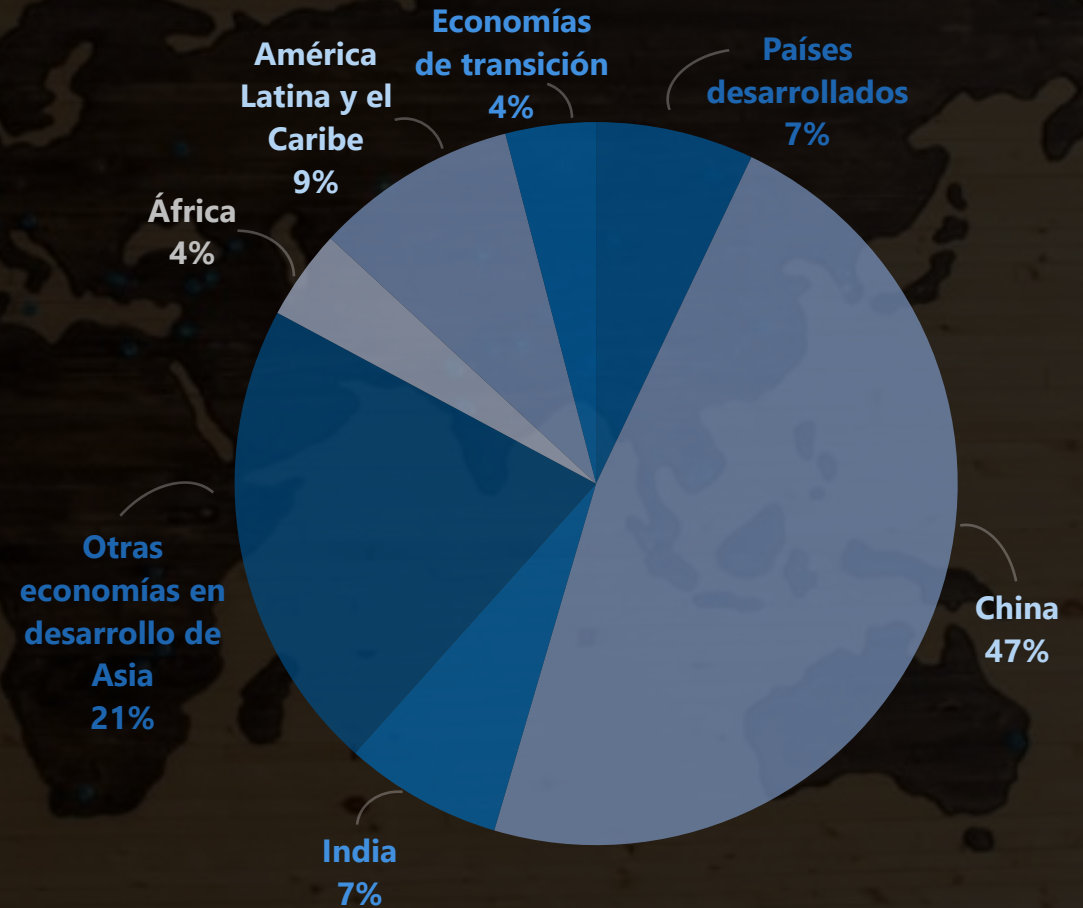
LAS ZONAS FRANCAS EN EL MUNDO

Una Zona Franca es aquella área designada por uno o más gobiernos, donde las actividades económicas están permitidas y **exoneradas (total o parcialmente) de tasas, impuestos, alícuotas u otros requerimientos regulatorios que de otra forma aplicarían.**¹

Existen más de
5.000
territorios francos
 establecidos en
más de 140 países.²

Este tipo de regímenes se han convertido en una **herramienta para promover el desarrollo económico con la atracción de inversiones y la generación de empleo.**

Distribución mundial de las Zonas Francas, 2019



Fuente: WFZO.

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

¹ Ver "World Investment Report: Special Economic Zones", United Nations Conference on Trade and Development (2019).

² Ver "World FZO Outlook Report", World Free Zones Organization (WFZO) (2020).

LAS ZONAS FRANCAS EN LA REGIÓN

Características de las Zonas Francas de América Latina, 2019

País	Características				Impuesto a la renta	
	Cantidad de ZZFF	Número de empresas	Empleos directos	Empleos ZF como % del empleo total	Zona Franca	Territorio No Franco
Rep. Dominicana	225	673	171.726	3,7%	0%	27%
Puerto Rico*	195	219	15.000	1,5%	35%	35%
Colombia	111	973	55.103	0,2%	20%	33% + 4% Sobretasa
Nicaragua	49	219	121.913	3,8%	0%	30%
Costa Rica	41	375	115.161	5,1%	0%	10% - 30%
Perú	39	289	4.263	0,02%	0%	30%
Honduras	39	289	160.439	4,1%	0%	25%
Panamá*	20	2.407	22.845	1,3%	0%	25%
Brasil*	20	506	104.070	0,1%	Reducción del 75%	15%
México	18	N/	n.d.	n.d.	0%	30%
El Salvador	17	158	56.985	2,0%	0%	25%
Argentina	13	n.d.	n.d.	n.d.	35%	35%
Haití	11	24	20.980	0,5%	0%	30%
Uruguay	11	1.074	15.337	0,9%	0%	25%
Guatemala	8	176	6.129	0,1%	0%	25%
Bolivia*	7	225	n.d.	n.d.	0%	25%
Ecuador	4	10	3.364	0,04%	Reducción del 5%	25%
Chile	3	2.027	19.100	0,2%	0%	27%
Paraguay	2	173	2.500	0,1%	0,5%	15%
Curazao	2	90	600	1,0%	2%	22%
Cuba	1	50	7.427	0,2%	0%	35%

Fuente: AZFA y OIT.

Nota: * = valores a 2017, n.d. = no disponible. Empleos directos como % del total de ocupados de Haití, Cuba y Curazao corresponden a 2012, 2013 y 2015 respectivamente. Datos de Nicaragua corresponden a estadísticas oficiales del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS).

Según 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.

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.¹

El conjunto de las Zonas Francas Iberoamericanas exportó más de USD 38 mil millones, destacándose: Puerto Rico, República Dominicana, Costa Rica y Uruguay.

¹ Ver "Book Estadístico de las Zonas Francas 2020", Asociación de Zonas Francas de las Américas.

LAS ZONAS FRANCAS EN URUGUAY

Definición

Las Zonas Francas son **áreas del territorio nacional** que podrán ser de propiedad **pública o privada, aisladas y cercadas**, que serán determinadas por el Poder Ejecutivo.¹

- Se busca que **desarrollen toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios**, con las exenciones tributarias y los beneficios que se describen en la ley.
- 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.

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.

Notas: (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.

Actualmente Uruguay cuenta con 11 Zonas Francas operativas con diversas especializaciones productivas.

LAS ZONAS FRANCAS EN URUGUAY

Marco regulatorio

Beneficios y exoneraciones

Los usuarios son los que desarrollan una actividad productiva en la Zona Franca. Como beneficio **están exentos de todo tributo nacional**, creado o a crearse, incluso de aquellos que requieran una exoneración específica. Entre ellos se destacan:

ICOSA | IMESI | IP | IVA | IRAE

Los accionistas no se encuentran gravados por ningún impuesto sobre los dividendos. Además, se permite disponer libremente del capital y de las utilidades.

- Las importaciones de las ZZFF desde el resto del mundo estarán exentas de todo tributo sobre la importación.
- El mismo tratamiento rige para las exportaciones de las mercancías, previamente introducidas o elaboradas en el territorio franco.

Requisitos

Un requisito fundamental para los usuarios es que su actividad sea desarrollada al interior de la Zona Franca. **Ello significa que empleen a tiempo completo recursos humanos utilizando las instalaciones que provee el desarrollador de la Zona Franca.**

Se debe emplear al menos un 75% de ciudadanos uruguayos (naturales o legales).

Actividades que se pueden desarrollar fuera de la Zona Franca:

- Cobranza de carteras morosas (solamente a través de terceros).
- Para los usuarios fuera del área metropolitana: Exhibición de mercaderías en Montevideo (previa autorización).

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.

EFECTO DIRECTO EN LA ECONOMÍA URUGUAYA



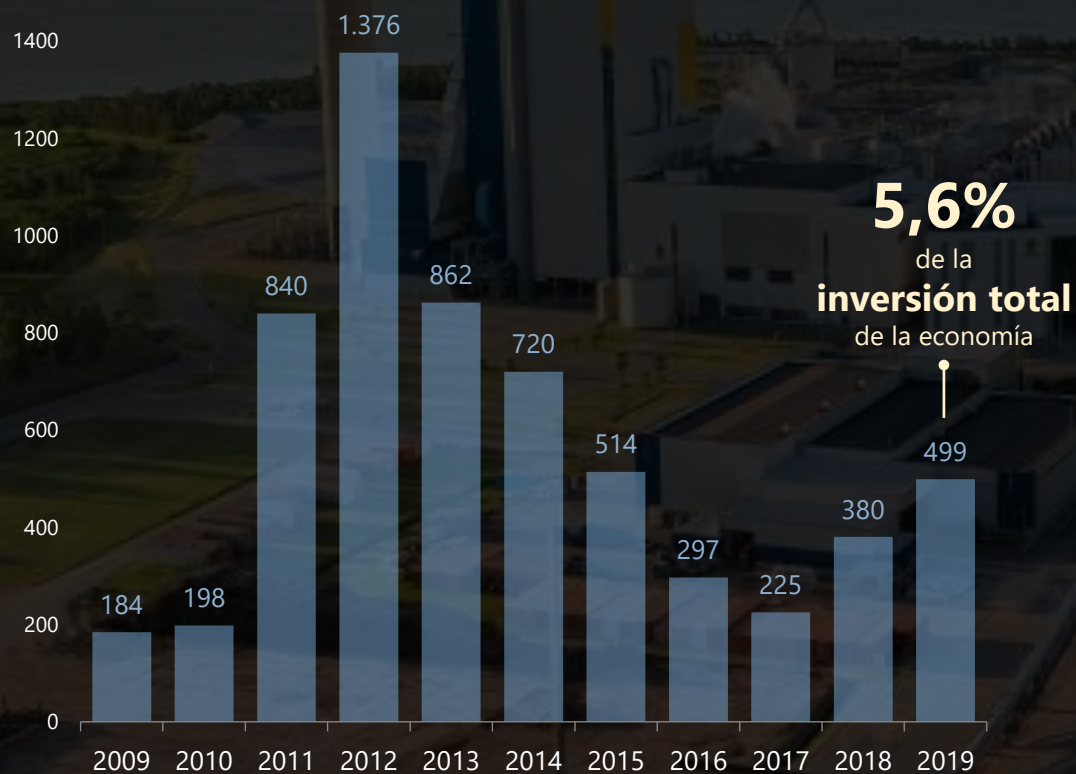
Inversión

Las Zonas Francas representan (2019)

cerca del **5% del PBI**

Inversión realizada por Zonas Francas

Millones de dólares



Fuente: MEF.

2019

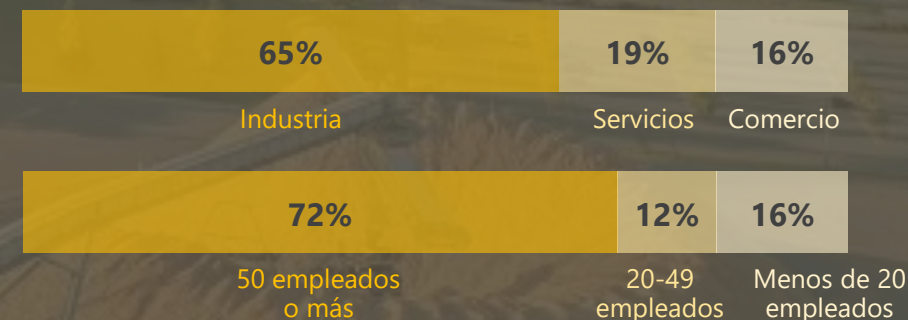
Inversión promedio de empresas instaladas en Zonas Francas: **USD 1,7 millones**

Las empresas **industriales** invirtieron muy por encima (USD 18,4 millones)

Superior al resto de las empresas del país

+ de 1/3 del total de **empresas usuarias** realizaron alguna inversión (solo 1/4 en 2018)

Participación en la inversión total según sector y cantidad de empleados de las empresas:



EFECTO DIRECTO EN LA ECONOMÍA URUGUAYA

Empleo

15.235

TRABAJADORES directos dependientes¹

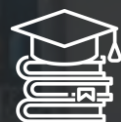
Perfil empleados



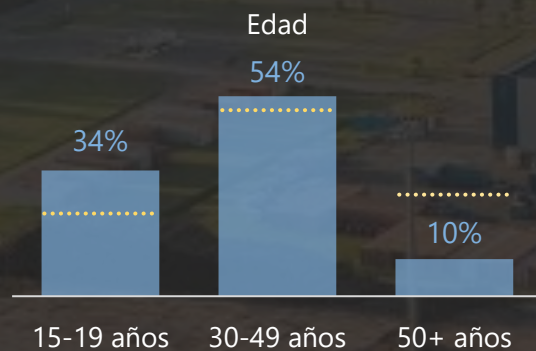
Hombres
58%



Mujeres
42%



Formación terciaria
56%
(10%)



Resto de la economía

Remuneraciones

Promedio

USD 3.318 mensuales

78% superior (+ USD 1460) que el resto de trabajadores en la economía

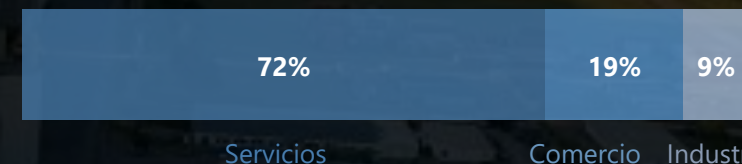
Las empresas que pagan remuneraciones más altas son las que ocupan 10-19 personas, le siguen aquellas que ocupan 50 o más personas, por encima del promedio.

Empresas

- 49% Zonamérica
- 18% Aguada Park
- 10% WTC Free Zone
- 5% ZF Punta Pereira
- 18% Otras

67%

Ocupados en empresas grandes (+50 empleados)



Si no existieran las Zonas Francas, la tasa de desempleo nacional sería 0,9% superior²

- + 2,5% en Colonia
- + 1,6% en Montevideo
- + 2% en Río Negro
- + 1,5% en Florida

Nota: Información del "Censo de Zonas Francas 2019 - Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay", Ministerio de Economía y Finanzas (2022). Foto del MEF.

¹ Los trabajadores no dependientes de Zonas Francas nacionales ascendía a 520 personas en 2019, en su mayoría profesionales y técnicos.

² No toma en cuenta los empleos indirectos e inducidos que se detallan más adelante en el informe. Fuente: "Censo de Zonas Francas 2018: Contribución al empleo en 2018", Ministerio de Economía y Finanzas (2020).

EFECTO DIRECTO EN LA ECONOMÍA URUGUAYA

Exportaciones

En 2019, las **exportaciones de bienes y servicios** desde Zonas Francas nacionales alcanzaron los **USD 5.322 millones, el 31% del total país.** Aumentaron 7% con respecto a 2018.

Las **empresas** que exportaron fueron el **67% del total** de las habilitadas para operar.

Exportaciones según cantidad de empleados (2018):
64% empresas con **50 o más empleados**
19% empresas con **20-49 empleados**
9% empresas con **1-4 empleados**

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
Aguada Park	712	66	11
WTC Free Zone	683	102	7
Zona Franca Colonia	565	28	20
Zona Franca Punta Pereira	512	3	171
UPM Fray Bentos	376	3	125
Parque de las Ciencias	141	22	6
Zona Franca de Nueva Palmira	59	3	20
Zona Franca Libertad	35	15	2
Zona Franca Floridasur	33	43	1
Zona Franca Colonia Suiza	22	4	6
Total	5.322	673	8

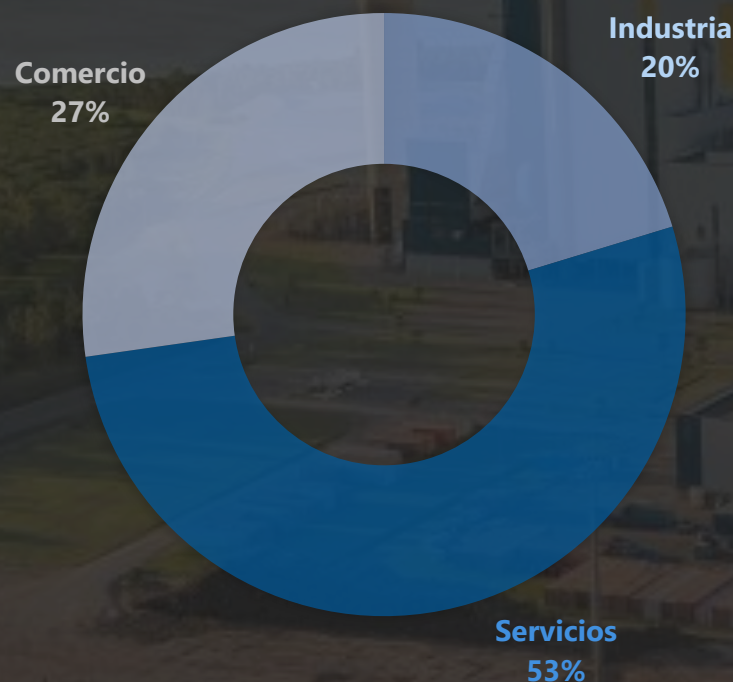
Fuente: MEF.

EFECTO DIRECTO EN LA ECONOMÍA URUGUAYA

Exportaciones

Exportaciones según sectores

2019



Fuente: MEF

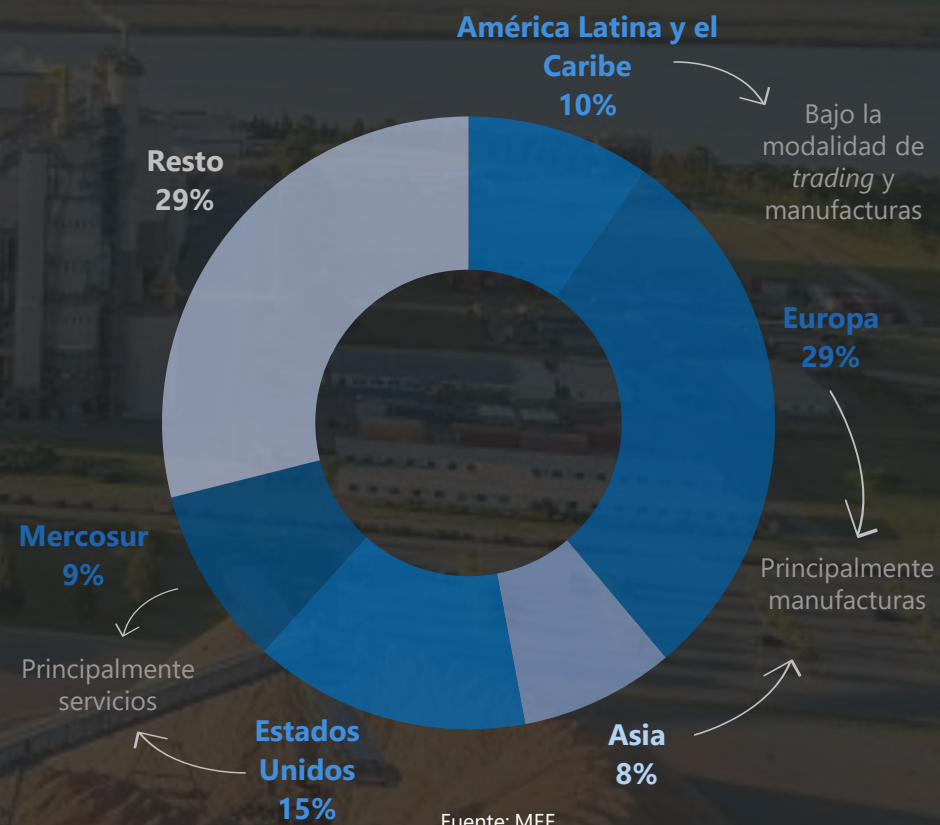
Las Zonas Francas que tienen **mayor propensión a exportar** son aquellas vinculadas a los **servicios**, y que se ubican en **Montevideo**.

Las empresas que **exportan bienes son la minoría**, entre ellos se encuentra:
Pasta química de madera
Concentrados artificiales para bebidas
y otros productos alimenticios

Estos bienes tienen un **valor agregado mayor** a los que conforman la canasta exportadora nacional **desde territorio no franco**.¹

Exportaciones según destinos

2019



Fuente: MEF

Nota: Foto del MEF.

¹ La canasta exportadora nacional desde territorio no franco esta sesgada hacia *commodities* (carnes, madera, lácteos, cereales y semillas).

EFECTO DIRECTO EN LA ECONOMÍA URUGUAYA

Exoneraciones tributarias

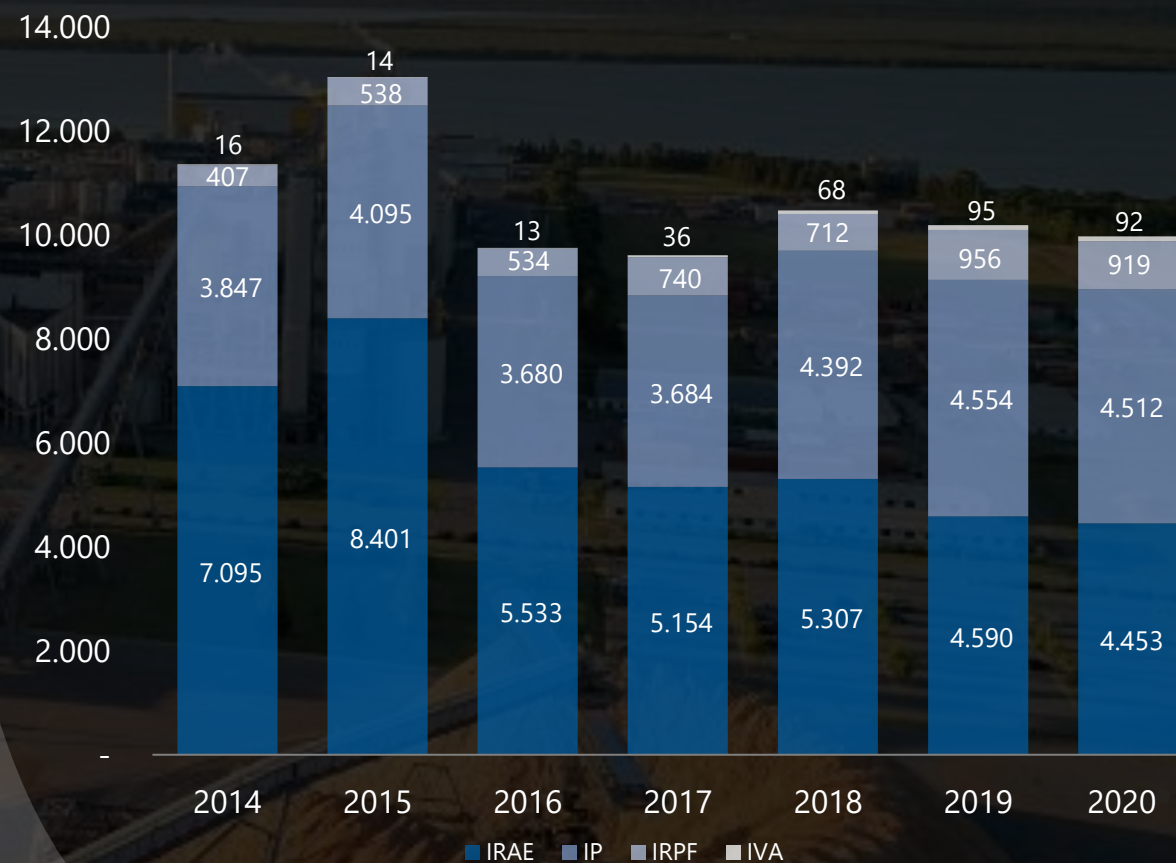
La Dirección General Impositiva (DGI) estimó que **la exoneración tributaria anual que recibió el régimen en 2020** ascendería a cerca de **USD 237 millones**.¹

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.

Exoneraciones anuales promedio de los últimos 5 años representan **0,4% del PBI**.

Exoneración tributaria del régimen

Millones de pesos



Nota: Foto del MEF.

¹ "Estimación del gasto tributario en Uruguay 2017 - 2020", Dirección General Impositiva (2021).

EFECTOS INDIRECTOS E INDUCIDOS

Indirecto

Son las repercusiones en otros sectores productivos, generadas por las relaciones interindustriales en la cadena de valor.

Las Zonas Francas generarían potencialmente de forma indirecta **10.300** puestos adicionales en la economía.

Por el empleo generado de forma indirecta, el Estado recaudaría **USD 46 millones** (BPS e IRPF).

Inducido

Es el gasto que se produce en la economía, asociado a los ingresos laborales generados por el sector.

Se provocaría potencialmente un aumento adicional de cerca de **3.300** puestos de trabajo.

De forma inducida, la recaudación del Estado se vería incrementada en **USD 14 millones** (BPS e IRPF).

Total

Si se tiene en cuenta la suma de los empleos generados de manera directa, indirecta e inducida, las Zonas Francas generan cerca de **29.000** puestos de trabajo, **casi el 2% del total de personas empleadas en el país.**

En total, el Estado recaudaría aproximadamente **USD 60 millones** como consecuencia de los impactos indirectos e inducidos.

Nota: Los cálculos se realizaron con base en la última Matriz de Insumo Producto oficial. En ella 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, 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. Foto de Aguada Park.

BENEFICIO ECONÓMICO

Estimación de beneficios del régimen para Uruguay

- Debido a que no se cuenta con información disponible para realizar los estudios de análisis del impacto fiscal de las ZZFF, **se realiza el análisis costo-beneficio.**¹
- Existen **beneficios que no son tomados en cuenta** a través de la aplicación de esta metodología, tales como: incremento de la productividad de los RRHH por capacitaciones, adopción de prácticas innovadoras empresariales, adopción de estándares de calidad, entre otros. De igual manera, no son tomados aquellos efectos indirectos e inducidos sobre la economía.

A nivel internacional se han identificado **dos formas** ampliamente utilizadas para **medir el beneficio económico** de las Zonas Francas.

- 1** Cuantificación del impacto del régimen sobre la recaudación impositiva.
- 2** Estimación del Beneficio País del régimen de Zonas Francas, lo cual implica realizar un análisis costo-beneficio.

Nota: Foto de Hosteltur

¹ 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. 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.

BENEFICIO ECONÓMICO

Estimación de beneficios del régimen para Uruguay

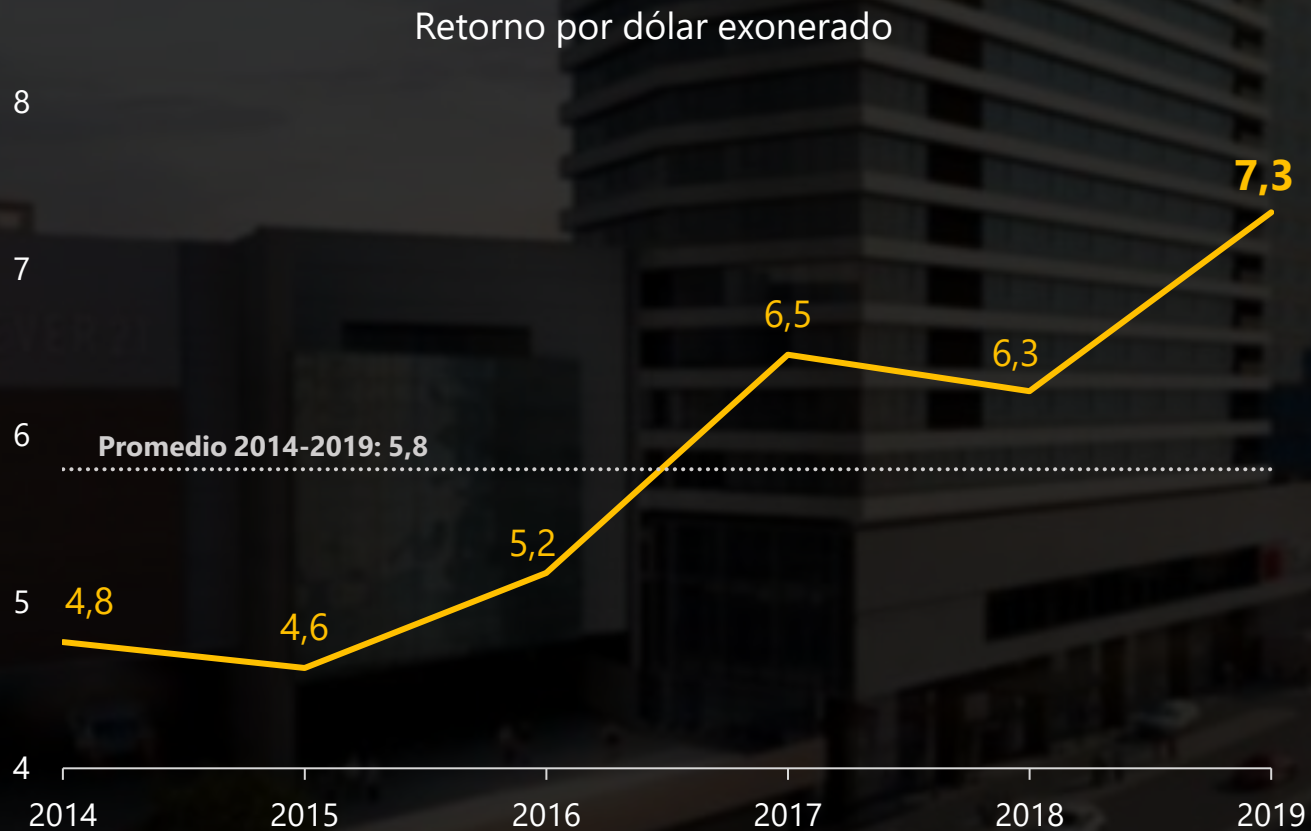
Impacto de las Zonas Francas en Uruguay, 2014-2019

Componentes	USD millones						Promedio
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
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
8. IRAE	188	207	134	140	145	119	156
9. IP	102	101	89	100	120	118	105
10. IVA	0	0	0	1	2	2	1
11. 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.

BENEFICIO ECONÓMICO

Estimación de beneficios del régimen para Uruguay



Fuente: cálculos propios.

Por cada dólar exonerado,
 las Zonas Francas generaron un **retorno casi 6 veces superior**
 (promedio 2014-2019)

El retorno generado por el sistema en nuestro país se encuentra **en línea con los resultados obtenidos para otros países de la región.**¹

Nota: Foto de Intendencia de Montevideo.

¹ Por ejemplo, el retorno estimado para Costa Rica, El Salvador y República Dominicana se encontraba entre 5 y 6 dólares por dólar exonerado; ver "Las zonas francas como instrumento seguro del comercio internacional" Gustavo Gonzalez de Vega (junio 2019) e "Impacto Económico y Social de las Zonas Francas Una Visión de 360 Grados" Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) (2012).

CONCLUSIONES

- **En 2019 había más de 1.000 empresas habilitadas a operar en territorio franco, las cuales ocupaban directamente a más de 15.000 personas,** con una remuneración promedio casi dos veces superior en relación con las personas ocupadas fuera del régimen.
- **Las empresas en régimen de Zona Franca generaban unos 14.000 puestos de trabajo adicionales, de forma indirecta e inducida.**
- **El beneficio generado por las empresas en régimen de Zona Franca fue casi 6 veces superior al monto de impuestos exonerado,** sin considerar potenciales efectos positivos como: incremento en la productividad de los RRHH, 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.



Fundado en 1985

CERES

Centro de Estudios de la Realidad
Económica y Social

