



Informe especial

Situación actual y perspectivas de las Zonas Francas en Uruguay

Diciembre 2023

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LAS ZONAS FRANCAS EN URUGUAY

El régimen de Zonas Francas ha sido un gran **impulsor del desarrollo del país**.

- **Contribución económica** creciente.
- Generación constante de puestos de **trabajo de alta calificación**, con remuneraciones que triplican al promedio de los trabajadores en la economía nacional.

- Para maximizar el **impacto económico** del régimen, es esencial atraer inversiones en **sectores líderes** (ciencias de la vida, biotecnología, inteligencia artificial, TICs, etc.).
- Para ello es necesario **levantar barreras que hoy limitan su expansión**, como el encarecimiento del país y la oferta limitada de capital humano especializado.
- Al mismo tiempo, existen **riesgos latentes que requieren atención**. Entre ellos se destaca el impuesto mínimo global que se implementaría en 2024 y pone en la lupa la esencia misma del régimen, lo cual obliga a tomar medidas paliativas de forma urgente.

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

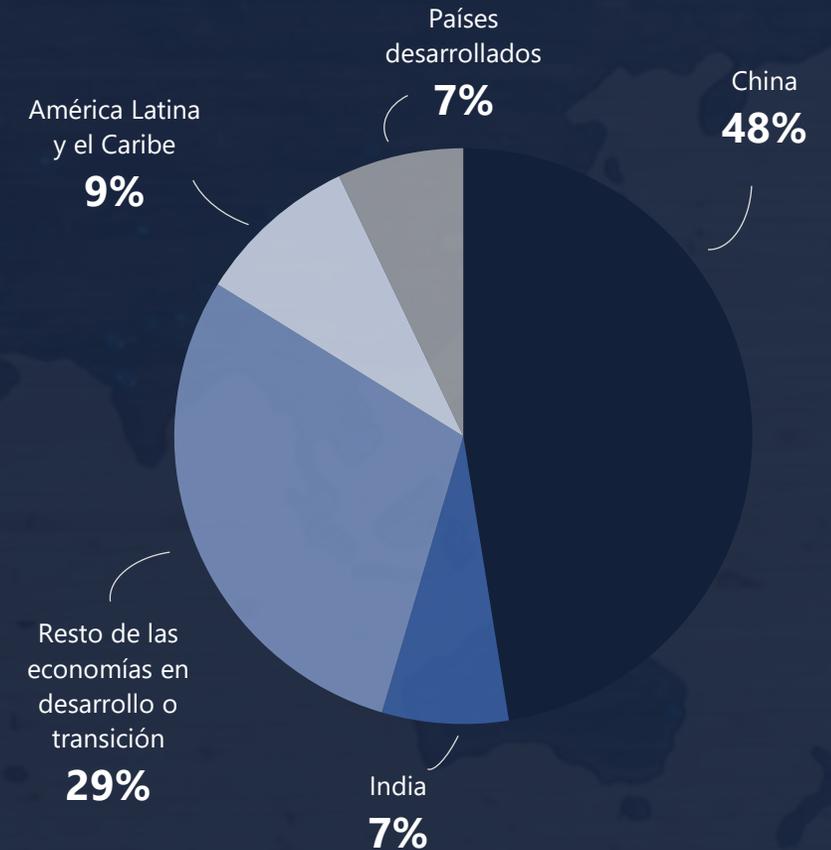
Existen más de
7.000
territorios francos
establecidos en
más de 140 países.²

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.**

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

² Fuente: World Free Zones Organization (WFZO) (2022).

Distribución mundial de las Zonas Francas



Fuente: WFZO (2020).

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.



LAS ZONAS FRANCAS EN URUGUAY

LAS ZONAS FRANCAS EN URUGUAY

Definición y marco regulatorio¹

Las Zonas Francas son **áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, aisladas y cercadas, determinadas por el Poder Ejecutivo.**²

- 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.

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

- 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.

Actualmente Uruguay cuenta con

12

Zonas Francas operativas con

diversas especializaciones productivas, que comprenden a más de

1.000

empresas usuarias

INVERSIÓN EN ZONAS FRANCCAS

Inversión realizada por Zonas Francas

Millones de dólares



2021

Inversión promedio

de empresas instaladas en Zonas Francas:

USD 1,5 millones

Las empresas **industriales** invirtieron muy por encima (USD 16,7 millones)

Superior al resto de las empresas del país

Participación en la inversión total según sector de las empresas



Las Zonas Francas representan (2021)

más del 6% del PBI

EMPLEO EN ZONAS FRANCCAS

Personal empleado por Zonas Francas

1,3%
del total de
ocupados
de la economía



El empleo de empresas instaladas en Zonas Francas **aumentó 33% desde 2019, y 44% desde 2014**

Si no existieran las Zonas Francas, la **tasa de desempleo** nacional sería **0,7** puntos porcentuales superior¹

Fuente: MEF ("Censo de Zonas Francas 2021 - Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay año 2021 y comparativo"), Organización Internacional del Trabajo (OIT) e INE.

¹ No toma en cuenta los empleos indirectos e inducidos que se detallan más adelante en el informe.

CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO EN ZONAS FRANCCAS



20.197 TRABAJADORES directos dependientes¹

Perfil empleados

Total de la economía



La proporción de ocupados en ZZFF con **educación terciaria casi triplica** la del promedio de la economía

Edad



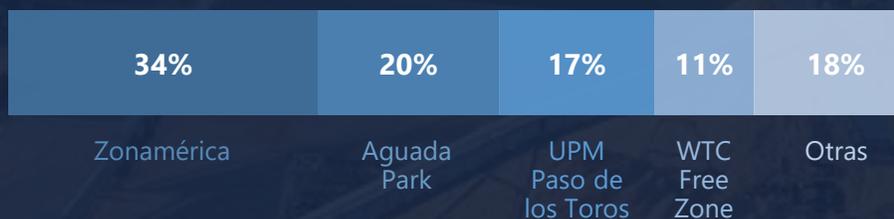
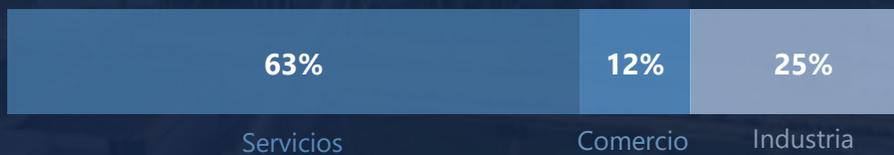
Remuneraciones²

Promedio

USD 3.000 mensuales

El triple de las remuneraciones de los trabajadores **en la economía**, asociado a un mayor nivel educativo

Empleo por empresas



Las ZZFF constituyen una **oportunidad para retener talento uruguayo que podría llegar a emigrar** (fuga de cerebros)

61%

de los **jóvenes uruguayos** de hasta 29 años están predispuestos a **emigrar** si tuvieran posibilidades de conseguir trabajo en el exterior

30%

de la mano de obra uruguayata altamente calificada **reside en el exterior**³

Fuente: MEF ("Censo de Zonas Francas 2021 - Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay año 2021 y comparativo"), INE, OCDE y Cifra (Encuesta de Predisposición a Emigrar 2022).
Nota: Foto del MEF. ¹ Los trabajadores no dependientes de Zonas Francas nacionales ascendían a 783 personas en 2021, en su mayoría profesionales y técnicos. ² Para dependientes. ³ Dato correspondiente al año 2010.

EMPLEO DIRECTO E INDIRECTO EN ZONAS FRANCAS



Empleo directo

20.980

Personas empleadas de forma directa

por las Zonas Francas (dependientes y no dependientes).

Empleo indirecto

45.323

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

Principales sectores que se ven beneficiados:

- Actividades de servicios administrativos (5.595)
- Comercio al por mayor y menor (5.470)
- Silvicultura y extracción de madera (3.268)
- Actividades profesionales, científicas y técnicas (2.307)
- Transporte de carga terrestre (1.470)

Si se tiene en cuenta la suma de los **empleos directos e indirectos, las Zonas Francas involucran a**

66.303

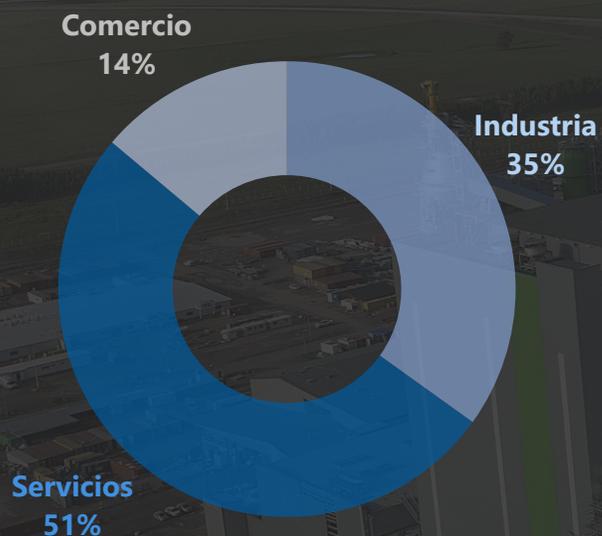
puestos de trabajo, (4,1% del total de personas empleadas en el país)

Nota: Cálculos realizados con base en una Matriz Insumo-Producto elaborada a partir de los cuadros de Oferta y Utilización de las Cuentas Nacionales correspondientes a 2016. Ella detalla el destino de la producción de los diferentes sectores productivos de la economía (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). Trabajar con esta matriz implica asumir que la estructura de costos y destinos de cada sector (en relación con su valor bruto de producción) no ha cambiado desde 2016. Otra limitante radica en que este modelo no admite economías de escala. Habitualmente, las empresas operan en esquemas productivos en los cuales los costos unitarios disminuyen al aumentar la cantidad producida, con costos fijos –tecnología, arrendamiento, etc.– y costos variables. No considerar economías de escala implica que todos los costos son tratados como variables: para duplicar la producción actual se debe duplicar la cantidad de insumos utilizados por el sector, y por lo tanto, se pueden sobreestimar los impactos. Para el cálculo de los puestos adicionales se toman en cuenta solo los asalariados, ya que los trabajadores por cuenta propia están agrupados junto a los trabajos no remunerados y pueden generar errores de estimación sobre el impacto en lo que se considera como un ocupado. Cuando se tienen en cuenta los efectos indirectos la producción en Zonas Francas aumenta en un 52%. Foto de Aguada Park.

EXPORTACIONES DE ZONAS FRANCAS

Exportaciones según sectores

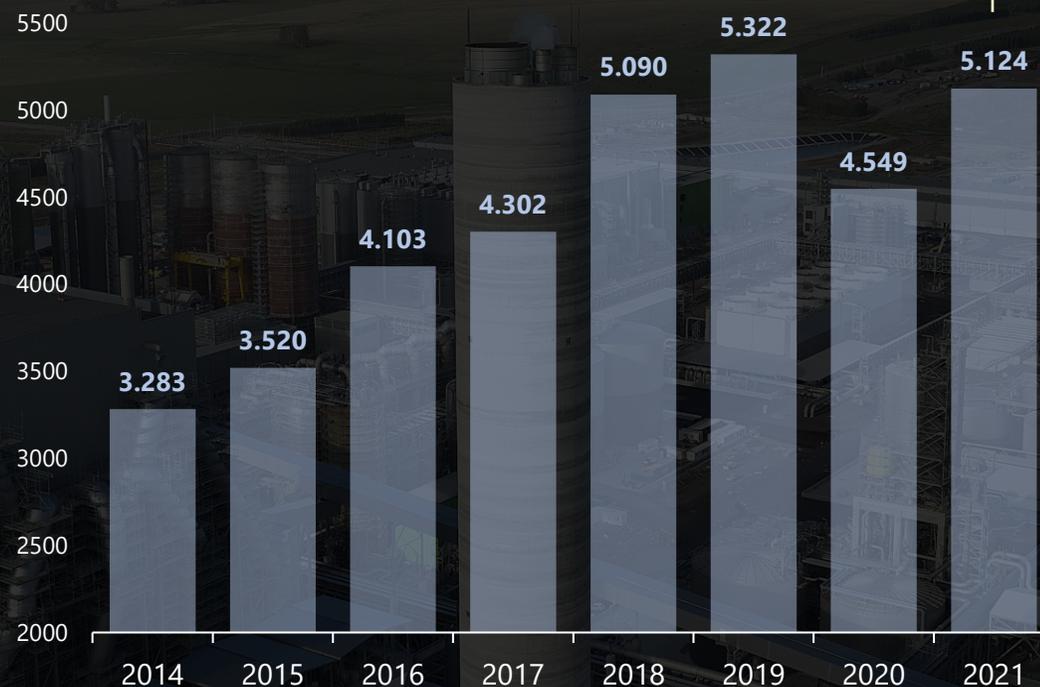
2021



Fuente: MEF

Exportaciones

USD millones



63% de las **empresas** habilitadas para operar **exportaron**

27%
del total de
exportaciones
de la economía

En 2021, las **exportaciones de bienes y servicios** desde Zonas Francas nacionales alcanzaron los **USD 5.124 millones**, Aumentaron 13% con respecto a 2020.

Una vez que **UPM II** alcance el pico de producción, **generará exportaciones por USD 1.155 millones** adicionales cada año.

LAS ZONAS FRANCAS EN URUGUAY: RESUMEN



Información por Zona Franca

	Inversión	Empleo				Exportaciones		
	Inversión (USD, millones)	Total empleados	Dependientes	Terciaria completa ¹	Remuneración promedio (USD) ²	Total exportaciones (USD, millones)	Total empresas exportadoras	Promedio por empresa exportadora (USD, millones)
Zonamérica	124,5	7.158	97%	62%	3.500	1.568	380	4
Zona Franca Floridasur	0,2	512	95%	31%	900	14	37	0,4
WTC Free Zone	181,2	2.203	97%	76%	4.400	818	110	7
Aguada Park	17,7	4.177	97%	44%	2.400	741	75	10
Zona Franca Libertad	1,2	182	98%	33%	1.000	34	16	2
Zona Franca Colonia	38,3	497	99%	47%	4.500	653	30	22
Parque de las Ciencias	48,7	879	94%	63%	3.800	199	17	12
Zona Franca de Nueva Palmira	4,9	440	100%	17%	2.500	62	3	21
Zona Franca Punta Pereira	16,9	695	99%	35%	3.400	550	2	275
Zona Franca Colonia Suiza	0,02	53	77%	48%	400	15	4	4
UPM Fray Bentos	13,8	615	90%	59%	4.700	470	3	157
UPM Paso de los Toros	1.169,2	3.569	95%	25%	1.600	-	-	-
Total	1.616	20.980	95%	50%	3.002	5.124	677	8

Fuente: MEF ("Censo de Zonas Francas 2021 - Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay año 2021 y comparativo").

Notas: Foto de Forbes Argentina. ¹ Valores para el año 2021, solo dependientes. ² Valores promedios aproximados.



CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA

BENEFICIO ECONÓMICO

Estimación de beneficios del régimen para Uruguay

Impacto de las Zonas Francas en Uruguay, 2014-2021



Componentes	USD millones								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
A. Ingreso País	1.584	1.732	1.510	2.048	1.753	1.978	2.691	3.775	2.134
% del PBI	2,5%	3,0%	2,6%	3,1%	2,7%	3,2%	5,0%	6,1%	3,5%
1. Diferencial de salarios	231	326	325	487	367	422	511	577	406
2. Compra de insumos	633	892	889	1.335	1.006	1.155	1.400	1.581	1.111
3. Inversión	720	514	297	225	380	499	780	1.617	629
B. Costo País	32	30	37	36	41	38	39	42	37
% del PBI	0,05%	0,05%	0,06%	0,05%	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%	0,06%
5. Inversión en Infraestructura	9	8	11	10	11	11	13	11	11
6. Inversión en Educación	23	21	24	25	26	26	25	30	25
7. Promoción y Administración del Régimen	1	1	1	1	3	1	1	1	1
C. Beneficio País (A – B)	1.551	1.701	1.473	2.012	1.712	1.938	2.653	3.734	2.097
% del PBI	2,5%	2,9%	2,6%	3,1%	2,6%	3,1%	4,9%	6,1%	3,5%
D. Exoneraciones tributarias	302	322	237	261	286	264	237	385	287
8. IRAE	188	207	134	140	145	119	106	205	155
9. IP	102	101	89	100	120	118	107	135	109
10. IVA	0	0	0	1	2	2	2	2	1
11. IRPF	11	13	13	20	19	25	22	42	21
E. Retorno por dólar exonerado (C / D)	5,1	5,3	6,2	7,7	6,0	7,3	11,2	9,7	7,3

CONTRIBUCIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS



**Por cada dólar
exonerado,**

las Zonas Francas generaron un

**retorno económico
más de 7 veces
superior**

(promedio 2014-2021)

El retorno generado por el sistema en nuestro país **es mayor a los resultados obtenidos para otros países de la región.**¹

Externalidades positivas

Adicionalmente, existen efectos indirectos e inducidos sobre la economía.

Además, las Zonas Francas contribuyen con:

Incremento de la productividad por capacitaciones, adopción de **prácticas innovadoras** empresariales, adopción de **elevados estándares de calidad, infraestructura y arquitectura de vanguardia**, entre otros.

Nota: Foto de El País Uruguay.

¹ Comparando con Costa Rica, Colombia, Honduras, El Salvador y República Dominicana, en base al "Book Estadístico de Zonas Francas de Latam" de la Asociación de Zonas Francas de Las Américas (2022).

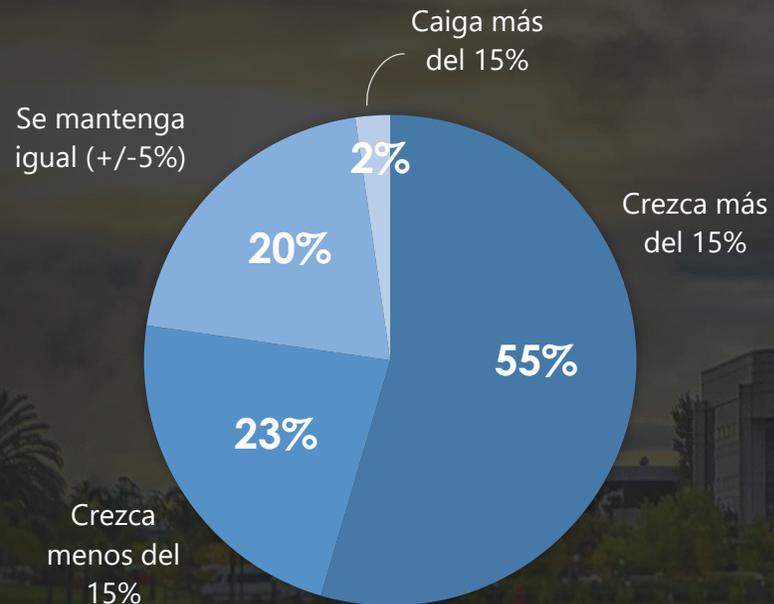


PERSPECTIVAS

EXPECTATIVAS DE EMPRESAS USUARIAS

Próximos 5 años

Facturación



98%
de usuarios esperan que la **facturación no se deteriore**

78%
de los usuarios consideran que la **facturación crecerá**

55%
de los usuarios espera tener un **crecimiento significativo (+15%)**

Empleo

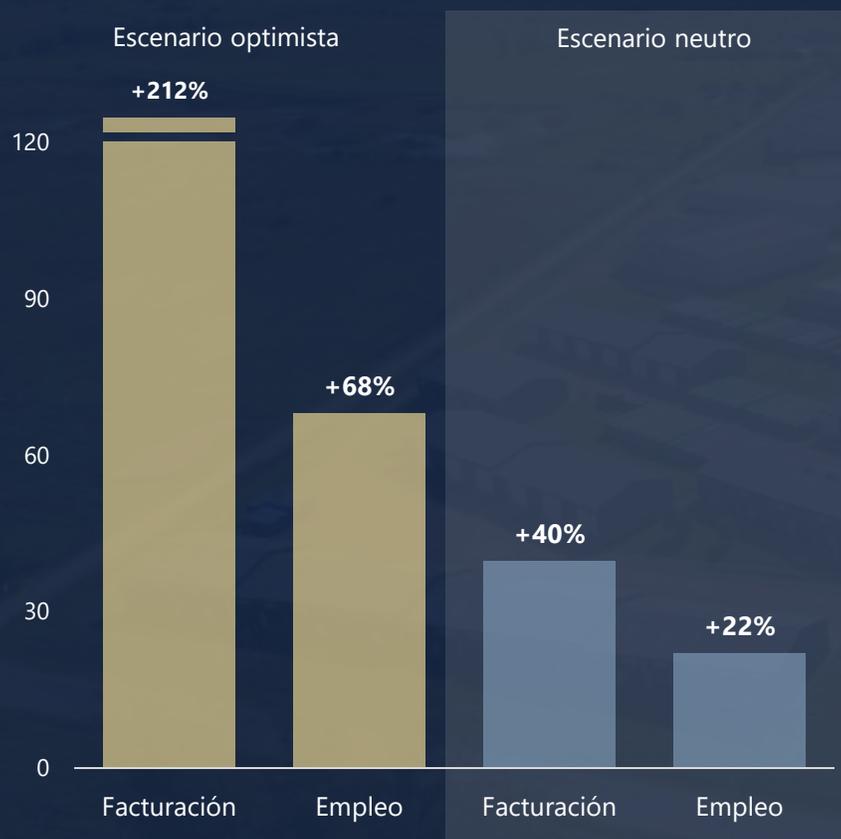
100%
de los usuarios esperan que **el empleo se mantenga o aumente.**

48%
espera un **aumento mayor al 15% del personal**

EXPECTATIVAS DE DESARROLLADORES

Expectativas para los próximos 10 años

Variación de facturación y empleo. Promedio ponderado¹



Sectores de actividad que pueden impulsar el crecimiento:

- Ciencias de la vida
- Biotecnología
- Inteligencia Artificial
- Fintech
- TICs
- Blockchain
- Headquarters regionales
- E-commerce

Perspectivas educativas según informantes calificados de sectores productivos de alto valor agregado:²

- Mejorar la **educación secundaria** para que no sea un cuello de botella.
- Profundizar **capacitación en inglés**.
- Enseñanza de **pensamiento computacional**.
- Apoyo a la **reconversión laboral**, para trabajadores en empleos con altas probabilidades de automatización como para los que quieren cambiar de rubro.

Fuente: Encuesta de CERES a Empresas Usuarias y Desarrolladoras de Zonas Francas en Uruguay (agosto 2023).

Nota: Se excluye las respuestas de las zonas francas que representan a una única empresa.

¹ Promedio ponderado por facturación y empleo en cada caso.

Fuente: Encuesta de CERES a Empresas Usuarias y Desarrolladoras de Zonas Francas en Uruguay (agosto 2023), Dirección General de Educación Secundaria, CERES Analiza 4 "Educación: Una Reforma Impostergable" y Encuesta Telefónica de Idiomas de 2019 (realizada por el INE y financiada por Uruguay XXI).

² Encuestas a empresas e instituciones de sectores de las TIC, ciencias de la vida, audiovisual y energías renovables.

BARRERAS AL CRECIMIENTO



¿Qué **cambios son de alta importancia** para que haya un **incremento mayor a 15%**...

...en la **facturación?**

...en el **empleo?**

Menciones de usuarios y desarrolladores

Porcentaje de usuarios que mencionan esta categoría como altamente importante

Rango	Categoría	Facturación	Empleo
#1	Baja competitividad (atraso cambiario)	52%	52%
#2	Capital humano	43%	51%
#3	Regulación	39%	34%
#4	Logística e infraestructura	22%	17%



Las empresas grandes encuentran mayor importancia en los problemas de competitividad mientras que las empresas medianas en el capital humano

Fuente: Encuesta de CERES a Empresas Usuaris y Desarrolladoras de Zonas Francas en Uruguay (agosto 2023).

Nota: Para clasificar el tamaño de las empresas se definió Grandes (facturación anual superior a USD 100 millones), Medianas (facturación anual entre USD 10 y USD 100 millones) y Pequeñas (facturación anual menor a USD 10 millones).

BARRERAS AL CRECIMIENTO

Capital humano y competitividad



La disponibilidad y calidad del capital humano es uno de los factores más influyentes en las **decisiones de inversión**, de acuerdo con la base de datos fDi Benchmark del Financial Times que recopila información global.

Particularmente de mano de obra con **experiencia y conocimientos específicos** al sector (pesa 12% entre 26 indicadores en total, que también incluyen aspectos como la infraestructura y accesibilidad, el clima de negocios, entre otros).

Calidad y disponibilidad de capital humano

En sectores de alto valor agregado, Uruguay = 100



Uruguay se encuentra por debajo de Argentina, Brasil y Chile en la disponibilidad de capital humano con experiencia y conocimientos específico. Factor que se puede mejorar con políticas públicas adecuadas.

Fuente: fDi Benchmark (Financial Times).

Tipo de cambio real bilateral

Desvío con respecto a la paridad promedio histórica



65% 45% 25% 25% 23%

Los valores representan **cuánto más caro está Uruguay con respecto a la relación promedio histórica con ese país o región**, considerando los precios y tipos de cambio con respecto al dólar de cada uno.

Fuente: BCU, BCB, FRED, INE y BCRA.
Nota: Tipo de Cambio Bilateral: $(IPC^*/TC^*)/(IPC/TC)$ donde * representa el país extranjero. El TCR bilateral con respecto a Argentina se hizo en función a la cotización del dólar Blue.

AMENAZAS AL DESARROLLO



¿Qué **cambios externos** a su empresa podrían generar una **caída mayor al 15%**...

...en la **facturación?**

...en el **empleo?**

Porcentaje de usuarios que mencionan esta categoría como altamente importante

#1	Impuesto Mínimo Global	68%	59%
#2	Trabajo Remoto	25%	39%
#3	Otras Regulaciones	25%	18%

Menciones de usuarios y desarrolladores



La totalidad de las empresas grandes considera el Impuesto Mínimo Global como el principal factor amenazante.

Para las empresas de menor tamaño los cambios asociados al trabajo remoto cobran mayor importancia

Fuente: Encuesta de CERES a Empresas Usuarias y Desarrolladoras de Zonas Francas en Uruguay (agosto 2023).

Nota: Para clasificar el tamaño de las empresas se definió Grandes (facturación anual superior a USD 100 millones), Medianas (facturación anual entre USD 10 y USD 100 millones) y Pequeñas (facturación anual menor a USD 10 millones).

AMENAZAS AL DESARROLLO

Impuesto Mínimo Global

Impuesto Mínimo Global (IMG) de

15% a la renta de las empresas multinacionales

de más de 750 millones de euros anuales de facturación

(en 2 de los últimos 4 períodos fiscales),

a pagar al fisco de su país de origen.

Si un país decide no gravar las rentas generadas en su jurisdicción o hacerlo a una tasa reducida, podrán ser gravadas en el país de la casa matriz por el diferencial hasta alcanzar el IMG, independientemente de si se aprobó en el país de operación.

Entra en vigencia el 1° enero de 2024

Iniciativa de la OCDE y del G20

142 países (incluido Uruguay)

Legislación en vigencia



Corea del Sur



Catar



Japón



Reino Unido

Borrador de legislación



Unión Europea



Canadá



Australia



Vietnam



Chile

Pendiente de resolución



Estados Unidos



China



España



Bélgica



EAU

Formas de compensar a las empresas:

Cash Grants > Fuera del alcance para Economías Emergentes

Cash Equivalentes > Potencialmente uso de bonos reembolsables en menos de 4 años

Otras Medidas Compensatorias > No pueden estar asociadas al impuesto e implica creatividad por parte de los Estados

REFLEXIONES FINALES



- Las Zonas Francas, que totalizan **más de 1.000 empresas usuarias**, son pilares fundamentales para la inversión, el empleo y las exportaciones del país.
- Las empresas allí instaladas contribuyen con el **15% de la inversión nacional**.
- Se enfocan más en el **empleo joven** que el promedio de la economía, con **remuneraciones más de tres veces mayores** y una mayor preferencia por **personal altamente educado**. Cuando se tiene en cuenta los empleos indirectos, las Zonas Francas involucran al **4% de la fuerza laboral nacional**.
- Las Zonas Francas representan el **27% de las exportaciones del país**, y se anticipa un crecimiento significativo debido a la incorporación de UPM II.
- **La exoneración de impuestos en estas áreas resulta en una ganancia considerable para el país, generando más de 7 dólares por cada dólar exonerado**. Si se tienen en cuenta beneficios adicionales, como el aumento de la productividad por capacitaciones, la adopción de prácticas innovadoras

empresariales y la adopción de estándares de calidad, así como efectos indirectos, la contribución se vuelve aún mayor.

- Las **perspectivas futuras** son **alentadoras**, especialmente si se logra atraer empresas en **sectores de alto valor agregado** como ciencias de la vida, biotecnología, inteligencia artificial, TICs, fintech, blockchain, e-commerce y headquarters regionales.
- Las empresas bajo este régimen enfrentan **barreras para su crecimiento** relacionadas principalmente a la competitividad del país y la disponibilidad de capital humano altamente calificado con una regulación apropiada. Adicionalmente, existen **amenazas latentes**, como la implementación del impuesto mínimo global en 2024, y la rigidez en la regulación del trabajo remoto que podría afectar la capacidad para atraer y retener talento.
- En su conjunto, las Zonas Francas generan **más del 6% del PBI nacional**, y sus perspectivas futuras son prometedoras, con **potencial para maximizar su impacto económico** si se mitigan barreras y amenazas.



Fundado en 1985

CERES

Centro de Estudios de la Realidad
Económica y Social