



Foto: Ricardo Antúnez, adhocFOTOS

# Zonas francas: un debate con noticias presentes y riesgos futuros

21 de junio de 2021 · Escribe [Mathías da Silva](#) en [Actividad](#)  
 7 minutos de lectura

**Se instalará en Punta del Este una zona franca de servicios y llegará a 13 los territorios libres de impuestos en el país. ¿Pueden llegar a su fin con un impuesto mínimo global?**

Escuchá este artículo

0:00 / 11:39

Leído por Andrés Alba.

Ayer se cumplieron 98 años de la creación de las primeras zonas francas de Uruguay, dos territorios libres de impuestos decretados por ley en las inmediaciones de los puertos de Colonia y Nueva Palmira. El aniversario llega con el anuncio de una torre de oficinas en Punta del Este, la primera zona franca de servicios de Maldonado, departamento que las autoridades promueven como destino de más proyectos similares. Rumbo al siglo de vida, se trata de un régimen tributario excepcional que es seguido con recelo desde el exterior y ha sufrido diversas modificaciones, por lo que se encuentra en constante debate, en el que se entrecruzan la competencia fiscal entre países, los tiempos políticos y la visión de desarrollo a futuro.

Los exclaves aduaneros –porque dentro no aplica la legislación de Aduanas– fueron definidos por un decreto ley en 1976, durante la dictadura, como áreas adyacentes a puertos, aeropuertos o zonas fronterizas “aisladas eficientemente de todo centro urbano y determinadas por el Poder Ejecutivo, con el fin de desarrollar [actividades], al amparo de las exenciones tributarias”, que eran y siguen siendo totales, excepto por la contribución a la seguridad social de los empleados. Comprendían actividades como el depósito y el almacenamiento de mercadería, su manipulación o fraccionamiento, así como también actividades fabriles de industrialización, “siempre que no existan otras iguales en territorio nacional con capacidad exportadora suficiente”.

En 1987 el gobierno de Julio María Sanguinetti promovió la ley de zonas francas, en la que ya no había referencias geográficas para los exclaves y se permitía “toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios”. En diciembre, cuando el debate en el Senado llegaba a su punto más álgido –por ejemplo, con cruces entre el vicepresidente Enrique Tarigo y senadores blancos–, quedaban definidas las posiciones: “Nuestro país no ha tenido una política de zonas francas vigorosa porque se ha tenido un concepto muy limitativo de lo que allí se pudiera instalar”, dijo en defensa de la ley el colorado Manuel Flores Silva; “los beneficios que se otorgan para atraer capitales del exterior son excesivos, y puede que sea un llamador que cueste al país el perjuicio de su propia industria”, respondió Luis Alberto Senatore, de la Lista 99, de Hugo Batalla, que integraba el Frente Amplio.

Pasaron los años, en Uruguay hay 12 zonas francas activas –con unos 15.000 empleados y desde donde salen una cuarta parte de las exportaciones–, pero ese contrapunto inicial de visiones se mantiene. “En las zonas francas hay negocios genuinos que no vendrían [al país sin los beneficios], pero hay otros que ya están instalados fuera. Entonces, ¿en verdad el beneficio tributario es en favor de una actividad que no hubiese ocurrido? No hay una medición de impacto ni evaluación. Hay discrecionalidad del Poder Ejecutivo, ni el canon está regulado”, dijo a *la diaria* Gustavo Viñales, profesor de Administración Tributaria en la Universidad de la República e investigador asociado del Centro de Investigaciones Económicas.

Del otro lado, quienes defienden esta herramienta destacan los resultados obtenidos no sólo en materia de generación de trabajo. Carlos Loaiza Keel, profesor de Fiscalidad Internacional en la Universidad de Montevideo, expresó en diálogo con *la diaria*: “Una de las formas de evaluar si una actividad es buena para un país es si paga o no impuestos; no es la única. Los países pueden legítimamente estar dispuestos a hacer una renuncia fiscal para la instalación de empresas que traen empleo, tecnología, transferencia de conocimientos, logran externalidades positivas y desarrollan áreas de la economía que se desea. Lo vimos con el sector de tecnología y la celulosa en Uruguay”.

## Centralización y servicios

Días atrás, al visitar Maldonado por una obra, el presidente Luis Lacalle Pou anunció la habilitación de la primera zona franca en el departamento, un proyecto del empresario Carlos Lecueder que consiste en una torre de 25 pisos en la avenida Goerler, en pleno centro de Punta del Este. El emprendimiento ya está siendo construido y se proyectó inicialmente como un proyecto tradicional, que ahora con la exoneración total de impuestos puede crecer en atractivo para las empresas, dijeron los expertos consultados.

Por su infraestructura y calidad de servicios, Punta del Este puede atraer a firmas y profesionales extranjeros, además de que el balneario tiene una fuerte ligación con Argentina. “Pero eso sólo no era condición suficiente para que los privados tuvieran interés; al ser zona franca, hay una serie de beneficios que lo hacen más atractivo”, señaló Fabián Birnbaum, profesor de la Maestría de Impuestos de la Universidad ORT. Repasó que en una zona franca de servicios conviven actividades profesionales, como las financieras, de *trading* o software, con otras, como la atención telefónica.

La idea de Lecueder es emular la torre WTC de Montevideo, un exclave centrado en servicios, y el empresario proyectó la generación de 1.200 empleos como resultado de la inversión de 29 millones de dólares. Los beneficios para el proyecto en Maldonado son mayores a los de la torre capitalina, por su ubicación geográfica, según indicó Guzmán Ramírez, abogado especializado en derecho tributario y docente de la Universidad ORT.

La empresa desarrolladora “estará amparada en un régimen de exoneración general” –en otros exclaves los propietarios deben pagar impuesto a la renta–, los usuarios podrán hacer “determinadas actividades complementarias fuera” del territorio franco –relaciones públicas, manejo de documentación auxiliar, facturación y cobranza, entre otros– y los requisitos de las firmas instaladas para “obtener permiso para operar por más tiempo serán menos exigentes”. A este régimen especial, dentro ya de un esquema impositivo con amplios beneficios, se debe la instalación de más de 40 kilómetros de Montevideo.

Los aspectos geográficos fueron mencionados por Viñales dentro de sus críticas, ya que la idea inicial de las zonas francas fue promover la descentralización industrial y productiva del país. “Punta del Este no necesita [un exclave] en términos de descentralización o desarrollo territorial, es la segunda ciudad más importante del país”, expresó, una lógica que también extendió a las zonas francas de servicios instaladas en Montevideo, lo que consideró “una distorsión” del objetivo inicial de la ley.

## Evaluación y un riesgo en el horizonte

El abogado Leonardo Costa, profesor de Fiscalidad Internacional en la Universidad Católica y asesor de la Cámara de Zonas Francas, dijo a *la diaria* que hoy el sistema uruguayo “está validado como no nocivo” por la comunidad internacional. Esto en referencia a las revisiones de los esquemas impositivos que realizan entidades globales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que provocaron una actualización de la ley local en 2018.

Una de esas presiones externas fue incrementar los controles en las zonas francas de servicio, para asegurar que exista “sustancia” en la actividad que presta cada operador, es decir que no haya sociedades de papel que únicamente se instalan en busca de la exoneración impositiva. Esto porque precisamente la generación de trabajo es el objetivo detrás de la renuncia fiscal, señaló Costa: “Las zonas francas se distinguen por el empleo de calidad, con buena remuneración”. El salario promedio es de 3.500 dólares, según las últimas cifras oficiales, y Birnbaum añadió que el IRPF de esos sueldos y el IVA para el consumo realizado terminan en las arcas públicas.

En la lógica de la competencia fiscal entre las naciones por captar la inversión, “el reclamo de los países centrales” a través de la OCDE, precisó Loaiza Keel, es que “eso no se produzca de manera artificial”. Esa pretensión cobra fuerza en momentos de crisis, repasó Birnbaum, porque tras el colapso financiero de 2008 las potencias promovieron desde la OCDE medidas más estrictas de control –a modo de ejemplo, vale recordar al ex presidente francés Nicolás Sarkozy catalogado a Uruguay en 2011 como un paraíso fiscal– y ahora, con la crisis provocada por la covid-19, se pretende instaurar un impuesto global mínimo para las multinacionales.

A principios de mes se anunció que el G7, es decir las principales economías del mundo, están a “un milímetro” –en palabras del ministro de Finanzas francés– de avanzar hacia un impuesto nominal de 15% para las empresas, a impulso del mandatario estadounidense Joe Biden. Pese a esto, los consultados coincidieron en que todavía se trata de un debate incipiente, que demorará en concretarse en la práctica, y que aún más difuso es prever los impactos sobre el régimen uruguayo de exclaves. Algo sí está claro: de aprobarse un impuesto global mínimo, se entrará en una zona de riesgo.

“Uruguay debe seguir de cerca esto, porque pueden venirse cambios relevantes en el mundo en lo fiscal. Cuando tenés un instrumento amenazado, hay que ver cómo usarlo de la mejor manera, cómo cumplir lo que te piden; y lo más importante: desarrollar alternativas para que no sólo lo tributario sea el motivo [para invertir Uruguay]”, expuso Birnbaum.

En esa línea, Costa prevé “algún desafío adicional” para el régimen local de avanzar la propuesta internacional, pero consideró que es “muy temprano para hacer proyecciones”, en virtud de que “son tantos los regímenes promocionales en el mundo, que habrá que ver cómo aplica [el impuesto global] a cada uno”.

Para Loaiza Keel, la competencia fiscal entre los países continuará y la clave pasa por realizar “un buen diseño” del régimen especial, lo que “no sólo supone hacia lo interno, que traiga los beneficios que se quiere en términos de empleo, talento e inversión, sino también un diseño inteligente en relación con las reglas de juego internacionales”.

Viñales, por su parte, apuntó que el tributo global a las multinacionales “cambia totalmente el panorama”, es que “si Uruguay no cobra nada por [la actividad en] la zona franca”, esa empresa terminará pagando impuestos en su país de origen. Frente a esto, “no tendría sentido que Uruguay no cambie” su legislación, remarcó.

Así las cosas, resta esperar las noticias internacionales, mientras avanza la nueva torre libre de impuestos en Punta del Este y quizás el Poder Ejecutivo autorice otras zonas francas. Es que, como planteó Viñales, una bondad de este instrumento, ya consolidado como una política de Estado más allá del gobierno de turno, es que se visualiza como el “camino corto” para generar nuevos puestos de trabajo. Por otro carril, o quizás por la misma vía, corre el postergado debate sobre el modelo de desarrollo de Uruguay, ya que el largo plazo también se construye en función de las decisiones del presente.

¿Te interesa la economía?

Recibi el newsletter de economía en tu email.

Temas en este artículo

Zonas francas Punta del Este Carlos Lecueder

Comentar este artículo

Compartir este artículo

[WhatsApp](#) [Facebook](#) [Twitter](#) [Email](#) [Print](#) [Share](#)

## Más de Economía

**La Ley Bosman: el día que el fútbol cambió. Un abordaje empírico en base al Índice Herfindahl-Hirschman**

Fernando Espinosa Mauro Costa en [Indicadores](#)  
Foto: Gabriel Bouysy, AFP

Hoy

**Pobreza y trabajo: esta vida sin vos es peor que jugar con dios a las escondidas**

Federico Araya en [Actividad](#)

Hoy

**Big data, inflación, acuerdo de precios y una nueva forma de conseguir datos**

Matteo Segú en [Indicadores](#)  
Foto: Ricardo Antúnez, adhocFOTOS

Hoy

**Los pilares de la política económica del ciclo de izquierda en Uruguay**

Fernando Izabella Grupo Juvenes en [Academia](#)  
Foto: Nicolás Celya / adhocFOTOS

19 de junio de 2021

## Lo más leído

- HOY SEMANA MES
- 1 Médicos de atención primaria de ASSE advierten por emergencias sobrecargadas y retrasos en los controles
  - 2 Renunció la jefa de Policía de Lavalleja
  - 3 1.500 casos nuevos de covid-19 y 30 fallecimientos este domingo
  - 4 Peñarol aplastó 4-0 a Deportivo Maldonado
  - 5 La pérdida de biodiversidad en los ríos de la Amazonia afecta la nutrición de sus habitantes
  - 6 Murió el escritor argentino Juan Forín
  - 7 Max Verstappen venció a Lewis Hamilton en Francia
  - 8 Apuntes del día: Evidencias contra prejuicios
  - 9 La ciencia y las fuerzas conservadoras
  - 10 Henry Borges clasificó a sus cuartos Juegos Paralímpicos

Gigantes es una publicación mensual impresa orientada a niños, niñas y adolescentes.

Enterate más y suscribite.

[Ver las ediciones y sus contenidos](#)

la diaria comunidad

<b>TU CUENTA</b>	<b>INICIO</b>	<b>MÁS</b>	<b>SEGUIMOS</b>
Opciones	<b>Portada</b>	<b>Buscar</b>	Twitter <a href="#">↗</a>
Danos tu opinión <a href="#">↗</a>	ÁREAS	<b>Apuntes del día</b>	Facebook <a href="#">↗</a>
Ayuda	<b>Política</b>	<b>Apuntes de la semana</b>	Instagram <a href="#">↗</a>
Cerrar sesión	<b>Opinión</b>	<b>Lo más leído</b>	Telegram <a href="#">↗</a>
<b>LISTA DE LECTURA</b>	<b>Cultura</b>	<b>Garra</b>	Newsletters
Leer después <input checked="" type="radio"/>	<b>Cotidiana</b>	<b>Lento</b>	RSS
Favoritos	<b>Deporte</b>	<b>Gigantes</b>	Más plataformas
Historial	<b>Coronavirus</b>	<b>Fotografía</b>	<b>AYUDA</b>
	<b>EMERENTES</b>	<b>Humor</b>	Centro de ayuda
	<b>Ambiente</b>	<b>Archivado</b>	Tutoriales
	<b>Ciencia</b>	<b>Eventos</b>	Accesibilidad
	<b>Economía</b>	<b>Beneficios</b>	Privacidad
	<b>Educación</b>	<b>Participa</b>	Contacto
	<b>Feminismos</b>	<b>Escuchar <a href="#">↗</a></b>	<b>NOSOTROS</b>
	<b>Justicia</b>	<b>Podcast</b>	Equipo
	<b>Salud</b>	<b>Edición papel</b>	Historia
	<b>Trabajo</b>		Comunidad
	<b>LOCAL</b>		Blog
	<b>Colonia</b>		
	<b>Maldonado</b>		