

ZONAS FRANCAS: UNA APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN, BENEFICIOS Y DESAFÍOS QUE PLANTEA SOBRE SU MODERNIZACIÓN.



Por **ALFREDO MARTÍN SCATIZZA**

- Especialista y consultor en Comercio Internacional.
- Docente de grado y posgrado de la Universidad Provincial del Sudoeste, Universidad Nacional de Quilmes y Universidad de Buenos Aires.
- Director de la Maestría en Comercio y Negocios Internacionales (UNQ).
- Subdirector de la Maestría en Gestión Empresarial del Comercio Exterior y la Integración (UBA).
- Investigador del Observatorio en Negocios Internacionales (UNQ).

En el mundo de los negocios y las políticas públicas orientadas a fortalecer y promover las relaciones comerciales y su consecuente intercambio comercial con otros países, existe una importante variedad de regímenes de promoción del comercio exterior que tienen como eje central atraer inversiones, mejorar el empleo y la competitividad de las empresas, en general, pero particularmente de aquellas que tienen su objetivo puesto en el desarrollo de sus exportaciones, con los que se espera alcanzar efectos positivos dinamizadores en la economía real y, en particular, en aquellas regiones menos favorecidas geográficamente donde estas políticas conducen a recrear mejores condiciones para la inversión y apuntalar y promover el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos y de servicios.

Ejemplo de estas políticas han sido la creación de Zonas Francas (ZFs) localizadas en las cercanías a puertos de ultramar, en ríos de navegación internacional, en pasos fronterizos y regiones con un alto entramado industrial, cercanas a centros de gran consumo o en regiones inhóspitas que a partir de su localización geográfica consiguen un desarrollo posible de caras al futuro.

El Cuadro 1 muestra la evolución que han tenido las ZFs desde 1976 a nuestros días, observándose un crecimiento notorio hacia inicios de los años 2000, producto de un cambio trascendental en el perfil que cobran las ZFs a nivel global y el dinamismo que estas han tenido a partir de los países de Asia del Este, el mundo árabe y algunos países de América Latina, particularmente en Colombia, Uruguay, Costa Rica y Honduras (países en los que se han localizado importantes inversiones de empresas multinacionales, bajo una estrategia de relocalización global a partir del impulso de las Cadenas Globales de Valor (CGV), entre los aspectos más destacados).

En un relevamiento realizado por la Asociación de Zonas Francas de las América (AZFA) en la actualidad nos muestra que hay más de 5.400 zonas francas a nivel global, con la mayor concentración de ZFs en los países del sudeste asiático, seguido de América Latina y el Caribe (ALyC), creando más de 1,1 millón de empleos calificados superiores a la media del resto de sus territorios nacionales. En ALyC existen más de 640 ZFs distribuidas en 23 países, concentrando a más de 10,8 mil empresas que generan más de 38 mil millones de

Cuadro 1. El mundo: zonas francas de exportación y empleo generado. Años
(ZFE en unidades y empleos en millones)

	1976	1986	1997	2002	2006	2021
Número de países con ZF	25	147	93	116	130	147
Número de ZF	79	176	845	3.000	3.500	5.400
Empleos (millones)	n.a.	n.a.	23	43	66	n.a.
China	n.a.	n.a.	18	30	40	n.a.

Fuente: elaboración propia en base AZFA y Oswald Céspedes-Torres¹ sobre OIT. Base de datos ZFE, 2007.

¹ Oswald Céspedes-Torres (2011) "Metodología de Análisis costo-beneficio de los regímenes de zona franca en América Latina y el Caribe". BID-INTAL.

dólares estadounidenses en exportaciones, creando un ambiente propicio para el desarrollo de los negocios, fortaleciendo así el crecimiento de la inversión extranjera directa (IED), el comercio internacional, proporcionando la infraestructura adecuada terrestre, portuaria y aérea de última generación en movimiento de cargas, telecomunicaciones, seguridad y asegurando las

mejores condiciones de empleabilidad en armonía con el medio ambiente y de sostenibilidad que promueve la ONU, entre otros.

El Cuadro 2 proporciona los datos sobre las ZFs en funcionamiento de los países de ALyC y el tipo de ZFs, que ya analizaremos en el siguiente apartado.

Cuadro 2. Países que integran AZFA

PAÍS	Nº ZFs	Observaciones
Argentina	12	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
Aruba	2	Almacenaje, Comerciales y de Servicios
Bolivia	7	Almacenaje y comerciales.
Brasil	1+19	Almacenaje, comerciales e Industrial (ZF + ZPE)
Chile	3	Almacenaje y comercial minorista y mayorista
Colombia	10+31+79	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios: (ZFs + ZFP + ZPE)
Costa Rica	49	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
Cuba	1	Almacenaje y de Servicios
Curazao	2	Almacenaje y de Servicios
Ecuador	8	Almacenaje, Comerciales y de Servicios
El Salvador	17	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
España	7	Almacenaje, Industrial y de Servicios
Guatemala	19	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
Haití	11	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
Honduras	39	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
México	7+11	Máquinas y Almacenaje (ZEE + RFE)
Nicaragua	52	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
Panamá	19+1+1	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios: (ZF + PP + ZLC)
Paraguay	2	Almacenaje y comercial.
Perú	1+4	Almacenaje y comercial (ZF + ZED)
Puerto Rico	3	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
República Dominicana	7+144	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios (ZF + ZFUniEmp)
Uruguay	13	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
Venezuela	4	Almacenaje, Comerciales, Industrial y de Servicios
TOTAL ALyC	586	

Fuente: elaboración propia en base a AZFA y relevamiento 2021

ZEE: Zona Económica Especial/ RFE: Recintos Fiscales Estratégicos (México); ZEDE: Zona Económica de Empleo (Honduras); ZL: Zona Libre (Panamá y Honduras); ZED: Zona Especial de Desarrollo (Cuba y Perú); ZPE: Zona de Procesamiento de Exportación (Brasil); ZFP: Zona

1. Antecedentes de las Zonas Francas en nuestro país.

La República Argentina cuenta con importantes antecedentes en este sentido desde mediados del siglo XIX³, no obstante tuvieron que transcurrir más de 130 años para que el país tuviese su propia ley de Zonas Francas, a partir de la sanción de la Ley 24.331 del 18 de mayo de 1994, promulgada parcialmente en junio del mismo año y puesta en vigencia en el Boletín Oficial el 17 de junio de ese mismo año. Esta ley nos remite al art. 590, y subsiguientes, del Código Aduanero Argentino⁴, en el que se establece el ámbito de funcionamiento de las ZFs, sus alcances y tipos, entre otros. Su antecedente más próximo de la ley de ZFs fue la creación del Territorio Aduanero Especial en la Isla Grande de Tierra del Fuego, a partir de la sanción de la Ley 19.640 en el año 1972, mientras que las Islas del Atlántico Sur se las constituye como zonas francas, a excepción de la Isla Grande de Tierra del Fuego y Antártida Argentina⁴.

La primera ZF en crearse fue la Zona Franca La Plata en las cercanías del Puerto La Plata, en un predio lindero al actual Astillero Río Santiago. Si bien esta se creó a partir de la sanción de la Ley 5.142 el 22 de septiembre de 1907, por diferentes razones de índole política y económica no logró su cometido hasta entrado el año 1998, que inicia formalmente sus actividades.

² El 6 de junio de 1856 se sancionaron las leyes 84 y 85 que constituye al Puerto de Bahía Blanca y Patagones como Puerto Franco, respectivamente, con el argumento de convertir estos dos puertos en enclaves para permitir el ingreso a buques de ultramar de cualquier procedencia y cabotaje libre del pago de derechos de puerto y de aduana limitado al consumo de esos destinos. En el fondo, existía un entramado de razones que respondía a intereses del Estado de Buenos Aires por garantizar la colonización del sur de Buenos Aires y dotar de suministros a los pobladores de esa región y, en particular, a la Legión Agrícola Militar Italiana que tenía por aquellos años, en primer orden, el apoyo incondicional del Estado de Buenos Aires y, por otro lado, tal como relata el escritor César Puliafito, *“fomentar la inmigración en general y muy especialmente el proyecto agrícola militar”* bajo la misión de ampliar la extensión de las colonias en toda la región entre criollos y extranjeros. PULIAFITO, César: *“Bahía Blanca...un puerto franco”*; Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, Edición digital. Bahía Blanca, mayo de 2011. Pág. 13.

³ Ley 22.415, en sus artículos 590 al 599 define las zonas francas, tipos y alcances que estas tienen en la República Argentina.

⁴ Puede consultarse el art. 5º y subsiguientes de la mencionada ley.

2. Algunas definiciones sobre los alcances y variedades de zonas francas.

En primer término cabe aclarar que las ZFs se constituyen como una institución de naturaleza jurídico-aduanera, lo cual tienen a su favor, principalmente para los usuarios de estas, implicancias tributarias, comerciales y logísticas, entre las más destacadas y otro aspecto no menor, que tanto las empresas concesionarias y los usuarios de estas observan con detenimiento: seguridad jurídica, respecto al sostenimiento de las “reglas de juego” durante el período de vida de las concesiones, aspecto ineludible en cualquier proyecto de inversión de mediano y largo plazo. En efecto, las características que las ZFs adquieran dependerán de los objetivos e instrumentos de apoyo que, en suma, surgen del propio régimen que las constituye, pero también de su localización y de la capacidad de quienes las conducen (desde la esfera público-privada) para comunicar sus beneficios frente a otras alternativas posibles y el retorno de la inversión en infraestructura de los concesionarios y usuarios directos de estas.

En este sentido, en palabras nuestras entendemos que:

Las ZFs funcionan como un ámbito territorial delimitado geográficamente extra-aduanero, respecto del resto del territorio nacional o bloque económico, en donde las operaciones de exportación e importación no se encuentran afectadas por prohibiciones del tipo económico, encontrándose estas exentas del pago de tributos a la importación y exportación en el ingreso y egreso de mercaderías desde y hacia el resto del territorio en el que se emplazan.

En efecto, el desarrollo de actividades en estos enclaves con fines productivos, de servicios, comerciales, logísticos, orientados particularmente a la exportación e importación, resultan ideales ya que el régimen permite la localización de emprendimientos productivos y/o de servicios que no se ven afectados por intervenciones, ni controles exhaustivos de organismos como los que les cabe a la totalidad de las mercaderías que ingresan al resto del territorio aduanero nacional o de un bloque económico, sea para ser consumidos internamente o para sufrir un perfeccionamiento industrial en ellas.

En línea con la definición que nos proporciona nuestro Código Aduanero se agrega que dentro de las zonas francas “[...] la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico”. En tal sentido, en palabras de Juárez Allende, H. (Coord.) (2021)⁵ las zonas francas surgen “como medio para contrarrestar los inconvenientes creados por la barrera tarifaria y no tarifaria al comercio exterior, para agilizar el intercambio y facilitar la expansión de industrias de exportación, que utilizan intensamente materias primas, tecnología y equipamiento importado”, destacando que, lo esencial en estas, en general, es aprovechar su ubicación geográfica, generar comercio, inversiones y tecnología extranjeras y promover el empleo en su área de influencia (p. 91).

En cuanto al concepto mismo de zona franca y sus diferentes acepciones podemos encontrar una amplia variedad de trabajos publicados en los que se describen la gran variedad de tipos ZFs, los cuales tienen diferente naturaleza, propósitos y alcances, aunque muchos de ellos suelen ser coincidentes entre sí. A continuación citamos varias de estas caracterizaciones:

- **Zona Económica Especial** (SEZ, en sus siglas en inglés) o **Zona Económica Libre** (FEZ): comprende un territorio amplio, el cual puede alcanzar a zonas residenciales, hospitales, escuelas, centros comerciales y de apoyo, entre otros. Promueve la inversión extranjera directa (IED) facilitando un adecuado ambiente de negocios con diferentes incentivos impositivos y de radicación de inversiones. Su territorio forma parte del territorio aduanero del país. En estos espacios se permiten casi todas las actividades y dentro de estas pueden localizarse las Zonas Francas

Comerciales (FTZ), en este caso no forman parte del territorio aduanero, convirtiéndose en un polo de atracción de negocios e inversiones de gran magnitud.

- **Zona de Procesamiento de Exportaciones** (EPZ): estas ZFs están orientadas a la localización de industrias de fabricación / procesamiento / montaje para su exportación / las exportaciones, no formando parte del territorio aduanero.

- **Zona Francas de Libre Comercio** (FTZ, en sus siglas en inglés) o Parque Logístico (LP, en sus siglas en inglés): en general estas ZFs están definidas como centros, plataformas o hubs logísticos de importación, con menor incorporación de valor agregado, donde se llevan a cabo procesos de etiquetado, separación, ensambles o readecuación de los productos importados para su ingreso al mercado interno u otros mercados de cercanía. Estas ZFs no forman parte del territorio aduanero.

- **Zonas Francas Industriales** (IFZ): se caracterizan por los beneficios que genera la localización de industrias manufactureras, particularmente orientadas a la exportación y en menor medida, dependiendo la legislación de cada país, con destino al mercado interno. No forman parte del territorio aduanero.

- **Zonas Francas 4.0** (FZ4.0), Zonas Francas de Servicios (FSZ) o Parques Tecnológicos o de las Ciencias (TPoC): estos enclaves han tenido su apogeo en los últimos 10 años a nivel regional e internacional, y aún siguen teniéndolo, a partir del crecimiento exponencial de los servicios basados en conocimiento (SBC), la Impresión 3D, el e-commerce y cross border (comercio electrónico transfronterizo), el desarrollo científico (I+D), la Internet de las Cosas (IoT, en sus siglas en inglés), la Inteligencia Artificial, el Big Data y el desarrollo de granjas de servidores, como consecuencia del crecimiento de las Criptomonedas, entre otros.

- **Áreas o Territorio Aduanero Especial** (AAE o TAE): estas áreas en general cubren una superficie mayor que las ZFs, incluso pudiendo abarcar la totalidad de una provincia, municipio o región específica que se pretende desarrollar. Su creación, en general, busca sopesar desequilibrios poblacionales o geopolíticos en vista de captar inversiones productivas, atraer empleo y promover un desarrollo productivo o de servicios orientado al mercado interno (y, opcionalmente, hacia otros mercados).

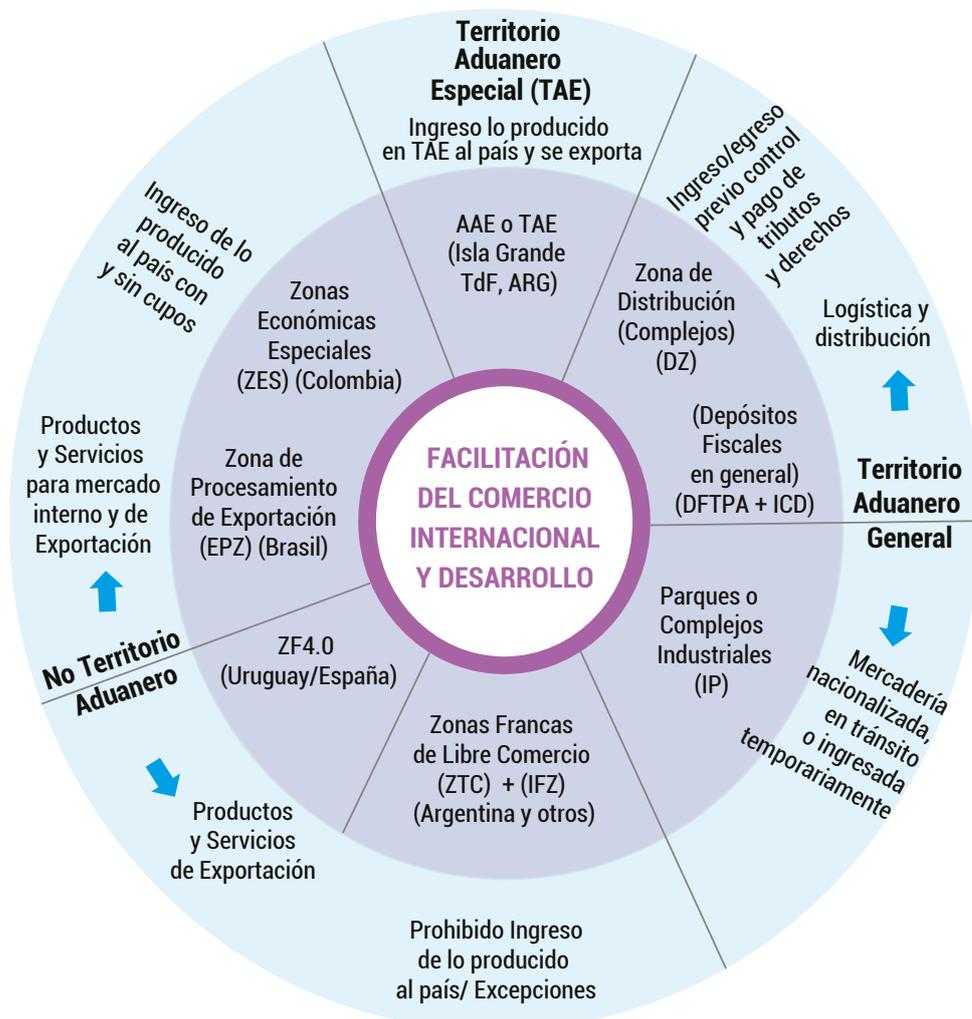
⁵ Juárez Allende, H... [et al] (2021) “Manual de Aduanas”. 2da Edición. Guía Práctica y Ediciones IARA. Buenos Aires.

- **Parques o complejos industriales:** (IC) estas se refieren a los parques industriales ubicados en gran parte de los centros urbanos de las principales ciudades del país. Allí se busca la radicación de industrias y servicios, pensados particularmente para el mercado interno y en menor medida para la exportación.
- **Depósitos fiscales, Terminales Portuarias, Aeroportuarias** (DFTPA): estos espacios forman parte del territorio aduanero y se vincula con el proceso de contralor del Servicio Aduanero durante el ingreso y egreso de mercaderías para importación y exportación, respectivamente, constituyéndose como zona primaria en términos aduaneros. Se los conoce también como **Zonas de Distribución o Complejos de Distribución** (DZ). Al igual que en las ZFs. Por otra parte, en estos complejos se realizan actividades de distribución logística. Los **depósitos interiores de contenedores** (ICD) están incluidos en este tipo de zonas donde se llevan a cabo la consolidación, desconsolidación y distribución logística de mercaderías.

En otro orden, a esta categorización la podemos reunir en al menos 4 (cuatro) tipos de actividades que se desarrollan dentro de las ZFs y comprende a cada una de las descriptas precedentemente:

- **Almacenaje:** surgen como alternativa por la cercanía a centros productivos y de consumo masivo al no tener que asumir el costo de nacionalización de mercaderías y materias primas hasta tanto no sea requerida. Se emparentan con las ZFs de Libre Comercio.
- **Comerciales:** en estas se pueden realizar operaciones de compra-venta mayorista y minorista de productos en las condiciones descriptas en el punto precedente, en general importados de terceros países, con objeto de comercializarlos dentro de la ZF, en el mercado interno u otros mercados extranjeros.

Esquema 1. Categorización de Zonas Francas y otros



Fuente: elaboración propia en base al Informe

- **Industriales:** en esas se desarrollan procesos de transformación productiva, a fin de lograr niveles de calidad y competitividad mejores a los posibles de ser obtenidos en el mercado interno, aprovechando las ventajas impositivas y fiscales de localizarse dentro de la ZFs.
- **De Servicios:** en estas ZFs se promueven las actividades vinculadas a procesos intangibles y de investigación, particularmente: industrias creativas, software, telecomunicaciones, impresión 3D, programación, consultoría, granjas de servidores, productos financieros, salud, industrias de la hospitalidad, seguros, procesos, entre otros. Son conocidas como ZFs 4.0 o de última generación.

Roger Norton⁶ nos facilita una explicación interesante respecto a las razones por las cuales los Estados promueven el desarrollo de sus exportaciones a partir de las ZFs. El autor entiende que representan una respuesta a varias circunstancias como:

- (1) la movilidad internacional de capital junto a la inmovilidad de mano de obra;
- (2) variaciones de ventajas competitivas entre países para determinadas líneas de producción y
- (3) debilidades del acervo de políticas y reglamentario y otros obstáculos al desarrollo de un ambiente de negocios adecuado en el país.

Y concluye, argumentando que *“los dos primeros factores explican por qué la IED se dirige a países en vías de desarrollo. El tercer factor explica por qué se establecen regímenes económicos especiales en determinadas localidades de esos países”* (p. 153-154).

Coincidimos en general con estas apreciaciones, no obstante entendemos que, particularmente, el tercer punto es un condicionante en cierto aspecto racional de los agentes que intervienen en las economías de mercado que sin ello no sería posible una adecuada administración del comercio internacional sobre el ingreso y egreso de mercancías y medios de transporte, siempre en la medida justa de la búsqueda de eficiencias, sin que su administración conlleve obstáculos que conduzcan, tal como menciona Norton, al tercer punto.

Hecha estas diferenciaciones conceptuales nos parece oportuno avanzar hacia otros terrenos relativos a la actualidad de las ZFs en la República Argentina, desafíos y oportunidades que avizoramos a partir de la modernización de la actual ley que las regula.

En general los objetivos que persiguen las ZFs, con sus diferentes tipos y acepciones, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- (1) impulsar el comercio y la actividad industrial y de servicios orientados a la actividad exportadora, dentro y fuera de las ZFs;
- (2) aumentar la eficiencia y disminuir los costos de producción y de desarrollo de servicios;
- (3) promover el crecimiento y la competitividad de la economía; buscando así convertir a estas en polos de desarrollo de las regiones donde se localizan;
- (4) convertirse en centros de atracción de inversiones extranjeras y locales;
- (5) generar fuentes de empleo genuinas altamente calificadas y bien remuneradas;
- (6) convertir las ZF como centros de transferencia tecnológica de última generación;
- (7) extender directa e indirectamente el derrame de sus beneficios al ámbito circundante, incorporando al entramado productivo y de servicios a las estrategias de desarrollo internacional de las ZFs, como así también hacia el mercado interno.

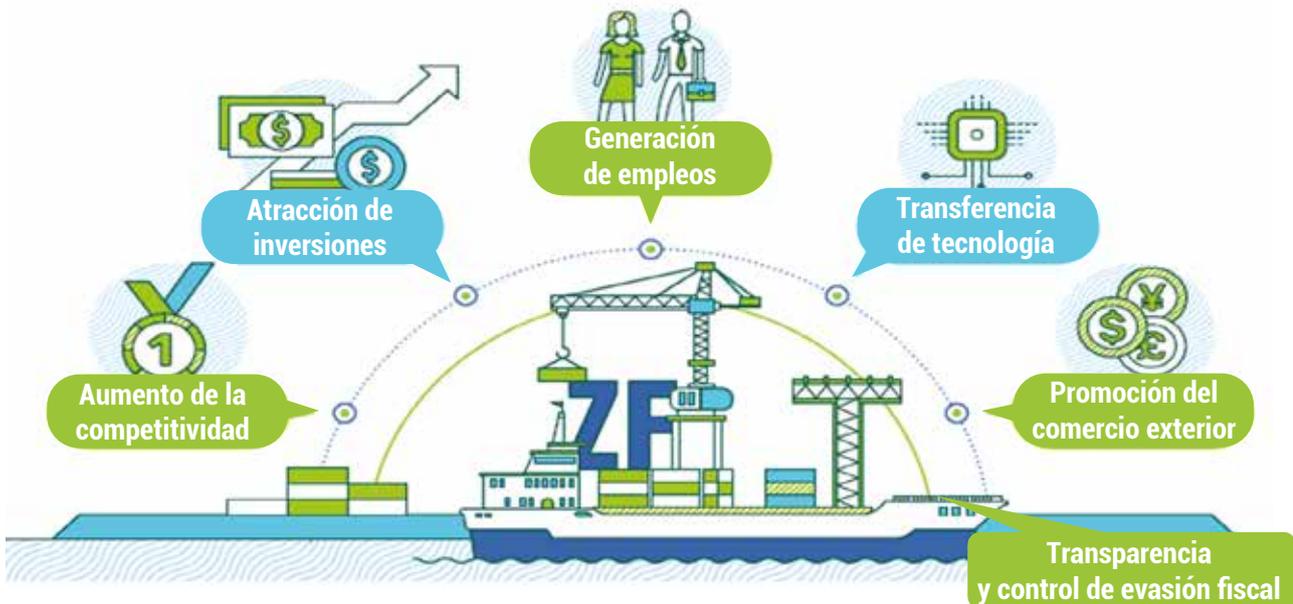
Este último punto, resulta ser un importante cambio frente al desarrollo de las ZFs previas a la creación de la OMC en el año 1994, en donde estas estaban pensadas exclusivamente para exportar, mientras que las nuevas tendencias y formatos que vienen adquiriendo las ZFs en la actualidad contemplan tanto el mercado de exportación, como su desarrollo hacia el mercado doméstico. Todo esto bajo estrictas normas de seguridad y control de la trazabilidad de las mercaderías que ingresan y egresan de las mismas, a fin de propiciar las condiciones favorables para su desarrollo y sostenibilidad en armonía con los regímenes que funcionan dentro y fuera de las ZFs.

⁶ Norton, R. *“El potencial de las zonas francas agrícolas en Centroamérica”*. Documento de trabajo ALADI. Consulta 7/02/2022 en: [https://www2.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/2811853279315d5703257aaf004fb07/\\$FILE/Sesi%C3%B3n%20%20-%20Zonas%20Francas_Ramos.pdf](https://www2.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/2811853279315d5703257aaf004fb07/$FILE/Sesi%C3%B3n%20%20-%20Zonas%20Francas_Ramos.pdf)

A continuación compartimos varias infografías, disponibles en el sitio Web oficial de la AZFA, las cuales nos permitirán dimensionar y conocer los objetivos que

persiguen en general las ZFs y los diferentes beneficios aduaneros y fiscales que entran en juego en las ZFs, en general, con énfasis en los países de ALyC.

Infografía 1. Objetivos que persiguen las ZFs

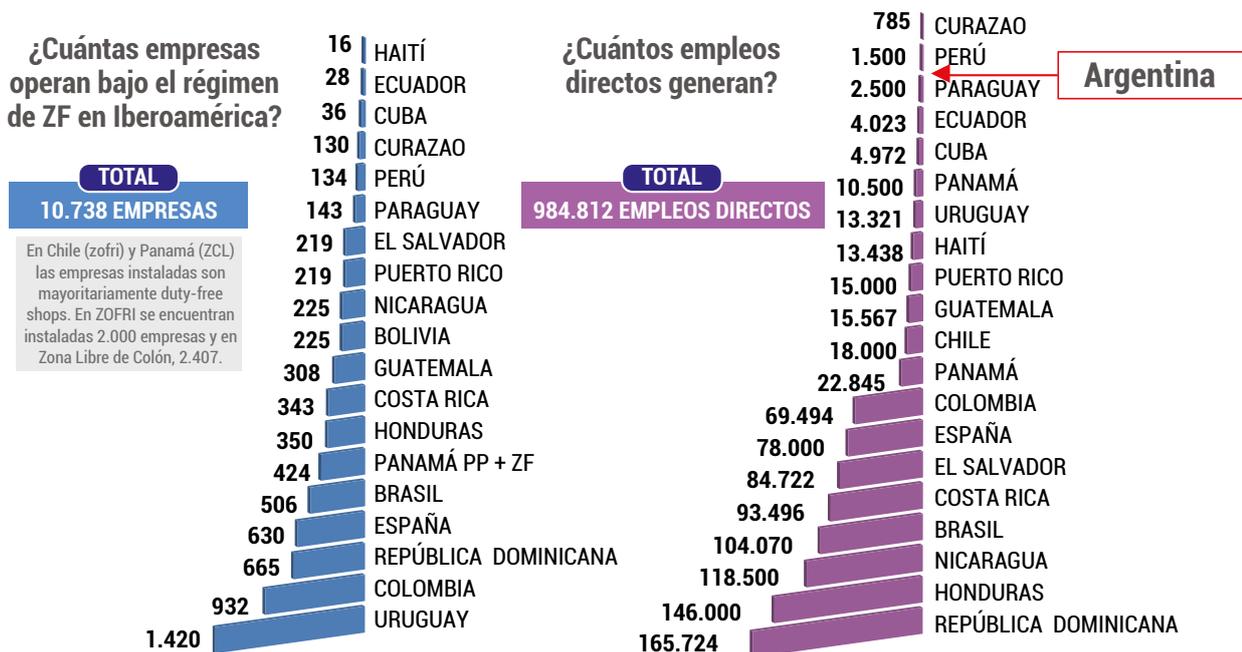


Fuente: AZFA en base a WFZO, 2020

En la siguiente infografía se observa el número de empresas y empleos creados a partir de su localización en ZFs en ALyC, en el que Argentina, de acuerdo a un

relevamiento realizado en el año 2021, se ubica en alrededor de 3.500 empleos directos. En cuanto al número de empresas no se cuenta con esa información.

Infografía 2. Empresas y empleos generados por ZFs

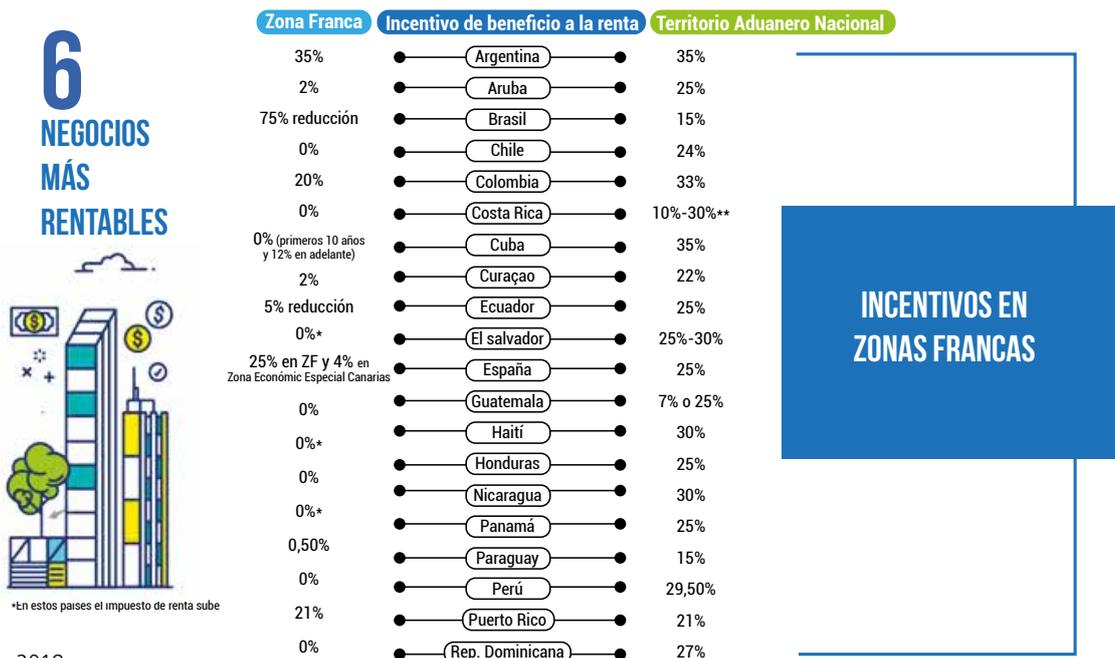


Fuente: AZFA en base a WFZO, 2018

En la siguiente infografía puede observarse la alícuota del impuesto a las ganancias (o renta, dependiendo del país que se trate) que se aplica dentro y fuera de las ZFs de ALyC, siendo este incentivo una de las variables más consideradas por quienes deciden movilizar su capital entre las diferentes opciones de países con ZFs, puesto que se trata de un impuesto que afecta el margen de rentabilidad de la actividad principal que se desarrolla dentro del recinto. En otro orden, puede observarse la

amplitud de la alícuota que se aplica en los diferentes países dentro del territorio nacional (en nuestro país el Territorio Aduanero General -TAG), y, de igual modo, la alícuota aplicada dentro de una ZF, con una amplitud que va del 0% al caso más extremo del 50% en ciertas actividades en Perú, siguiendo por Argentina y Cuba del 35%. La gran mayoría del orden del 0% mientras Argentina no diferencia entre el TAG y una ZF.

Infografía 3. Incentivos de beneficios para la renta



Fuente: AZFA, 2018

En suma, el escaso dinamismo de las ZFs en Argentina podría verse mejorado si, entre otros aspectos a considerar, estas reunieran las condiciones propicias para lograr una convergencia de políticas públicas que favorezcan la inversión productiva y de servicios de modo semejante a las políticas que llevan adelante los países con las mejores prácticas y que han conseguido dar un salto cuantitativo y cualitativo en sus exportaciones y el desarrollo de sus mercados domésticos a partir de convertir las ZFs en una política de Estado.

Para lograr este objetivo, Martín Gustavo Ibarra Pardo, vicepresidente de la *World Free Zones Organization (WFZO)*, señala que, ante todo debe realizarse un benchmarking de los beneficios e incentivos fiscales y tributarios que aplican las ZFs de la región y a partir de ese estudio promover una nueva modernización de la actual norma que regula las zonas francas en Argentina para competir en igualdad de condiciones con sus socios comerciales.

Por su parte, Juan Carlos Alvarez⁷, ex presidente del Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca La Plata, señala que la inserción de una zona franca en una determinada ubicación geográfica “no debe ser un enclave divorciado de la política regional, sino por el contrario, parte integrante y dinamizadora de ella”.

Asimismo, en relación al tipo de inversiones en las que debería enfocarse el esfuerzo por parte de las ZFs, si bien los autores Infante y Gerstenfeld se refieren al territorio en general, sus observaciones en relación al tipo de inversiones al que deben propenderse es aquella que contribuya al proceso de modernización productiva, mejora de la competitividad, innovación tecnológica e incorporación de valor agregado con fuerte componente tecnológico, el cual conduzca a generar un salto cuantitativo y cualitativo en las capacidades y condiciones laborales de los trabajadores, con un mayor impacto en la inclusión socio-productiva y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

⁷ Alvarez, C. R. (1999). “Las Zonas Francas: fórmulas exitosas del comercio exterior”. Kolfón S.A. Ramos Mejía.

Al margen de estas recomendaciones, el debate sobre la modernización de las Zonas Francas en Argentina lleva varias décadas con varios proyectos en discusión y, por lo pronto, no se advierten signos demasiados alentadores sobre una inminente modificación de la naturaleza de las ZFs en la República Argentina, producto de varios factores expuestos, pero particularmente de las restricciones y limitaciones en cuanto a su alcance e integración de las ZFs existentes y por crearse con el mercado local.

3. Actualidad de las Zonas Francas en la República Argentina.

El desarrollo de las ZFs en nuestro país no ha sido ajeno a la regla, en tanto y en cuanto su localización y creación guarda estrecha relación con los vaivenes políticos, más que con un sentido estratégico de orden nacional y/o regional para hacer de estos enclaves un polo de desarrollo económico, social y territorial que contribuya a dotar de condiciones favorables para los sectores productivos y de servicios y, desde la esfera pública, mejorar condiciones en los estados provinciales y municipales que promueven su creación. Si nos detenemos en el análisis del debate público parlamentario observamos que no siempre los argumentos en favor del espacio físico en donde se han emplazado y su tipo son los más convenientes en términos de su ubicación y la estrategia país, puesto que varias de las iniciativas propuestas (y actualmente en funcionamiento), después de varios años de funcionamiento, no han conseguido revertir su situación previa de falta de radicación de inversiones productivas y de infraestructura, en donde no se ha visto un incremento consistente en la oferta de empleo que cubra la demanda de las nuevas generaciones de trabajadores y la posibilidad de revertir la mortalidad o nula creación de nuevos emprendimientos y proyectos productivos, sea de orden local o para la exportación.

Alvarez⁸ explica que la propia creación de una zona franca en una determinada área “no genera por sí sola que dicho espacio económico se transforme en un polo de atracción para inversores que desean realizar actividades comerciales, industriales y de servicios”.

⁸ *Op cit*, pp. 22-23.

Continúa exponiendo que para captar la atención de inversores extranjeros y capitales privados locales se requieren ciertos presupuestos básicos relativos a la estabilidad política y económica del país.

En otro orden, y a diferencia de lo que suele darse en otros países en donde este instituto viene reflejando importantes resultados en términos de incremento de las exportaciones, convirtiéndose en el principal polo de atracción de IED y de mejoras en los niveles de empleo, como así también del nivel de ingresos salariales y cualificaciones de sus trabajadores de estos enclaves. Uruguay, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Arabia Saudita, y el conjunto de las Zonas Especiales en el sudeste asiático, con detenimiento en el ejemplo de China, que ha diseñado, ya desde los años '70 a la actualidad, un creciente número de zonas francas y/o territorios especiales en regiones costeras que han hecho un aporte significativo al crecimiento del PBI y del comercio exterior chino, tal como lo conocemos en nuestros días.

Limitaciones que encuentran las Zonas Francas en nuestro país.

En nuestro país, si bien en los últimos 10 años el número de zonas francas ha ido en ascenso, cabe mencionar que su crecimiento en términos nominales tiene una limitante impuesta por su propia ley en su art. 2º, el cual establece que podrán crearse una zona franca por provincia, incluyéndose las ya existentes a los efectos de ese cómputo, pudiéndose crear no más de 4 adicionales en todo el territorio nacional⁹ (o sea 24+4), aclarando que su localización deberá responder a regiones que presenten situaciones económicas críticas y/o vecindad con otros países, que justifiquen su instalación.

⁹ Se refiere principalmente a la Zona Franca de La Plata, en Buenos Aires, Concepción del Uruguay, en Entre Ríos, creadas por ley en 1907 y 1910, respectivamente, y el territorio de las Islas del Atlántico Sur constituidos como ZFs en la provincia de Tierra del Fuego, mediante la Ley 19640, por ejemplo. Entre las creadas como excepción, encontramos la Zona Franca de Río Gallegos (por su cercanía a Punta Arenas, Chile) y Zona Franca de Jujuy y Perico, en la provincia de Jujuy, por considerarse una región desfavorecida geográfica y económicamente, afectada por el comercio minorista informal existente en el país vecino de Bolivia y, en menor medida, por la cercanía de la Zona Franca de Iquique en Chile, ubicada a 942 kms de la capital de Jujuy.

Así observaremos que estos enclaves encuentran ciertas limitaciones propias de las normas que las regulan tanto a nivel nacional, como dentro del ámbito del Mercosur. En particular, nos referimos a un aspecto muy característico de las ZFs en nuestro país, el cual haciéndose eco de los reclamos y presiones ejercidas a nivel local, regional y nacional estableció la prohibición de ingreso al territorio aduanero general y especial de productos industriales y bienes de capital manufacturados en ZFs con antecedentes de fabricación en los territorios aduaneros señalados (art. 6 y 7 de la Ley 24.331). Allí encontramos la primera limitante a las actividades productivas realizadas en ZFs argentinas que tienen alguna aspiración de ingresar lo allí producido al mercado interno.

A diferencia de lo que podemos evidenciar en países como Colombia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, incluso los Estados Unidos, la expansión de las ZFs responde a cuestiones estratégicas y de necesidad, más que de establecer un equilibrio consensuado políticamente (a fin de no “desvirtuar” el régimen), como muchas veces se ha argumentado.

No obstante, podemos encontrar ciertos matices con esta tendencia que describimos (aunque aún muy incipiente) que conduzca a dar respuesta a estas “necesidades estratégicas” que mencionamos cuando la localización de una determinada zona franca en una región no consigue dar respuesta a la necesidad y condiciones en los que se desarrollan las actividades productivas y de servicios, en general. Nos referimos a la creación de subzonas o zonas francas ampliadas dentro del radio de alcance de una zona franca localizada en un determinado lugar físico. Podemos citar la Zona Franca Bahía Blanca Coronel Rosales (ZFBBCR) cuya instalación en las inmediaciones del Puerto de Bahía Blanca habilitó la creación de una subzona en el Puerto de Galván con motivo de lograr condiciones adecuadas de eficiencia en el movimiento y manipuleo de cargamentos dentro de la zona portuaria, ampliando

el régimen a una nueva zona operativa del puerto en cuestión. Claramente la normativa que creó la ZFBBCR previó esta posibilidad, lo cual pudo materializarse a partir del apoyo político y de las entidades empresariales que influyeron para dar lugar a esta particularidad.

Cabe mencionar que el caso que hemos citado forma parte de los cambios que se han acercado en nuevos proyectos de modernización de la ley de zonas francas en nuestro país que lleva casi 30 años sin sufrir una revisión o adecuación a los tiempos que corren y necesidades del sector.

Zonas Francas en funcionamiento

Volviendo al estado de las ZFs en nuestro país, luego de un relevamiento realizado en el año 2021, observamos que se encuentran en funcionamiento 12 zonas francas distribuidas en 11 provincias, sin considerar Tierra del Fuego. Por su parte, las ZFs de Tucumán, Perico (Jujuy), Caleta Olivia (Santa Cruz) y Zapala (Neuquén), las cuales fueron habilitadas oportunamente, no se encuentran operativas, sea por obras de infraestructura en curso o por caducidad del período de funcionamiento.

El cuadro 4 describe las ZFs de nuestro país habilitadas y no habilitadas, su año de creación, tipo y normativa por las que fueron creadas y estado de situación actual:

Cuadro 4. ZFs en la República Argentina. Situación actual.

ZONA FRANCA	PROVNCIA	AÑO INICIO	TIPO	NORMATIVA	SITUACIÓN
La Plata	Buenos Aires	18/09/1998 - 25/03/2002	Almacenaje e Industrial	Ley 5142; Dec. Reg. 1788/93; Res. (MEyOSP) 420/94; Resol. (ANA) 3235/96 (derogada); Resol. (AFIP) 1240/02	Activa
Bahía Blanca-Cnel. Rosales (Área Operativa I y Subzona Franca del Puerto de Galván)		24/10/2010	Almacenaje	Resol. Gral. (AFIP) 3179/11 y 3396/12; Res. (AFIP) 4241/18 (subzona)	Activa
Justo Daract	San Luis	18/11/1996 - 24/11/1998	Almacenaje	Resol. (ANA) 3896/96 (derogada); Res. (MEyOSP) 33/96; Resol. (AFIP) 270/08	Activa
Cruz Alta	Tucumán	08/07/1998 - 05/10/1999	Almacenaje	Resol. 255/98 y 278/18; Disp. 52/8; Res. Gral. (AFIP) 896/99	s.d.
Córdoba	Córdoba	05/04/1999	Almacenaje	Resol. (AFIP) 541/99	Activa
Mendoza (Luján de Cuyo)	Mendoza	18/05/1999	Almacenaje (lindero al Parque Industrial Provincial)	Resol. (AFIP) 587/99	Semi Activa
General Pico	La Pampa	10/11/1999	Almacenaje, Industrial y de Servicios	Res. (MEyOSP) 286/96; Dec. 285/1999; Resol. Gral. (AFIP) 717/99; Resol. Gral. (AFIP) 4323/18.	Activa
Comodoro Rivadavia	Chubut	06/06/2001	Almacenaje	Resol. Gral. (AFIP) 1019/01	Activa
General Güémez	Salta	28/08/2001	Almacenaje	Resol. Gral. (AFIP) 1074/01	Semi Activa
Puerto Iguazú	Misiones	06/03/2002	Almacenaje y Comercial Minorista	Dec. 963/98; Res. Gral. (AFIP) 1230/02	Activa
Concepción del Uruguay	Entre Ríos	07/03/2008	Almacenaje e Industrial	Ley 8092; Dec. 1935/92; Resol. Gral. (AFIP) 2422/08	Activa
Villa Constitución	Santa Fe	05/04/2017	Almacenaje e Industrial	Ley 5142; Dec. 2034/92 y 2409/93; Resol. Gral. (AFIP) 768/96; 4024/17	Activa
Río Gallegos	Santa Cruz	23/11/2018 - 01/10/2021	Almacenaje y Comercial Minorista	Dec. 520/15; Res. (MEyOSP) 898/95; Dec. 1388/13; Res. (MEyOSP) 31/14 y modificatorias. Res. Gral. (AFIP) 4340/18, 4399/19 y 4545/19	Activa
Caleta Olivia		17/10/2011	Almacenaje e Industrial	Res. Gral. (AFIP) 3199/11	No habilitada, en litigio
La Puna, La Quiaca	Jujuy	30/07/2018 - 06/12/2019	Almacenaje y de Servicios Minoristas	Res. (MEyOSP) 553/96 (derogada); Dec. 704/18; Res. (Min. Prod.) 317/18 y 1437/19;	En fase de construcción
Perico		s.d.	Almacenaje		En fase de construcción
Zapala	Neuquén	s.d.	Almacenaje e Industrial	Res. 277/18; Dec. 1011/20; Ley 3244 (provincial);	En fase de construcción
Paso de los Libres	Corrientes	s.d.	s.d.	s.d.	En licitación s/ habilitación
San Fernando	Chaco	s.d.	s.d.	s.d.	En licitación s/ habilitación
Tinogasta	Catamarca	s.d.	s.d.	s.d.	En licitación s/

En cuanto a la importancia relativa que tienen entre sí las zonas francas en funcionamiento o, dicho de otro modo, su mayor o menor participación en el comercio exterior de nuestro país, podemos afirmar que a partir de diferentes documentos que hemos tenido acceso por parte de diferentes concesionarios de zonas francas y direcciones provinciales de zonas francas, la Zona Franca La Plata representa más del 90% del volumen total de las operaciones que se canalizan a través de las ZFs del país, particularmente importaciones, ya que el régimen no ha logrado dinamizar las exportaciones, tal

como se esperaba al momento de su creación. Las razones que conducen a esta realidad irrefutable se encuentran en varios documentos, artículos académicos, textos y notas periodísticas publicados, y más concretamente, en los argumentos por los cuales desde hace más de 30 años se insiste en modernizar la ley que las regula.

El cuadro 5 da cuenta de esta afirmación, en donde puede observarse la inversión realizada, el número de puestos de trabajo directo e indirecto, ampliamente superior que al del resto de las ZFs del país.

Cuadro 5 . Datos ZFs en la República Argentina*

NOMBRE	PROVINCIA	AÑO CREACIÓN	HECTÁREAS	HAS. USO	INVERSIÓN U\$S	P. TRABAJO DIRECTOS	P. TRABAJO INDIRECTOS
ZF La Plata	Buenos Aires	1996	70	70	75.000.000	700	4.000
ZF Gral. Pico	La Pampa	1998	108	16	15.000.000	400	760
ZF Córdoba	Córdoba	1999	80	3	7.000.000	23	--
ZF Iguazú	Misiones	2000	43	8	43.000.000	700	1.000
ZF P. de los Libres	Corrientes	2002	30	--	400.00	--	--
ZF Conc. del Uruguay	Entre Ríos	2003	91	11	1.100.000	8	33
ZF Bahía - Rosales	Buenos Aires	2007	40	13	6.200.000	17	116
Zf Va. Constitución	Santa Fe	2014	57	57	15.000.000	30	20
ZF Río gallegos	Santa Cruz	2015	200	10	16.000.000	4	80
ZF Caleta Olivia	Santa Cruz	2015	20	4	3.000.000	3	20
ZF Neuquén	Neuquén	2019	250	20	1.500.000	4	14
TOTAL 11 zfs	10		989	180	182.200.000	1.889	6.035

*No hay datos de movimiento de cargas en Zona Franca Salta, Mendoza, Jujuy y san Luis

Fuente: Leite, 2020

4. Aspectos valorativos de las ZFs

La pregunta que podemos hacernos en este apartado es *¿Qué atractivos o beneficios encuentran las empresas radicadas fuera de una zona franca para llevar adelante sus negocios en una zona franca? ¿Existen beneficios concretos de producir o exportar desde una zona franca? ¿Se puede exportar lo producido en una zona franca hacia el resto del país?* La evidencia escrita sobre el éxito de las zonas francas es muy amplia, como así también de sus fracasos.

Algunas razones por las que una empresa decide instalarse en una ZF son varios, entre los principales podemos citar: estímulos impositivos y fiscales; el clima adecuado de negocios; la cercanía a centros de distribución e infraestructura adecuada; menores costos operativos ante una menor carga impositiva de los servicios que allí se prestan, entre otros.

Norton¹⁰ por su parte agregaba otros factores decisivos, no taxativos, que explica cómo se moviliza el capital necesario para llevar adelante las grandes inversiones, hacia las ZFs. En contraposición, analizamos a continuación aquellos que son de fácil identificación vistos desde el potencial exportador:

Beneficios tributarios e impositivos:

- No pago de retenciones a la exportación definitiva a consumo;
- No pago de IVA a la exportación, ni otros impuestos;
- Reintegros impositivos cuando se perfeccione la exportación definitiva a consumo, de todo el componente nacional (incluido en valor agregado dentro de la zona franca);
- Exención de impuestos sobre los servicios básicos dentro de ZF (nacionales, provinciales y municipales sobre telecomunicaciones, luz, gas, electricidad, agua corriente, desagües y cloacas).

¹⁰ Ver nuestra cita sobre los argumentos que esgrime Roger Norton en el segundo apartado de este artículo.

Durante el proceso productivo y de servicios:

- No pago de impuestos nacionales sobre el valor agregado dentro de la zona franca y las mercaderías provenientes del territorio nacional (IVA), provinciales (ingresos brutos), municipales (tasas e impuestos municipales);
- Ingreso de bienes de capital nuevos y usados a valor CIF;
- Bajo costo de almacenamiento sin límite de tiempo de permanencia;
- No pago de derechos de importación, ni estadística en las importaciones;
- No existen restricciones de tipo económicas a la importación, es decir, el ingreso de mercadería a las ZFs es libre, con la sola excepción de armas, municiones y otras especies que atenten contra la salud pública, animal o vegetal, la seguridad y el medio ambiente;
- Libre prestación de servicios (bancarios, seguros, servicios financieros, fletes y telecomunicaciones);
- Pago diferido de derechos de exportación de mercadería proveniente del territorio nacional solo cuando la mercadería producida o acondicionada en la ZF es exportada a consumo.
- Compatible con el Régimen de Consignación de mercadería importada, donde el titular de la mercadería sigue siendo el fabricante del exterior y solo se le transfiere al exportador cuando se inicia el proceso productivo y se exporta.
- Beneficios sobre la infraestructura adecuada para la producción, el transporte, la logística y toda actividad que conduzca a resguardar la mercadería dentro de su predio.

Sustituye y simplifica la operatoria del:

- Régimen de importación bajo admisión temporaria para perfeccionamiento activo;
- Régimen de ingreso en depósito de almacenamiento;
- Régimen de *Drawback*, al no tener que nacionalizar mercadería ingresada a ZF.

Se encuentra expresamente prohibido

- Exportar mercaderías producida en ZF al territorio nacional, tanto general como especial, salvo que no existiese antecedentes de fabricación en el territorio y el Poder Ejecutivo autorizase su importación¹¹.
- Realizar ventas al por menor, salvo autorización especial del Poder Ejecutivo;
- Consumir mercadería cuando ella resulte de las actividades principales que allí se desarrollan, como vituallas al personal que presta servicios dentro de la ZF.

Asimismo, las ZFs han conseguido desarrollar una importante articulación con el sector industrial y comercial del territorio nacional, general y especial, a partir de los siguientes **beneficios a la importación hacia una ZF y de esta al territorio nacional**, tales como:

- Bajo costo de almacenamiento;
- No restricción de tiempo de permanencia de la mercadería;
- Exención de pago de derechos de importación y tasas de estadística;
- Pago diferido de los derechos de importación, tasa de estadística y otros impuestos y tributos nacionales y provinciales a la importación a consumo, con el consecuente beneficio financiero (se garantizan los tributos y derechos);
- Reacondicionamiento y fraccionamiento de la mercadería para su ingreso al territorio nacional, general o especial, estableciendo las condiciones para su correcta manipulación dentro y fuera de las ZFs.
- Se mantiene el Origen Mercosur de las mercaderías provenientes de otros Estados dirigidas a una ZF, como producto de la reciente incorporación al ordenamiento jurídico de la Dec. (CMC) 33/15, producto de la Dec. (CMC) 08/94, en la que siempre y cuando no se modifique la naturaleza de la mercadería, ni se produzca un salto de posición arancelaria en el manipuleo, reacondicionamiento y fraccionamiento de la mercadería.

¹¹ La excepción a la regla ha sido el caso de la Zona Franca General Pico que tiene habilitada la exportación de cualquier mercadería que allí se produce. El Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 285/98 realizó modificaciones a la ley 24.331 habilitando la exportación de lo que en esta ZF se produjera., redujo las contribuciones patronales, habilitó el pago de estímulos a la exportación; habilitó al gobierno provincial y municipalidad de Gral. Pico de exención de otros impuestos vigentes; permitió la emisión de Certificados Warrants como garantía de la mercadería depositada en la ZF.

- No están permitidas las restricciones económicas, tal como tienen las mercaderías que ingresan al territorio aduanero general o especial, mediante la presentación y autorización (o no) de la SIMI-LNA.

Otro beneficio, que si bien no se encuentra explícito en las normas que las regulan, se asocia a los eslabonamientos positivos hacia proveedores de materias primas y servicios y clientes, es decir, cómo las ZFs consiguen del territorio en el que se emplazan condiciones propicias para su desarrollo, fuera del régimen, como ser: infraestructura, recursos humanos calificados, tejidos productivos y de servicios preexistentes, siendo estos aspectos que gravitan para llevar adelante la localización de una zona franca en sí o la radicación de inversiones en estas.

Marcelo Leite¹², presidente del Concesionario de Buenos Aires Zona Franca La Plata, destaca que *“las zonas francas que se han erigido como faros y casos de éxito no se dedican a vender simplemente a arrendar espacios, sino que se han convertido en auténticos aliados estratégicos y facilitadores de negocios para las empresas que se encuentran instaladas en su (mercado) interior”*. (Leite, 2020)

Esta afirmación, destaca particularmente la significancia que tienen estos enclaves para las empresas, grandes y medianas, que se encuentran radicadas en el recinto donde se localiza la ZF, las cuales, a medida que se ve incrementada sus operaciones, la dinámica del mercado de trabajo y el consumo de diferentes servicios, materias primas e insumos cobra mayor dimensión, complejidad y articulación entre la ZF-mercado interno y mercado interno-ZF.

Hasta aquí hemos podido responder a las preguntas que nos hemos hecho, atento que hemos atendido los aspectos positivos de radicarse dentro de una ZF para producir, los beneficios tributarios e impositivos de exportar desde una ZF y, dentro de estas alternativas, hemos visto que salvo la Zona Franca General Pico, La Pampa, el resto de las ZFs ven imposibilitada esa opción¹³.

¹² Leite, M. (2020) Panel: *“Actualidad del régimen de Zonas Francas en Argentina - Limitaciones y Potencialidades”*. Comodoro Rivadavia. 12/11/2020.

¹³ Los arts. 6° y 7° del Código Aduanero describen esta limitación, donde el primero de ellos señala: *“[...] podrán desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, esta última con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países”*. El art. 7° continúa *“[...] podrán ser objeto de actividades de producción con destino exclusivo a terceros países, tales como transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento”*.

5. Concluyendo

Resulta claro que para alcanzar los objetivos esperados de las ZFs la ley merece una revisión, al menos sobre el planteo señalado precedentemente, donde es evidente una discriminación de las exportaciones del régimen de ZF al territorio aduanero de la República Argentina al prohibirlas, en beneficio de exportaciones originarias y procedentes de terceros países, afectando así el impulso del comercio y la actividad industrial exportadora de las ZFs de nuestro país y con ello la atracción de inversiones y empleo local en las regiones donde estas se hayan creado o se estén por crear.

Asimismo, atento a las dificultades de crecimiento económico imperantes en nuestro país, pero esencialmente atendiendo a la necesidad de generar un profundo cambio en el patrón de comercio internacional, las ZFs resultan ser un espacio ideal para el desarrollo de sectores con capacidades exportadoras, pues allí no se ven afectadas por interferencias del tipo aduaneras, impositivas, financieras y temporales de ingreso y egreso de bienes de capital, insumos, partes y piezas necesarias para el desarrollo industrial y de servicios. La Argentina ha demostrado un gran potencial en este sentido, apostando al desarrollo de nuevos sectores que incorporen mayor valor agregado, tecnologías de punta, innovación e inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) de forma transversal a cualquier sector productivo, de modo de generar altos niveles de eficiencia y competitividad, para así transformar la matriz productiva pasando a ser un país exportador de productos y servicios de alto valor agregado.

Si bien se han dado varios pasos en esta dirección, la realidad nos muestra que resta aún mucho por hacer.

Entendemos en este sentido que el régimen de zonas francas (Ley 24.331), debe adecuarse para convertirse en un instrumento clave de promoción de nuestras exportaciones y para ello debe ser lo suficientemente moderno, flexible y funcional a nuestras capacidades y necesidades de los sectores más dinámicos de la economía, sin por ello competir de manera desleal con otros sectores productivos que requieren un trato diferencial y cuidado especial, cuando ello pudiere afectar el empleo, la inversión y el desarrollo de economías regionales.