

010.332
P11

45184
1020A
IPJ

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

EPA 7469

**ZONAS FRANCAS: CARACTERIZACIÓN,
DESARROLLO ECONÓMICO Y PERSPECTIVAS
FUTURAS**

Informe Final

Agosto de 2006

Heberto PATURLANNE

Martin GUZMAN



Las zonas francas han sido un instrumento muy utilizado en diversas partes del mundo desarrollado y en desarrollo, cuyo surgimiento ha sido instado en un contexto internacional distinto al actual. El mayor grado de apertura a nivel mundial ha replanteado en ocasiones los objetivos para los que originalmente fueron creadas, mientras que en el caso de Argentina en particular, la propia evolución del contexto nacional también ha tenido efectos sobre su desarrollo en el tiempo.

Esto ha motivado el presente estudio con el objeto de describir y diagnosticar la situación de las Zonas Francas argentinas en el contexto mundial, respecto a su caracterización y su aporte al desarrollo económico. A través del diagnóstico se aprenderán lecciones para que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires pueda diseñar políticas que mejoren el funcionamiento de la Zona Franca de La Plata.

Para ello, el presente trabajo ha avanzado en el estudio de las ventajas y desventajas del establecimiento de la Zonas Francas y las perspectivas futuras dentro del marco de acuerdos internacionales como MERCOSUR y ALCA; ha estudiado el origen de las Zonas Francas en Argentina, su evolución y contribución al desarrollo económico del país. En particular, se ha intentado describir y estudiar el funcionamiento actual de la Zona Franca de La Plata a los fines de identificar actividades con potencial desarrollo.

Finalmente, se han elaborado lineamientos de política para mejorar el actual funcionamiento de la Zona Franca de La Plata y promover el crecimiento de la producción que se origina en dicha zona.

El estudio muestra ciertas ineficiencias en el diseño institucional que regula las operaciones de la ZFLP. Se sostuvo que tales distorsiones eran causantes del funcionamiento no óptimo de la zona; en particular, del resultado endógeno de que la zona no fuera principalmente productiva, sino de almacenaje, siendo mucho menor su generación de valor agregado para la sociedad.

La principal recomendación de política propuesta refiere al objetivo de minimización de costos intratemporales.

Índice

Introducción	4
I. Ventajas y desventajas de las zonas francas, y perspectivas futuras en el mundo	7
I.1. Antecedentes	7
I.1.1. Antecedentes Históricos	7
I.1.2. Antecedentes en América Latina y el Caribe	8
I.1.3. Antecedentes en países del NAFTA	13
I.1.4. Antecedentes en el Resto del Mundo	13
I.2. Evaluación de una zona franca: ¿cuándo se dice que es exitosa?	14
I.2.1. Objetivos de una ZFE y beneficios asociados	14
I.2.2. Costos asociados a una ZF	16
I.2.3. Algunas extensiones	17
I.3. Tratamiento de las ZF en acuerdos internacionales y Perspectivas	18
I.3.1. Tratamiento de las ZF en los acuerdos de integración en América	18
I.3.2. Las ZFE y la Organización Mundial del Comercio (OMC)	21
I.3.2.1. Tratamiento de las ZFE en las disciplinas multilaterales	21
I.3.2.2. Los resultados de las negociaciones multilaterales en Doha	24
I.3.3. Perspectivas sobre las ZF	26
II. Zonas francas en Argentina: normativa, orígenes y evolución	28
II.1. Normativa nacional y provincial respecto a las Zonas Francas en Argentina	28
II.1.1. Normativa nacional: definición de objetivos de las zonas francas	28
II.1.2. Normativa nacional-provincial: principales ventajas impositivas de la Zona Franca La Plata	28
II.1.2.1. Ingresos Brutos (IB)	29
II.1.2.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	30
	2

II.1.2.3.	Derechos de exportación	31
II.2.	Zonas francas en Argentina: orígenes y análisis comparativo	33
II.2.1.	Orígenes de las Zonas Francas en Argentina	33
II.2.2.	Análisis comparativo con otras zonas francas del país	33
II.3.	El rol de las ZFs en el desarrollo productivo de las regiones	35
III.	Descripción y análisis del funcionamiento de la ZFLP	37
III.1.	Evolución reciente del funcionamiento de la ZFLP	37
III.2.	Sectores económicos de la ZF y perspectivas de desarrollo	40
III.2.1.	¿Por qué la ZFLP no es productiva?	41
III.2.2.	Evolución reciente de las exportaciones argentinas	43
III.3.	Reflexiones finales sobre la redefinición de la operatoria de la ZFLP	48
	Anexo 1	50
	Anexo 2	53
IV.	Lineamientos y recomendaciones de política para la ZFLP	56
IV.1.	Lineamientos económicos para el diseño de leyes	56
IV.2.	Recomendaciones de política	57
IV.3.	Consideraciones finales	58
	Referencias bibliográficas	59

Introducción

Las zonas francas (ZFs) han sido un instrumento muy utilizado, tanto en América Latina como en otras partes del mundo desarrollado y en desarrollo. Distintos objetivos han impulsado tal desarrollo, el cual surgió en un contexto internacional distinto al actual. El mayor grado de apertura a nivel mundial ha replanteado en ocasiones los objetivos para los que originalmente fueron creadas. A su vez, específicamente respecto a las zonas francas en Argentina, la propia evolución del contexto nacional también ha tenido efectos sobre su desarrollo en el tiempo.

Por tales cuestiones, resulta necesaria una actualización teórico-práctica del funcionamiento de las zonas francas en general y de nuestro país en particular. El objetivo general del presente proyecto es describir y diagnosticar la situación de las Zonas Francas argentinas en el contexto mundial, respecto a su caracterización y su aporte al desarrollo económico. El diagnóstico permitirá dejar lecciones para que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires pueda diseñar políticas que mejoren el funcionamiento de la Zona Franca de La Plata (ZFLP). Para ello, el presente trabajo ha avanzado en el estudio de las ventajas y desventajas del establecimiento de las Zonas Francas y las perspectivas futuras dentro del marco de acuerdos internacionales (MERCOSUR, ALCA); luego, el origen de las Zonas Francas en Argentina, la descripción de su evolución y contribución al desarrollo económico del país. En particular, se ha intentado describir y estudiar el funcionamiento actual de la Zona Franca de La Plata a los fines de identificar actividades con potencial desarrollo; y se han elaborado lineamientos de política para mejorar el actual funcionamiento de la Zona Franca de La Plata y promover el crecimiento de la producción que se origina en dicha zona.

El presente documento es el informe final del estudio y da cuenta de los resultados alcanzados a través de los capítulos que se exponen en el siguiente orden:

En el capítulo I se abordan tres objetivos necesarios para el estudio del funcionamiento de una zona franca en general, y por ende de la Zona Franca de La Plata en particular. Tales objetivos se abordan de manera separada en tres secciones distintas, aunque en ellas se marca la interdependencia existente entre los mismos.

En la primera sección se estudian de manera detallada los antecedentes de zonas francas en el mundo, analizando la magnitud del fenómeno en distintas regiones.

En la sección I.2 se define cuándo el desarrollo de una zona franca se considera exitoso en relación al desarrollo económico de las naciones. Para ello, es necesario definir los objetivos para los cuales se crea, e identificar los costos que su evolución genera. Esto constituye el aspecto de mayor importancia para la evaluación propuesta, dado que de acuerdo a tales definiciones se cuantificarán luego los costos y beneficios asociados específicamente con la zona franca La Plata.

Finalmente, en la sección I.3 se analiza la normativa y el tratamiento de las zonas francas, así como su evolución, en los distintos acuerdos internacionales y organismos multilaterales, de manera de poder emitir una opinión crítica respecto a su eliminación o mantenimiento, sobre la base de tales acuerdos.

A través de estas secciones se cumplimentan las tareas 1,2 y 3 identificadas en el Plan de Trabajo del contrato:

En el capítulo II, se analizan principalmente tres tópicos. La sección II.1 contiene un estudio de la normativa nacional y provincial respecto a las Zonas Francas en Argentina. En particular, se destacan ciertos aspectos impositivos de la zona franca de La Plata. En la sección II.2 se estudia el contexto en cual se determinó la creación en Argentina de las ZFs, y se realiza un análisis comparativo de algunas zonas francas de Argentina. Finalmente, en la sección II.3 se explicita el aporte al desarrollo de las regiones que eventualmente debería satisfacer una ZF, haciendo hincapié en una economía volátil.

Este capítulo da cuenta de las metas alcanzadas a través del cumplimiento de las tareas 4,5 y 6 identificadas en el Plan de Trabajo.

En el capítulo III se presenta la descripción y análisis de la Zona Franca de La Plata. Primeramente, se identifican los sectores establecidos en la Zona Franca de La Plata (ZFLP) y se analiza si ésta cumple los objetivos para los que una ZF es creada y las razones por las que ello sucede, a los fines de proponer acciones concretas para mejorar el funcionamiento de la zona.

Luego, se analiza la reciente evolución de las exportaciones en Argentina, de manera de detectar potenciales “sectores objetivo” una vez corregidas las distorsiones institucionales que se describen en el presente informe.

Este capítulo da cuenta de las metas alcanzadas a través del cumplimiento de las tareas 7,8 y 9 identificadas en el Plan de Trabajo.

Finalmente, el capítulo IV expone las recomendaciones de política para el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a fin de mejorar el actual funcionamiento de la Zona Franca La Plata y los lineamientos económicos para el diseño de leyes, que responden a las tareas 10 y 11 descriptas en el Plan.

El documento finaliza con algunas consideraciones finales que se desprenden como reflexión de los autores sobre el estudio realizado.

I. Ventajas y desventajas de las zonas francas, y perspectivas futuras en el mundo

I.1. Antecedentes

Las zonas francas y otros regímenes especiales han sido un instrumento muy utilizado, tanto en América Latina como en otras partes del mundo desarrollado y en desarrollo.

Los objetivos principales por los cuales han sido diseñadas son la promoción de exportaciones, atracción de inversiones orientadas a la exportación, la diversificación de la oferta exportable nacional, la promoción de regiones de menor desarrollo relativo y la promoción del empleo, entre otros.

Las zonas francas se originaron en momentos históricos diferentes en cada país. En muchos casos, surgieron como regímenes de excepción que permitían una apertura parcial y limitada a la par de otras políticas comerciales restrictivas de alcance nacional.

Específicamente, adquirieron una importancia particular cuando los países se volcaron hacia estrategias de desarrollo económico basadas en la promoción de exportaciones en abandono de las políticas de sustitución de importaciones.

I.1.1. Antecedentes Históricos

A fines de los años cincuenta, comenzaron a concentrarse actividades estrictamente comerciales en determinadas áreas geográficas cercanas a los Puertos, en un proceso comercial previo al transporte y a distribución de las mercancías: almacenamiento, empaquetamiento, embalaje, etiquetaje. De allí surgió el nombre de "Puertos Francos".

En una segunda etapa, surgieron las Zonas Francas Industriales (ZFI), cuyo fin exclusivo era el desarrollo de actividades productivas cuya producción se destine a la exportación: áreas controladas por aduanas donde se procesaban materias

primas nacionales o importadas para luego realizarse exportaciones libres de toda restricción al comercio.

El antecedente más claro respecto a la constitución de la primer ZF, lo constituye la Zona Franca Industrial de Shannon en Irlanda en la década del 60. Una década después comenzaron a aparecer un sinnúmero de ZFs en los países en desarrollo, debido a la relocalización de industrias mano de obra intensiva, provenientes de países industrializados: las principales regiones en donde se ubicaron las primeras ZFs fueron el sureste asiático, el Caribe y parte del norte y sur de África.

En la década del 80 aparece en China el concepto de Zona Económica Especial (ZEE), cuyo fin era ofrecer un contexto de libertad económica que atrajera inversiones del exterior, cubriendo una superficie amplia, aunque inserta en un modelo económico cerrado. Más tarde esta figura se extendió a Europa.

En el transcurso del tiempo, la caracterización de ZF se fue extendiendo desde un concepto geográfico hasta llegar a un concepto administrativo.

En general, en la actualidad, en las ZFs en los países desarrollados se localizan empresas de servicios al comercio internacional, servicios de apoyo a actividades empresariales (servicios financieros) y actividades de offshore para el procesamiento de datos, telemarketing, entre otras.

1.1.2. Antecedentes en América Latina y el Caribe

Muchos países de América Latina y el Caribe (ALC) han establecido diferentes modalidades de zonas libres en general, y de zonas francas de exportación (ZFE) en particular.

El Cuadro 1 muestra la cantidad de zonas libres o francas en ciertos países de ALC.

Cuadro 1: Zonas libres en ALC

País	2001	2002	2005
Argentina	24	24	26
Bahamas		3	
Belice	1	1	
Bolivia	15	15	
Brasil	1	1	1
Chile	2	2	10
Colombia	12	12	12
Costa Rica	12	12	18
Cuba	3	3	2
Ecuador	6	8	8
El Salvador	14	14	9
Guatemala	18	18	5
Haiti		4	
Honduras	24	26	48
Jamaica		3	
Nicaragua	5	10	3
Panamá	2	2	8
Peru	4	4	8
República Dominicana	51	53	18
San Cristóbal y Nevis		4	
Trinidad y Tobago		17	
Uruguay	7	7	6
Venezuela	3	3	4

Fuente: Comité de Zonas Francas de las Américas

Algunos países de América Latina y el Caribe utilizan las ZFE en forma extensa. De un total de 35 países en el Hemisferio Occidental, por lo menos 24 países utilizan

actualmente las ZFE en forma activa, de los cuales 22 son países de ALC (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Países de ALC con ZFE

1. Argentina	9. Ecuador	17. Paraguay
2. Bahamas	10. El Salvador	18. Perú
3. Belice	11. Guatemala	19. Rep. Dominicana
4. Bolivia	12. Haití	20. Santa Lucía
5. Colombia	13. Honduras	21. Uruguay
6. Chile	14. Jamaica	22. Venezuela
7. Costa Rica	15. Nicaragua	
8. Cuba	16. Panamá	

Fuente: Comité de Zonas Francas de las Américas

El impacto de la actividad económica de las ZFE en ALC sobre el comercio, el empleo y la inversión extranjera en algunos países es muy importante. En casos como la República Dominicana, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Bolivia las ZFE han sido esenciales para promover y diversificar exportaciones, generar empleo y atraer inversión extranjera. Para estos países las exportaciones desde las ZFE representan entre un 43% a un 81% de las exportaciones totales en el año 2000 (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Montos por exportaciones de ZFE y % de exportaciones totales de algunos países de ALC (millones de dólares, año 2000).

Pais	Exportaciones desde las ZFE	% de Exportaciones Totales del país
República Dominicana	4.770	81,1
Costa Rica	2.986	51,1
Honduras	2.362	50
El Salvador	1.452	48,8
Bolivia	537	43,7
Perú	2.757	40
Nicaragua	272	21,8
Chile	1.449	8
Guatemala	195	6,5
Colombia	601	4,3
Brasil	772	1,4

Fuente: Comité Zonas Francas de las Américas

En términos de empleo, las ZFE también han adquirido un rol relevante en algunos de estos países. El Cuadro 4 muestra la evolución del número de empleos existentes en las ZFE en una muestra importante de países de ALC.¹

¹ Esto no es equivalente a “empleo generado por las ZFE”. Puede suceder que las ZFE atraigan trabajadores ya empleados fuera de las mismas, no existiendo generación de empleo en tales casos.

Cuadro 4. Empleo en ZFE en algunos países de ALC

País	Empleos directos		
	2000	2001	2002
México (maquila)	1.243.115	1.350.000	1.350.000
República Dominicana	195.262	175.078	170.833
Honduras	106.500	109.200	126.619
El Salvador	49.472	60.000	76.134
Nicaragua	37.000	37.000	50.640
Brasil	48.879	48.500	47.893
Costa Rica	34.000	35.000	39.583
Perú	13.500	15.230	16.317
Panamá	14.600	15.300	16.300
Guatemala	12.220	13.000	13.000
Colombia	13.419	12.355	12.843
Chile	10.503	10.300	10.300

Fuente: Comité de Zonas Francas de las Américas

En materia de atracción de inversión extranjera, las ZFE y las maquiladoras, especialmente en México y toda la cuenca del Caribe, incluida Centroamérica, constituyen un elemento relevante. Las ZFE y las maquiladoras han sido un elemento esencial, junto con las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos, para promover el establecimiento de plantas de ensamble en esos países. Las empresas de Estados Unidos han decidido invertir en las zonas como parte de su estrategia para abordar la competencia de los productos asiáticos en su mercado. En la República Dominicana, por ejemplo, el 70% de las empresas establecidas en las ZFE son extranjeras. De hecho, en el año 2001 aportaron el 70% del capital acumulado invertido en las zonas (57% proveniente de Estados Unidos). En Honduras, en 2001, el 74.8% de las empresas establecidas en zonas libres o zonas industriales eran de capital extranjero y solamente 58 empresas eran de capital nacional.

De acuerdo a las estadísticas presentadas, una conclusión parcial es que las ZFE son un fenómeno marcadamente más importante en países con una economía interna pequeña, con una proximidad geográfica a los grandes mercados de Estados Unidos y Canadá; es decir, los países de Centroamérica y algunos países del Caribe, con la República Dominicana a la cabeza. En otros países de América del Sur las ZFE tienen alguna importancia, pero no tienen el peso sobre la economía nacional como sí lo tienen en Centroamérica y el Caribe.

I.1.3. Antecedentes en países del NAFTA

La posición respecto a ZFE de Canadá, Estados Unidos y México no es homogénea. Canadá no tiene zonas libres, aunque sí utiliza en forma activa otros instrumentos del sistema de importación temporal, tales como sistemas de devolución de derechos, admisión temporal, depósitos, y reposición en franquicia arancelaria.

Estados Unidos tiene zonas de comercio exterior, las cuales representan un sector dinámico de la economía. Estas zonas de comercio exterior, aunque también realizan actividades de exportación, están dirigidas fundamentalmente al mercado interno. Actualmente, existen en ese país 249 zonas de comercio exterior generales y 220 subzonas.

En México, el fenómeno se manifiesta a través de la "maquila" que, como se aprecia en el cuadro 4, emplea a millones de personas. El fenómeno de la maquila ha sido el elemento más dinámico del eje comercial México-Estados Unidos, teniendo un rol importante en el impresionante aumento de las exportaciones de México hacia Estados Unidos a partir de la entrada en vigor del NAFTA. El régimen de maquila, sin embargo, no calza dentro del esquema típico de una ZFE. Es parte del sistema de importación temporal /mecanismos de promoción de exportaciones, pero no implica un enclave geográfico donde se concentran un conjunto de plantas de almacenamiento y/o procesamiento. Las maquiladoras se asimilan más fácilmente con el concepto de recintos fiscalizados (aunque tienen otras características propias que las hacen singulares por sí mismas).

I.1.4. Antecedentes en el Resto del Mundo

En el resto del mundo también se utilizan las zonas libres, y las ZFE en particular. Según datos recopilados por el Comité de Zonas Francas de las Américas, en el año

2002 había un total de 1072 zonas libres en el mundo, distribuyéndose geográficamente de la siguiente manera:

Cuadro 5. Zonas libres en el mundo

País /Región	Nº de Zonas Libres	Empleos	Empresas
Norteamérica y América Central	479	2.539.535	8.462
África del Norte	16	440.465	3.395
África Sub-Sahara	225	431.348	477
Océano Indico	2	127.509	693
Oriente Medio	38	691.397	7.429
Asia	153	40.738.884	475.176
América del Sur	68	205.225	7.465
Caribe	93	220.803	1.000
Europa Central y Este	93	245.619	5.622
Pacífico	14	13.590	96
Europa	67	50.830	5.363

Fuente: Comité de Zonas Francas de las Américas

I.2. Evaluación de una zona franca: ¿cuándo se dice que es exitosa?

Trivialmente, puede decirse que una zona franca es exitosa cuando cumple los objetivos para los cuales fue creada, y los beneficios de su creación superan a sus costos. Por lo tanto, es necesario definir los objetivos para los cuales se crea, e intentar cuantificar los beneficios y costos que la evolución de la ZF genera.

I.2.1. Objetivos de una ZFE y beneficios asociados

Al respecto, existe consenso sobre cuáles son los objetivos al establecer una ZF en ALC (cf. Granados (2003b)).

1) *Generar valor agregado.* En primer lugar, una zona franca debería contribuir al desarrollo de la región en la cual se asienta. Para ello, una condición necesaria es que la zona franca genere valor agregado. Obsérvese que una zona franca que únicamente brinde servicios (por ejemplo, servicios de almacenaje), y no genere

valor agregado, solamente estará desplazando esas actividades desde sectores sin ventajas impositivas hacia la zona franca. Es decir, en un análisis de equilibrio parcial (es decir, para la zona franca) puede haber efectos netos positivos, pero no así en uno de equilibrio general (para la jurisdicción en la que se asiente o para un conjunto más amplio de jurisdicciones, si es que la ZF desplaza tales actividades desde otras jurisdicciones hacia ella).

Por lo tanto, se concluye que es necesario que la zona franca tenga, al menos en parte, carácter productivo. De no ser así, su desempeño no puede calificarse de exitoso.

De hecho, en ocasiones se han diseñado ZFE y otras zonas libres con el estricto objetivo de promover el desarrollo de ciertas áreas marginales en un país.

2) Promoción y diversificación de las exportaciones, y adquisición de divisas extranjeras.

Este objetivo es más importante para economías pequeñas y volátiles. Dado que los mercados internacionales son incompletos (es decir, no existen activos para cada una de las contingencias que pudieran presentarse), las naciones no tienen un mercado en el cual cubrir todos sus riesgos. Por ejemplo, puede ocurrir que una nación produzca un bien que sea de importancia considerable en su oferta de exportables, y se dé un shock negativo transitorio sobre el precio de ese bien. Si ese país no consigue crédito para enfrentar la situación transitoriamente desventajosa, entonces deberá reducir su consumo, lo cual afectará el bienestar de sus habitantes. Tal razonamiento puede extenderse al caso de una provincia o cualquier jurisdicción en general. En este caso, diversificar la estructura de producción y exportaciones sería beneficioso para la jurisdicción en cuestión: el efecto del shock sería menor que en el caso en que el país estuviese especializado en pocos bienes. Es decir, diversificar exportaciones implica diversificar riesgos.

Precisamente, en algunos países el éxito relativo de las zonas francas se pone de manifiesto por el hecho que sus exportaciones se han diversificado a partir de la existencia de las mismas. De hecho, como se destacó en la sección anterior, en algunos países una porción muy importante de las exportaciones totales se originan en tales regímenes.

3) *Atracción de inversión extranjera directa.* Una de los objetivos del diseño de ZFE fue el de facilitar y simplificar el establecimiento de firmas extranjeras, de manera tal de atraer recursos financieros y promover la industrialización local y la transferencia de tecnología y conocimientos. Los procedimientos simplificados de establecimiento y operación y sus facilidades infraestructurales (vías de acceso, cercanía a puertos y aeropuertos, disponibilidad de mano de obra, telecomunicaciones, energía y agua) han hecho que algunas ZFE hayan sido exitosas en la atracción de empresas manufactureras extranjeras. Las facilidades otorgadas frecuentemente aíslan a las empresas establecidas de los frecuentes altibajos en el ambiente de negocios de los países en desarrollo.

4) *Generación de empleo.* El establecimiento de las ZFE busca también generar empleos o abordar problemas de subempleo. Las ZFE son una herramienta para brindar plazas de trabajo y empleos indirectos. Eventualmente pueden brindar empleo masivo a trabajadores con niveles bajos o medios de capacitación. Sin embargo, también buscan generar demanda de profesionales y ciertos gerentes.

Lo que se busca es que la zona franca absorba principalmente mano de obra ociosa, pues de no ser así no sería una generadora neta de empleo. En países en desarrollo donde los niveles de desempleo son altos, es más probable que el empleo que atraigan las ZFE sea efectivamente empleo generado.

Puede decirse entonces que el desempeño de una ZF es exitoso si cumple con los cuatro objetivos enunciados. Claro está que la idiosincrasia propia de cada país implicará que la relevancia de tales objetivos no sea idéntica, por lo que una evaluación rigurosa sobre desempeño debe realizarse caso por caso.

I.2.2. Costos asociados a una ZF

Los costos principales que implica el establecimiento de una ZF son los siguientes.

1) *Costo fiscal de las ZFE:* el diseño, construcción, administración y control de una ZFE, más la pérdida de ingresos fiscales asociados a su operación, implican un costo fiscal que puede resultar significativo, y que pueden llegar a ser mayores que los beneficios anteriormente mencionados. Por lo tanto, la cuantificación de estos costos es necesaria para la evaluación de si una ZF es exitosa.

2) *Efecto inhibitorio de reformas a nivel nacional.* Las ZFE pueden retardar e inhibir reformas económicas de alcance nacional, tales como la liberalización comercial, cambios importantes en la regulación, etc.

3) *Problemas laborales y ambientales.* Se ha alegado que en algunas ZFE hay empresas que no respetan los derechos ambientales y las normas ambientales vigentes en los países. Sin embargo, estos problemas no corresponden al esquema regulatorio de las ZFE, sino que tienen su origen principalmente en la debilidad de la legislación interna (en cuanto a su capacidad de *enforcement*).

1.2.3. Algunas extensiones

Como se ha indicado en la primera sección, las estadísticas presentadas parecieran indicar que las ZFE han tenido en ALC efectos positivos en términos de promover exportaciones, atraer inversión extranjera y generar empleos (esto es, muchos de los objetivos propuestos se han logrado). Sin embargo, las ZFE no están libres de detractores. Más allá de que se requiere que la evaluación sobre su desempeño tenga en cuenta tanto beneficios como costos, algunos analistas han remarcado ciertas limitaciones por el lado de los beneficios. Entre las principales, se han sugerido las siguientes:

- *Ligámenes débiles con el resto de la economía nacional.* Un patrón que se percibe en las ZFE es la falta de interacción comercial entre las firmas establecidas en la ZFE y las firmas proveedoras fuera de la ZFE. En este sentido, se ha señalado que en el caso de las ZFE de América Central las empresas nacionales compran muy bajos volúmenes de materia prima local (Jenkins et al (2001)). Se ha sugerido también que existe correlación positiva entre la base industrial de un país y la posibilidad de que la ZFE genere ligámenes más sólidos con el resto de la economía (Madani 1999). Sin embargo, aún en países latinoamericanos de una mayor base industrial como México, la evidencia indica que los ligámenes entre las maquiladoras y el resto de la economía doméstica son débiles (Warden 2000).

- *Incapacidad de diversificar y generar actividades de mayor valor agregado.* Se ha argumentado que en algunos casos el impacto de las ZFE como elemento de promoción de desarrollo industrial no ha sido amplio (Chen 1995). Por ejemplo, Kaplinsky (1993) concluyó que la República Dominicana se había quedado atrapada en la producción de manufacturas intensivas de mano de obra, sin haber hecho una

transición a una producción de mayor valor agregado (no obstante, estudios más recientes evidencian que en las ZFE de la República Dominicana se ha incursionado en sectores de mayor valor agregado tales como el sector de la electrónica; véase Warden (2000)).

Tales cuestiones deben ser tenidas en cuenta en la evaluación del desempeño de la zona franca.

I.3. Tratamiento de las ZF en acuerdos internacionales y Perspectivas

I.3.1. Tratamiento de las ZF en los acuerdos de integración en América

Los acuerdos de integración en ALC siguen una determinada lógica económica en su tratamiento de las mercancías producidas bajo el régimen de ZF y otros regímenes especiales.

Un acuerdo de libre comercio, al igual que una unión aduanera, procura eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco de los países miembros. En el caso de la unión aduanera, existe adicionalmente un régimen de comercio exterior armonizado hacia terceros países. Uno de los elementos comunes de estos acuerdos es el principio que solamente las mercancías originarias de los países miembros se benefician de las concesiones preferenciales negociadas en el acuerdo. Es decir, un acuerdo no se diseña para que mercancías originarias de terceros países logren los beneficios comerciales del acuerdo. Esto se logra, en principio, mediante dos mecanismos diferentes.

El primero lo constituyen las reglas de origen, mediante el cual se establecen los criterios y las reglas para determinar el origen de las mercancías, permitiendo que solamente aquellas mercancías producidas con insumos domésticos o principalmente domésticos puedan beneficiarse de las preferencias arancelarias negociadas. Si no se estableciera este mecanismo, podría existir "triangulación" del comercio: mercancías no originarias ilegítimamente se beneficiarían de una situación de libre comercio, ingresando a un país del acuerdo comercial, y luego desplazándose a un país socio, evitando el pago del arancel.

El segundo es la restricción o eliminación de cualquier mecanismo por el cual un país miembro del área de libre comercio exima, suspenda o devuelva el pago de aranceles y/o otros impuestos a la importación de insumos extrarregionales. Esto incluye a las zonas libres, las ZFE y otros regímenes especiales. Nuevamente, el objetivo es evitar la triangulación del comercio.

Ambos mecanismos son complementarios. El régimen de origen determina el contenido preciso de insumos extrarregionales que puede haber en un producto para que califique como originario y pueda beneficiarse del libre comercio negociado. Las restricciones sobre los mecanismos de exoneración de insumos extrarregionales, por su parte, controlan los niveles arancelarios que pagan tales insumos para evitar la triangulación comercial.

No hay un tratamiento homogéneo a los productos producidos en ZFE o en otros regímenes especiales en los acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras vigentes en el Hemisferio. Algunos acuerdos se refieren a las "zonas francas" *per se*, mientras que otros se refieren más ampliamente a "regímenes especiales", a "programas de devolución o diferimiento de aranceles" o a ciertos de estos regímenes especiales. Adicionalmente, por lo general, se hace referencia a otros instrumentos más específicos, como por ejemplo la devolución de derechos, las exoneraciones arancelarias, el perfeccionamiento activo, la "maquila", la importación temporal, etc.

Para superar este escollo terminológico, debe destacarse que en esencia, lo que interesa controlar a efectos de "cumplir" con un acuerdo comercial son todos aquellos regímenes que tengan en común el hecho de que ciertas mercancías, sean insumos o equipos, puedan ser internadas en el territorio de un país eximidas de aranceles y otros impuestos de importación o bien bajo un régimen suspensivo o devolutivo de los mismos, y por lo general sujetas a que se reexporten en un período definido o que se incorporen en mercancías procesadas que deben ser luego objeto de exportación, o que se utilicen en producción para la exportación. En regímenes como las ZFE, también se conceden otros beneficios no arancelarios como por ejemplo exenciones de impuestos directos, principalmente del impuesto sobre la renta. En muchos casos, también interesa a los negociadores del acuerdo comercial eliminar estos otros beneficios, ya sea en las negociaciones de libre comercio o en las multilaterales.

En general, en el contexto de los acuerdos de integración en el Hemisferio las exportaciones procedentes de zonas francas pueden estar sujetas a tratamientos que varían desde una situación muy restrictiva hasta una relativamente más liberal.

En particular, en el MERCOSUR (que es el acuerdo relevante para el análisis de las ZF de Argentina), se establece:

Resolución CMC /DEC N° 8/94: Se refiere a zonas francas comerciales, industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales. Las mercancías provenientes de estos regímenes estarán sujetas al pago del arancel externo común o al arancel nacional según corresponda. Están exceptuadas de estas disposiciones las áreas aduaneras especiales de Manaos y Tierra del Fuego, por su localización geográfica, hasta el año 2013.

Se utilizan los siguientes argumentos para explicar enfoques de este tipo:

(1) *Evitar deflexión o triangulación del comercio.* Como se explicó anteriormente, desde el punto de vista de la recaudación arancelaria, permitir la deflexión implicaría que entrarían por la vía del acuerdo mercancías no originarias sin pagar aranceles de importación.

(2) *Evitar perjuicio a la producción local extra-zona.* En el contexto de las áreas de libre comercio, donde cada país conserva su política comercial externa y sus niveles arancelarios de nación más favorecida particulares, el objetivo de rechazar la posibilidad de importar productos producidos en ZFE se debe al hecho que dicha posibilidad pondría a los productores locales –localizados fuera de la ZFE- en situación de desventaja *vis-à-vis* sus competidores en el país de exportación que producen bajo el régimen de ZFE. Es decir, un productor establecido en zona franca podría importar insumos de fuera de la región sin pagar impuestos, incorporarlos en un producto específico y exportarlos hacia el territorio del otro país. El productor en este otro país que produce para el mercado local, por su parte, no necesariamente tiene acceso a la importación libre de arancel de los insumos que requiere para producir, sino que tiene que pagar el arancel de nación más favorecida para importar los insumos. Consecuentemente, se encuentra en una situación que podría atentar contra su competitividad, lo cual normalmente podría resultar inaceptable. Tanto el punto (1) como el (2) buscan evitar que con ocasión de un acuerdo de libre comercio se establezcan mecanismos a través de los cuales se aprovechen las condiciones

preferenciales para internar en el otro mercado mercancías que no ingresan al primero ni pagan aranceles ni impuestos.

(3) *Promoción de la integración Inter-industrial.* Es a través de disciplinas como ésta que el esquema de integración induce a sus productores a adquirir insumos y equipos dentro de la zona de libre comercio, procurando con ello la integración inter-industrial que persigue el acuerdo en última instancia.

(4) *Compensación de otros incentivos a la exportación.* Porque normalmente las ZFE conceden una serie de ventajas -adicionales a la arancelaria- a los productores que se establecen en ellas. Así, por ejemplo, frecuentemente están sujetos a exenciones, totales o parciales, temporales o permanentes, de impuestos directos o indirectos. Igualmente, con frecuencia estos productores se benefician de ciertos otros incentivos, a veces ligados a los incentivos a la exportación o a la atracción de inversión extranjera, como por ejemplo capacitación, regímenes cambiarios especiales, bonificaciones y otras transferencias financieras. Al igual que en el caso de las exoneraciones de aranceles, estas condiciones no se le otorgan al productor nacional que produce para el mercado nacional. Consecuentemente, se podría encontrar, nuevamente, en una situación desventajosa.

(5) *Catalizador de apertura económica de alcance nacional.* La adopción de este tipo de tratamientos genera, en última instancia, presiones para la eliminación de estos regímenes transitorios de carácter excepcional y, por ello, inducen a generar políticas de apertura y racionalización comercial y regulatoria de corte transversal en la economía. Con ello, se eliminan los regímenes excepcionales transitorios por resultar innecesarios.

1.3.2. Las ZFE y la Organización Mundial del Comercio (OMC)

1.3.2.1. Tratamiento de las ZFE en las disciplinas multilaterales

La frase “zona franca” o “zona franca de exportación” no es parte de la terminología de la OMC. Sin embargo, algunas de las disciplinas de la OMC regulan algunos de los aspectos principales de las ZFE, fundamentalmente en referencia a los incentivos fiscales utilizados como parte de los mecanismos para promover la exportación de mercancías, tema debidamente regulado por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

En efecto, el Acuerdo sobre Subvenciones cataloga los subsidios en tres clases: los subsidios prohibidos, los subsidios permitidos y los subsidios recurribles.

Los subsidios prohibidos son aquellos condicionados a la exportación del producto (de promoción de exportaciones) o a la utilización de insumos nacionales con preferencia a los importados (de sustitución de importaciones).

Los subsidios permitidos son fundamentalmente ciertas políticas de protección ambiental, de asistencia a regiones desfavorecidas de un país y ciertas políticas para promover investigación y desarrollo. Estas subvenciones se podían conceder en términos muy limitados y sólo durante un período de cinco años a partir de 1994.

Finalmente, los subsidios recurribles son cualquier otro tipo de política oficial que implique una contribución financiera específica o mecanismos de sostenimiento de precios, que impliquen un beneficio para el productor. Son recurribles en la medida que causen un daño a la rama de producción nacional, una anulación o deterioro de las ventajas que el socio comercial espera de los Acuerdos de la OMC o un perjuicio grave a los intereses de otro miembro. Su "recurribilidad" consiste en que los países afectados tienen recursos legales que pueden iniciar para detener o compensar la importación de productos subsidiados. Estos recursos pueden ser el inicio de un procedimiento específico y rápido para solucionar el conflicto con el otro socio comercial, o bien la interposición de un derecho compensatorio.

En el Anexo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones se incluye una lista de subvenciones a las exportaciones que, por ser tales, están prohibidas. Entre estas subvenciones se incluyen:

- El otorgamiento de subvenciones directas a una empresa o rama de producción haciéndolas depender de sus resultados de exportación.
- La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o cotizaciones de seguridad social que deban pagar las empresas. Por impuestos directos se entiende impuestos sobre la renta, sobre el salario, sobre los intereses, sobre los cánones, regalías y cualquier otra forma de ingresos y los impuestos territoriales.
- Cualquier deducción especial que se conceda a los exportadores para efectos del cálculo de la base sobre la que se calculan los impuestos directos que sea

más ventajosa que la que se otorga respecto de la producción para el mercado interno.

- La exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, por una cuantía que exceda los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno. Por impuestos indirectos se entiende el impuesto de ventas, consumo, valor agregado, volumen del negocio, franquicias, timbres, transmisiones y existencias y equipos, ajustes fiscales en frontera, cualquier otro impuesto distinto a los directos, así como las cargas a la importación (arancel de aduanas, y cualquier otro derecho o carga que se perciba sobre las importaciones).
- La remisión o devolución de cargas a la importación por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado.
- Tarifas de transporte interior y de fletes para las exportaciones proporcionadas o impuestas por las autoridades, más favorables que las aplicadas a los envíos internos.
- Suministro gubernamental de bienes y servicios para uso en la producción de bienes para la exportación, en términos más favorables que el suministro para la producción interna.
- Sistemas de garantías o seguro de crédito a la exportación a tasas subsidiadas, así como créditos subsidiados para la exportación.

Como se observa, muchos de estos instrumentos son ampliamente utilizados en los regímenes de ZFE. Sobre todo, el más popular y el más claramente afectado por estas regulaciones -aunque no el único- es el que atañe a las exenciones de impuestos sobre la renta y otros impuestos directos. La exención del impuesto sobre la renta es uno de los motivos más importantes por los que muchas empresas se establecen en una zona franca o de procesamiento para la exportación. La devolución o exención de aranceles de importación solamente está prohibida multilateralmente cuando dicha concesión excede el monto que se percibiría por la producción y distribución de mercancías similares destinadas al mercado interno.

Durante la Ronda Uruguay se había acordado, en términos generales, que los países en desarrollo se comprometían a cumplir con la obligación de abstenerse de otorgar subsidios a la exportación a partir del 1 de enero de 2003 (Artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones), es decir, se les daba un plazo de transición de ocho años a partir de 1995. Sin embargo, como parte de las negociaciones tendientes al lanzamiento de la Ronda Doha en noviembre de 2001, los países renegociaron este compromiso y lograron extenderlo, como se detalla inmediatamente, por cinco años adicionales, más una prórroga adicional de dos años (siete en total).

A continuación se describen los resultados de las negociaciones multilaterales en Doha en 2001. Se elige describir tales resultados debido a que las rondas de Cancún 2003 y Hong Kong 2005 sólo ratifican lo acordado en Doha.

1.3.2.2. Los resultados de las negociaciones multilaterales en Doha

El Artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones establece un mecanismo para que los países en desarrollo puedan gestionar una extensión del período original de los ocho años para la eliminación de los subsidios a la exportación. Si un país en desarrollo, por razones económicas, financieras, o de desarrollo estimaba que necesitaba estos subsidios, podía solicitar la extensión del plazo para la eliminación, si lo solicitaba antes del 1 de enero de 2002. El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC consideraba la solicitud y aceptaba o rechazaba la misma. Si se concedía, el país beneficiario debía sostener exámenes anuales para discutir la extensión o la eliminación de la misma, sin sujeción a un calendario fijo. En principio, si después de esos exámenes anuales el Comité determinaba que los subsidios a la exportación estaban justificados de acuerdo a las necesidades económicas, financieras o de desarrollo del país, se podían mantener en las condiciones que señalara el Comité. Si el Comité no llegaba a un acuerdo al respecto, o bien si la decisión era negativa, entonces el país debía eliminar los subsidios en un plazo de dos años.

Sin embargo, en Doha los Ministros acordaron un conjunto de procedimientos para la consideración de las solicitudes de extensión del plazo. Se acordó que solamente podían solicitar la aplicación de este mecanismo aquellos países cuyo segmento de las exportaciones mundiales totales no fuera superior a 0,10% en el período 1998-2000, y cuyos ingresos nacionales brutos no fueran superiores a los 20 mil millones

de dólares en el año 2000. La OMC preparó una lista con los datos relevantes de todos los países, de los cuales más de 30 países en desarrollo en esa lista resultaron elegibles para la extensión. El Cuadro 7 describe la situación de los países de ALC.

Cuadro 7. Procedimientos extensión OMC en ALC

Pais	% de exportaciones mundiales 1998-2000	Ingreso Nacional Bruto (*)	¿Beneficiario? (**)
Antigua y Barbuda	0.00	0,6	Si
Saint Kitts y Nevis	0.00	0,3	Si
Granada	0.00	0,4	Si
San Vicente y Granaditas	0.00	0,3	Si
Dominica	0.00	0,2	Si
Santa Lucía	0.00	0,6	Si
Belice	0.00	0,7	Si
Haití	0.00	4	No está en lista OMC
Barbados	0.00	2,6	Si
Surinam	0,01	0,8	Si
Guyana	0,01	0,7	No está en lista OMC
Nicaragua	0,01	2,1	No está en lista OMC
Panamá	0,01	8,7	Si
Paraguay	0,02	7,7	No está en lista OMC
Bahamas	0,02	4,8	No está en lista OMC
Bolivia	0,02	8,4	Si
Jamaica	0,02	7,7	Si
Honduras	0,02	4,8	Si
Uruguay	0,04	19	Si
Guatemala	0,04	18,6	Si
El Salvador	0,05	11,8	Si
Trinidad y Tobago	0,05	8,1	No está en lista OMC
Ecuador	0,08	15	No está en lista OMC
República Dominicana	0,09	16,1	Si
Costa Rica	0,10	12	Si
Perú	0,11	53,7	No
Colombia	0,2	90	No
Chile	0,28	69,6	No
Venezuela	0,39	87,3	No
Argentina	0,44	276,1	No
Brasil	0,88	730,4	No
México	2,39	428,69	No

(*) En miles de millones de dólares 1999.

(**)El documento OMC, G/SCM/40/Rev.2 del 13/3/2002 establece la lista de los países que solicitaron la extensión de conformidad con los plazos y procedimientos establecidos en Doha. Algunos países quizás no presentaron su solicitud, a pesar de calificar según los parámetros acordados. Tomar en cuenta que los países cuyo ingreso per cápita anual es menor a US\$ 1000 están exentos de eliminar los subsidios a la exportación según el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Fuente: OMC y Banco Mundial

Obsérvese que Argentina, al tener una participación superior al 0.10% en las exportaciones mundiales, no es beneficiaria de los procedimientos de extensión OMC. Una conclusión inmediata de ello, y que será analizada luego, es que existen amenazas importantes a los marcos regulatorios de las ZF en el país.

1.3.3. Perspectivas sobre las ZF

No sólo en Argentina sino en ALC en general los marcos regulatorios de las ZFE están prontos a sufrir transformaciones importantes.

En primer lugar, dado que los países están involucrados en las negociaciones de áreas de libre comercio y uniones aduaneras, a medida que tales acuerdos vayan profundizándose se manifestarán de manera más aguda las incompatibilidades sistémicas entre las zonas francas y las áreas de libre comercio, tal como fue analizado anteriormente.

En segundo lugar, se aprecia cómo la OMC también busca la eliminación de subsidios a la exportación considerando que dichos subsidios tienen un efecto de distorsión en el comercio internacional. Por ello, como resultado de las negociaciones multilaterales se ha acordado que las exenciones de los impuestos internos (directos, especialmente renta) y de las cargas a la importación que representen un subsidio a la exportación deberán eliminarse en un futuro cercano.

Obsérvese que desde su constitución las ZFE buscan una solución transitoria a un problema estructural de la economía cuya solución no es fácil. La solución óptima desde un punto de vista teórico consiste en la liberalización de la economía, el mejoramiento global del ambiente de negocios y de los marcos regulatorios, y la disponibilidad de infraestructura adecuada. Si este esquema se afianzara en el tiempo, las ZF tenderían a la desaparición, al menos dadas sus estructuras actuales.

También podría suceder que tales avances en pos del libre comercio no se dieran, en cuyo caso las ZF seguirían siendo un instrumento relevante.

En conclusión, puede decirse que existe incertidumbre acerca del rol que puedan tener las ZF en el futuro. Por lo tanto, una recomendación ante tal situación es la de diversificar el objeto. Esto es, se justifica que las ZF cumplan funciones tanto de producción como de almacenaje (como lo hacen muchas actualmente), y esta última función es más relevante aún cuando las instituciones de la jurisdicción son débiles (esto es, existen problemas tales como corrupción o diseños inadecuados que impliquen que el almacenaje sea muy costoso fuera de la ZF).

Todos los aspectos tratados en este capítulo serán aplicados al caso particular de la Zona Franca de La Plata en los capítulos III y IV.

II. Zonas francas en Argentina: normativa, orígenes y evolución

II.1. Normativa nacional y provincial respecto a las Zonas Francas en Argentina.

II.1.1. Normativa nacional: definición de objetivos de las zonas francas

La ley N° 24.331 de Zonas Francas, promulgada por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) N° 906/94, crea la herramienta zona franca (ZF) y da la posibilidad a cada provincia de instalar una de ellas. Actualmente es la que da el marco regulatorio general para todas las zonas francas del país.²

El artículo 4 de esta ley define el objetivo de las zonas francas. Específicamente, establece:

“Las Zonas Francas tendrán como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que, el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas se extiendan a la inversión y al empleo.

El funcionamiento de las zonas francas será convergente con la política comercial nacional, debiendo contribuir al crecimiento y a la competitividad de la economía e incorporarse plenamente en el proceso de integración regional.”

II.1.2. Normativa nacional-provincial: principales ventajas impositivas de la Zona Franca La Plata³

En esta subsección se destacan algunas de las ventajas impositivas de la Zona Franca La Plata, en particular, aquellas referidas a Impuestos a los Ingresos Brutos, Impuesto al valor Agregado (IVA), Derechos de exportación, y aquellas que se desprenden de operaciones comerciales.

² Excepto para la Zona Franca de General Pico, que tiene una ley especial que extiende las ventajas otorgadas por esta ley.

³ Una buena síntesis al respecto puede encontrarse en el sitio de Internet de la Zona Franca La Plata: www.bazflp.com.ar

II.1.2.1. Ingresos Brutos (IB)

Una característica general de las distintas provincias ha sido eximir a las exportaciones del impuesto a los IB, el cual genera efectos de cascada. La provincia de Buenos Aires no ha sido la excepción, y mediante la ley 12.045 ha eximido de tal impuesto a los ingresos que obtengan los sujetos radicados en las zonas francas de la provincia en tales ámbitos, así como a los ingresos provenientes de la introducción de bienes desde el TAG (véase Box 1).

A su vez, la ley mencionada también exime a los sujetos radicados en las zonas francas (concesionarios y usuarios tanto directos como indirectos) del impuesto a los sellos sobre las operaciones en dichos territorios.

Box 1

LEY 12.045

Art. 1º - No están alcanzados por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos:

a) Los ingresos obtenidos por los sujetos radicados en las Zonas Francas de la Provincia de Buenos Aires, provenientes de actividades efectivamente realizadas en dicho ámbito territorial. No se encuentran comprendidos en este inciso los ingresos derivados de:

1) La venta de bienes al territorio aduanero general o especial, salvo que se trate de bienes de capital que no registren antecedentes de producción en dichos ámbitos territoriales.

2) Locaciones (de cosas, obras o servicios) y/o prestaciones de servicios a locatarios y prestatarios que, establecidos en el territorio aduanero general o especial las utilicen o exploten económicamente en los mencionados territorios.

b) Los ingresos provenientes de la introducción de bienes desde el territorio aduanero general o especial con destino a las Zonas Francas, como así también los derivados de las locaciones (de cosas, obras o servicios) y/o prestaciones de servicios que se realicen efectivamente en dichos territorios, con los sujetos radicados.

Art. 2º - Tampoco estarán alcanzados por el impuesto de sellos los sujetos radicados en las Zonas Francas de la Provincia de Buenos Aires, siempre que los actos, contratos u operaciones en que intervengan, tengan efectos exclusivamente en dichos territorios y su objeto se vincule directamente con el ejercicio de su actividad.

Art. 3º - A los efectos de lo previsto en los artículos anteriores la expresión "sujetos radicados" comprende a:

a) Los concesionarios de las Zonas Francas.

b) Los usuarios, sean directos o indirectos, que hayan inscripto su contrato de admisión ante el Ente de Administración y Explotación de las Zonas Francas.

Art. 4º - Condónase las sumas adeudadas por los contribuyentes o responsables de las obligaciones fiscales a que refiere la presente Ley, desde el inicio de la operatoria de los sujetos radicados en la zona Franca La Plata.

II.1.2.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Conforme a lo dispuesto por la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (Ley 24.331), se destacan los siguientes aspectos respecto al IVA:

- Exención para la compra de materiales necesarios para las instalaciones de la planta en la ZF, independientemente de donde sean adquiridos tales materiales.
- Exención para la compra de equipos y máquinas que intervienen en el proceso productivo.
- Exención sobre las materias primas utilizadas durante el proceso de transformación. Al ser reimportado lo procesado al Territorio Aduanero Nacional, sólo se pagan derechos e impuestos sobre la parte del componente agregado de origen extranjero que se haya incorporado en el proceso (Art. 24 Ley 24.331; véase Box 2).
- Exención sobre los servicios de electricidad, gas, agua corriente y telecomunicaciones.

De lo anterior se desprende que, al existir exención de IVA sobre los insumos, no se debe tramitar el reintegro del IVA exportador cuando se exporta.

Box 2

Ley 24.331 - Artículo 24

Podrán exportarse temporalmente bienes del Territorio Aduanero nacional a una Zona Franca, con el propósito de que puedan ser sometidas a operaciones de perfeccionamiento, transformación, elaboración, reparación o cualquier otro servicio que sea requerido. El plazo máximo para su reimportación al Territorio Aduanero Nacional será de seis meses contados a partir de la fecha de ingreso a la Zona Franca.

Dichos bienes al ser reimportados al Territorio Aduanero Nacional deberán pagar los derechos e impuestos que correspondan únicamente a la parte del componente agregado de origen extranjero incorporado en dicho proceso como una reimportación proveniente de un país fuera del área centroamericana.

Los bienes en libre circulación que se envían por cualquier persona ubicada dentro del Territorio Aduanero Nacional a un depósito para perfeccionamiento activo, con el fin de ser objeto de transformación, elaboración, reparación o cualquier otro servicio que sea requerido, deberán tributar también los derechos e impuestos a la importación que correspondan únicamente al valor agregado de origen extranjero incorporado dentro del depósito.

El envío de bienes a que se refieren los servicios anteriores, se asimilarán para los efectos impositivos a exportación temporal para perfeccionamiento pasivo, no obstante, los mismos se realizarán al amparo del formulario que al efecto deberá establecer la Dirección General de la Renta de Aduanas.

Las operaciones o prestación de servicios contenidas en el presente artículo, no podrán gozar de los beneficios que otorga la ley de reactivación de las exportaciones.

II.1.2.3. Derechos de exportación

De la legislación vigente se desprende la exención de imposiciones sobre las mercaderías ingresadas a las ZF.

En primer lugar, la ley 24.331/94 establece que "la mercadería que se introduzca a la Zona Franca del TAG o TAE será considerada como una exportación suspensiva" (esto es, es una exportación en suspenso hasta que tome la característica definitiva).

En segundo lugar, el Decreto 310/02 que establece el régimen de retención a las exportaciones dice en su artículo 3:

"El presente decreto comenzará a regir a partir del 1º de marzo de 2002 y será de aplicación para aquellas operaciones cuyas solicitudes de destinación de exportación para consumo se registraren ante las aduanas desde dicha fecha."

Por lo tanto, dada la característica de suspensiva de la exportación a ZF, la misma no encuadra en el decreto 310/02. De esta manera, no corresponde el ingreso del derecho previsto en el decreto.

A su vez, el Art. 24 de la ley 24.331 establece:

"Las mercaderías que ingresen a la Zona Franca estarán exentas de los tributos que gravaren su importación para consumo, vigentes o a crearse, salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados".

Respecto a la exportación a terceros países, la Ley 24.331 establece que "Las mercaderías que salgan de la Zona Franca hacia terceros países estarán exentas del pago de los tributos que graven su importación para consumo, vigentes o a crearse, salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados".

Más aún, la Dirección General de Aduana dictó la instrucción 19/02 según la cual se establece la exención de retención a exportaciones de "mercaderías que se exporten en forma definitiva o suspensiva desde el Territorio Aduanero General a una Zona Franca Argentina (Ley 24.331)" y "mercaderías que hayan sufrido un procesamiento o transformación en una Zona Franca habilitada en los términos de la Ley 24.331 (Art. 590 del C.A.)".

Respecto al caso de mercaderías almacenadas en Zona Franca que se destinen definitivamente a terceros países, pueden presentarse dos alternativas:

- 1) Que sean mercaderías con origen en el TAG: en este caso cuando se destinen definitivamente a terceros países corresponde liquidar los estímulos a la exportación vigentes como si se tratara de exportaciones desde el TAG.
- 2) Que sean mercaderías cuyo origen sea terceros países: al salir de la Zona Franca no tributa ningún impuesto.

Finalmente, aquellas mercaderías que, provenientes de terceros países y almacenadas en la Zona Franca, se destinen para consumo al TAG, deberán tributar los derechos aduaneros, IVA y percepción del Impuesto a las Ganancias (en caso de corresponder) como si fueran mercaderías provenientes de terceros países.

II.2. Zonas francas en Argentina: orígenes y análisis comparativo

II.2.1. Orígenes de las Zonas Francas en Argentina

Más allá de algún antecedente de menor envergadura, las zonas francas en nuestro país surgen el 18 de mayo de 1994, con la sanción de la ley 24.331 que establece la creación de zonas francas en el territorio nacional. El fundamento de su aparición radica en que el Estado tenía la necesidad de introducir reformas que optimicen la organización de los factores productivos.

Según el Artículo 591 del Código Aduanero, las Zonas Francas deben ser establecidas por Ley Nacional. La legislación argentina reconoce 27 zonas francas en el territorio aduanero, entre las ya establecidas y las por establecerse, admitiendo una por provincia más otras cuatro.

Actualmente están en operación 9 zonas francas: Comodoro Rivadavia (Chubut), Córdoba (Córdoba), Cruz Alta (Tucumán), General Güemes (Salta), General Pico (La Pampa), Justo Daract (San Luis), La Plata (Buenos Aires), Luján de Cuyo (Mendoza), Puerto Iguazú (Misiones).

La normativa nacional establece que por ser un territorio extra aduanero, las mercaderías, productos e insumos pueden ingresar y permanecer en ella sin tributar derechos, tasas e impuestos de importación y exportación, no estando además sujetas al control habitual del servicio aduanero.

II.2.2. Análisis comparativo con otras zonas francas del país

El cuadro 8 describe comparativamente a algunas de las zonas francas de Argentina. Puede observarse que en materia de normativa y regulación, en general las zonas francas presentan un tratamiento similar, siendo la zona franca de General Pico (ZFGP) una excepción.

Cuadro 8. Análisis comparativo

Aspectos regulatorios y normativos	Alicuota general	La Plata	Comodoro Rivadavia	Córdoba	La Pampa
1- Ingreso de bienes del exterior a la ZF		E	E	E	E
a) Tasa Estadística	0,5%	E	E	E	E
b) Arancel		E	E	E	E
c) IVA	21%	E	E	E	E
2- Impuestos a los servicios básicos		E	E	E	E
3- Impuestos a los sellos	27%	E	E	E	E
4- Impuestos provinciales (IIBB)		E	E	E	E
5- Tasas municipales		NE	NE	NE	E
6- Aportes patronales		NE	NE	PE	E
7- Plazo máximo de permanencia de la Mercadería		5 años	5 años	5 años	5 años
8- Posibilidad de vender toda la mercadería de la ZF en el TAG		No	No	No	Si

E: exentas

PE: parcialmente exentas (hasta el 51% de la producción).

NE: no exentas

Las diferencias principales son:

- las empresas que se instalen en ZFGP están exentas de tasas municipales, mientras que esto no ocurre para el resto de las zonas francas;
- las empresas que se instalen en ZFGP están exentas de aportes patronales, mientras que esto no ocurre para el resto de las zonas francas, exceptuando la ZF de Córdoba que está parcialmente exenta;
- la ZFGP es la única que tiene la posibilidad de vender la mercadería de la ZF en el Territorio Aduanero general.

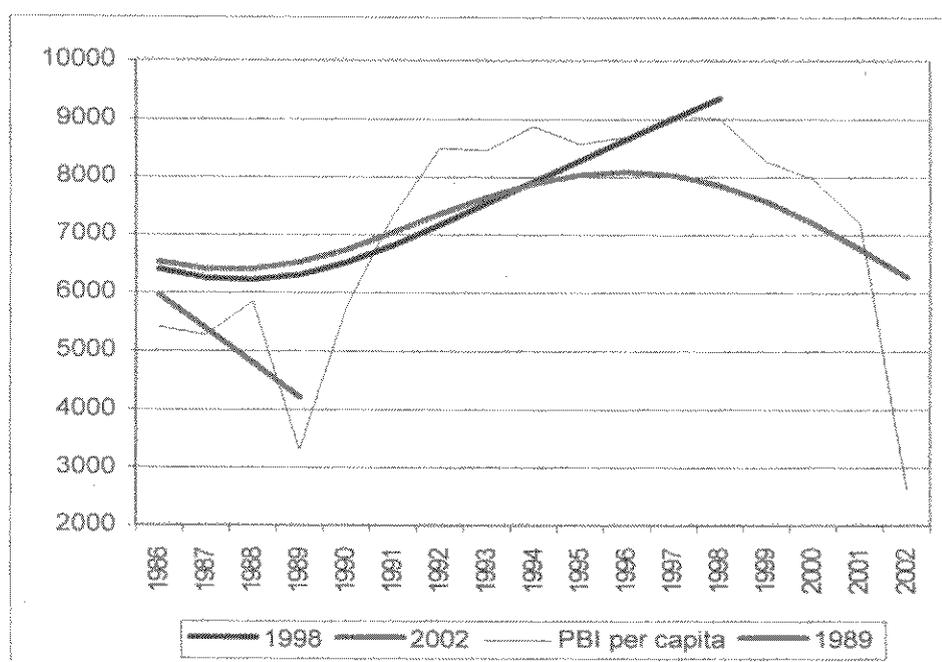
II.3. El rol de las ZFs en el desarrollo productivo de las regiones

Promover el desarrollo productivo de una jurisdicción implica dos cuestiones fundamentales para el bienestar de sus habitantes.

En primer lugar, incrementa la capacidad de consumo de la población, lo que es una variable proxy del bienestar.

En segundo lugar, si tal incremento en los niveles de producción trae aparejado la incorporación de nuevos sectores productivos a la jurisdicción, el efecto inmediato es una mayor diversificación de la estructura productiva, y por ende mayor posibilidad de diversificación de riesgos.⁴ La diversificación de riesgos adquiere más valor cuando la economía es más volátil. La figura 1 muestra que tal es el caso de la economía argentina (allí se sugiere, con datos hasta 2003, que la tendencia del PBI per cápita es muy variable).

Figura 1: PBI por habitante de la Argentina en dólares (constantes) y tendencias



Fuente: CEPAL

⁴ Obsérvese que en el límite en que la jurisdicción produce un solo producto, la diversificación de riesgos sería nula: un cambio en el precio de ese producto impactaría al cien por cien de la producción de la jurisdicción.

La existencia de zonas franca, dadas las ventajas anteriormente enunciadas, puede contribuir en forma simultánea al logro de tales objetivos. Por una parte, su existencia genera ventajas comparativas para actividades que antes de tales exenciones no hubieran decidido instalarse en tal zona. Por otra parte, permite incorporar nuevas actividades que tornan más estables al valor de la producción de la provincia.

En particular, una evaluación sobre el rol de la zona franca de La Plata en el desarrollo de la jurisdicción debería evaluar si se alcanzaron los objetivos definidos en la sección 1.2 (promoción y diversificación de exportaciones como elemento de diversificación de riesgos, generar valor agregado a la economía provincial, generación de empleo y atracción de inversiones), y los costos en términos fiscales que la zona franca genera. Tales cuestiones se presentan en los capítulos que siguen en el presente informe.

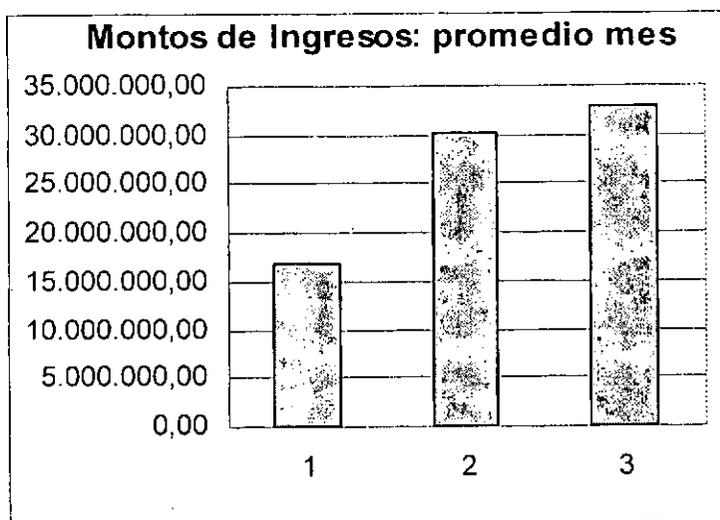
III. Descripción y análisis del funcionamiento de la ZFLP

III.1. Evolución reciente del funcionamiento de la ZFLP

En la presente sección se describe el funcionamiento de la Zona Franca La Plata (ZFLP). En particular, se analiza su evolución durante los últimos tres años.

La figura 2 muestra el monto de ingresos medido en pesos de la zona franca para los años 2003 a 2005, en promedio mensual, mientras que la figura 3 muestra el monto de egresos promedio mensual de la ZFLP medido en pesos para los años 2003 a 2005. En ambos casos se observa una tendencia creciente, lo que indica que la ZFLP ha expandido sus volúmenes de operación durante los últimos tres años.

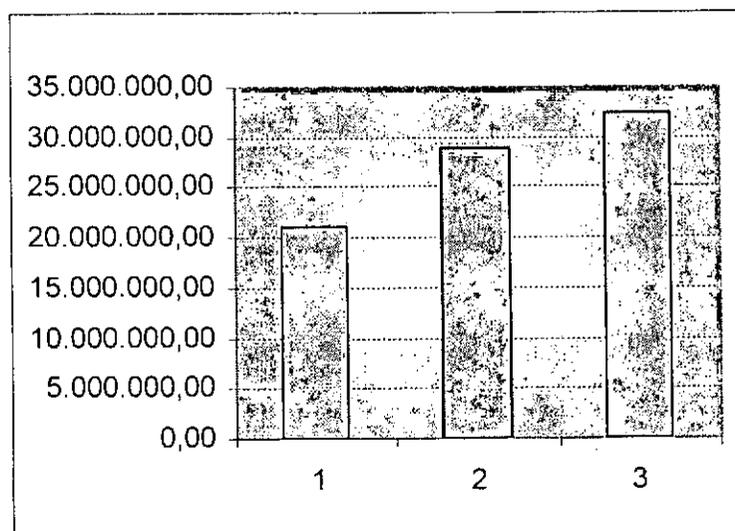
Figura 2. Monto de ingresos promedio mensual en pesos, 2003-2005



Fuente: ZFLP

⁵ Para el cálculo del promedio mensual del año 2005 no se incluyó al mes de diciembre en ninguno de los casos, por no poseerse información.

Figura 3. Montos de egresos promedio mensual en pesos, 2003-2005



Fuente: ZFLP

Sin embargo, concluir a partir de tal evidencia que la ZFLP ha “mejorado” su diseño institucional y por tal razón ha crecido, puede resultar erróneo si no se considera el contexto en que tal expansión se produjo.

Claramente, tal expansión coincide con la recuperación económica del país, que ha impulsado un crecimiento del comercio externo. De hecho, ha existido una expansión tanto en los volúmenes y montos de exportaciones como en los de importaciones (véase Cuadro 9), acompañando la expansión del nivel de actividad (véase Cuadro 10).

Cuadro 9. Datos Sector Externo Argentina, 2003-2005.

Rubro	Unidad de cuenta	2003	2004	2005
Exportaciones de bienes (fob)	Millones de dólares	29.565	34.550	40.014
Importaciones de bienes (cif)	Millones de dólares	13.834	22.447	28.693
Saldo comercial	Millones de dólares	15.731	12.103	11.321
Coefficiente de Exportaciones	Como porcentaje del PBI	23,6	22,8	22,0
Coefficiente de Importaciones	Como porcentaje del PBI	11,0	14,8	15,8
Saldo de la cuenta corriente	Millones de dólares	8.019	3.278	5.407
Saldo de la cuenta corriente	Como porcentaje del PBI	6,4	2,2	3,0

Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI).

Cuadro 10. Datos Nivel de Actividad

Rubro	Unidad de Cuenta	2003	2004	2005
Producto interno bruto	Millones de dólares corrientes	125.496	151.412	181.619
PBI per per	Dólares corrientes	3.446	4.060	4.802
Variación del PBI real	Tasa de variación anual (en %)	8,8	9,0	9,2
Inversión interna bruta fija	Como porcentaje del PBI	14,3	17,7	19,8
Ingresos de Capitales por IED	Millones de dólares	1.652	4.274	4.662
Desempleo (Dato Octubre)	Porcentaje	14,3	13,6	11,6

Fuente: CEI

El Cuadro 11 presenta evidencia contundente acerca de la relación entre el volumen de operaciones promedio mensuales de la ZFLP (medido como la suma del promedio mensual de ingresos y egresos), y las exportaciones y nivel de PBI.

Cuadro 11. Correlaciones período 2003-2005.

Rubro	Volumen de operaciones ZFLP
Exportaciones de bienes (FOB)	0,911
PBI	0,999

Fuente: Cálculos propios en base a CEI y ZFLP

Como allí puede apreciarse, la correlación entre el volumen de operaciones con el PBI y con el monto de exportaciones es significativamente alta, superando 0.9 en ambos casos. Por lo tanto, es claro que la expansión del volumen de operaciones de la zona no ha estado aislada del contexto macroeconómico nacional, lo que indica que un análisis normativo valedero acerca de si el funcionamiento de la ZF es correcto o no, requiere de aislar los factores macroeconómicos generales de los microeconómicos específicos a la zona.

En particular, se requiere evaluar si los objetivos descritos en el Capítulo I se cumplen o no. En la siguiente sección se emprende tal tarea.

III.2. Sectores económicos de la ZF y perspectivas de desarrollo

En la presente sección se pretende identificar los sectores económicos establecidos en la ZF y cuantificar la importancia de cada uno de ellos, así como describir las empresas con mayor potencial de desarrollo y alcanzar un detalle de potenciales “sectores objetivo” y actuales usuarios. Finalmente, se buscará definir cuáles son las inversiones necesarias para el objetivo de desarrollo planteado.

De acuerdo a lo que se desarrolló y justificó en el primer capítulo del presente informe, se entiende que el primer objetivo de una zona franca debe ser generar valor agregado. Además, se procura que la ZF permita construir ventajas comparativas en sectores que fuera de la zona no las tienen. Y por eso se justifican las ventajas impositivas que la zona disfruta.

Para que tales objetivos puedan ser alcanzados es condición necesaria que, al menos en parte, la zona franca tenga un carácter productivo. Aunque las actividades de almacenaje también tienen un valor agregado en ciertos contextos (tales contextos son aquellos en los que por alguna razón el almacenaje es muy costoso fuera de la ZF), no generan el diferencial de valor agregado que se busca con la creación de la ZF, y menos aún generan ventajas comparativas.

Al identificar los sectores económicos establecidos en la ZFLP, se encuentra que la totalidad de lo operado (a la fecha de noviembre de 2005) corresponde a actividades de almacenaje. Por lo tanto, no se cumple el primer principio básico para el que se establece la zona.

Cuadro 12. Proporciones Sectores económicos ZFLP: Productiva-Almacenaje

Año 2005	Productivo	Almacenaje
Proporciones	0	1

Fuente: ZFLP

La recomendación de política obvia consiste en reconvertir a la zona, en zona productiva. Claro que el hecho de que la zona opere en su totalidad actividades de almacenaje puede ser el resultado de un proceso endógeno, por lo que revertir el mismo implica atacar las causas que de alguna manera impiden el desarrollo de

actividades productivas en la zona. El resto de la sección estudia la posible existencia de aspectos que hayan podido derivar en tales resultados, y una vez propuestas recomendaciones concretas para su modificación, se analizan cuáles pueden ser los potenciales “sectores objetivo” de la zona.

III.2.1. ¿Por qué la ZFLP no es productiva?

Para que una empresa decida instalarse en una determinada región y decida producir, es necesario que se cumpla una condición: rentabilidad esperada mayor a la rentabilidad de las “oportunidades afuera”.

El hecho de que tal rentabilidad sea “esperada” tiene implicancias relevantes para el análisis macroeconómico. Con productores adversos al riesgo, la previsibilidad tiene un precio positivo.

Los productores pueden enfrentar incertidumbre tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta. La pregunta relevante que surge aquí es entonces: *¿pueden los diseños de una zona franca influir sobre la incertidumbre que enfrentan los productores?*

La respuesta es sí, existiendo la posibilidad de influir sobre la previsibilidad de las características que determinan las condiciones de la oferta. Es claro que son muchos los factores que de manera concurrente determinan cuál es la estructura de costos específica de una empresa. Pero hay uno de tales factores que es el resultado endógeno de la forma que adquiera el diseño y regulación de la zona: las condiciones institucionales.

Concretamente, la política que contemple el funcionamiento de la zona franca debe evitar incurrir en cambios frecuentes de las condiciones institucionales, entendiendo a estas como el conjunto de estructuras formales (i.e., leyes, instrucciones, etc.) e informales que guían y regulan su funcionamiento. Tales cambios son tenidos en cuenta en las decisiones de producción, generando incertidumbre y por ende un “valor de la rentabilidad esperada” menor, reduciéndose las posibilidades de producción.

Por otra parte, y tal vez más relevante aún, el diseño institucional puede afectar de forma directa a las estructuras de costos de las empresas, mediante las distorsiones que las mismas pueden corregir o generar. En el caso de la Zona Franca de La

Plata, se detecta un aspecto institucional que genera grandes distorsiones en la asignación de factores, reduciendo de manera significativa las posibilidades de producción: la Instrucción General N ° 6/2004 de la Dirección General de Aduanas (la cual es reproducida en el Anexo 1).

Según tal instrucción, se desprende que son considerados como exportaciones suspensivas aquellos insumos que intervengan en la producción de bienes destinados a la exportación, y aquellas mercaderías que ingresen desde el Territorio Aduanero General o algún territorio especial y tienen la obligación de pagar impuestos. Una normativa de este tipo impacta sobre los incentivos a producir mediante dos mecanismos diferentes. En primer lugar, desde un punto de vista "retroactivo", y en relación al tema de las condiciones institucionales analizado anteriormente, genera un impacto nocivo en cuanto la previsibilidad de las reglas. Si en un momento determinado un sector decide instalarse en una zona franca y luego de ese momento se imponen tales cargas, esto constituye una violación de las reglas que enfrentaba el productor, generando incertidumbre para el futuro y aumentando los costos esperados. En segundo lugar, tales cargas representan un mayor costo actual. Es probable que si los productores pudieran prever ex – ante una instrucción de tal naturaleza, su conducta óptima sería no instalarse en la zona franca.

Otra resolución que puede haber introducido algunas distorsiones, aunque en una magnitud mucho menor, es la 42/2004 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (reproducida en el Anexo 2). En este caso, la exigencia de la tramitación del Certificado de Tipificación de Zonas Francas (CTZF) que determine "la relación insumo- producto detallando insumos nacionales e importados, como así también las mermas y/o pérdidas que conformen el producto" para los usuarios de la ZF puede haber generado inconvenientes a potenciales empresas productoras en el rubro textil, debido a la gran diversidad de productos e insumos que las mismas tienen. Claro está que tal resolución tiene un objetivo de regulación que la torna necesaria. Nuestro único objetivo respecto a la misma es señalar que en ocasiones resulta necesaria la existencia de regulaciones específicas que contemplen características idiosincrásicas de las empresas, pues una resolución de aplicabilidad general tiene distintos costos en términos de distorsiones para empresas de distintas características.

Aplicando tales desarrollos al caso de la ZFLP, nuestra conclusión es que la zona no es productiva debido a la existencia de la distorsión institucional que constituye la Instrucción General 6/2004, siendo un requisito necesario su derogación para poder reconvertir a la zona y tornarla en una zona generadora de valor agregado.

Luego de generadas las condiciones institucionales necesarias, el libre comportamiento de los productores maximizadores de beneficios determinará de manera endógena cuáles son los sectores que encuentren beneficioso establecerse en la zona. No obstante, al tomarse decisiones de inversión en la zona, debe intentarse detectar cuáles son esos “potenciales” sectores. La siguiente sección analiza entonces la reciente evolución de las exportaciones en Argentina, de manera de contribuir a este objetivo.

Las posibilidades concretas de llevar a cabo tal recomendación de política se analizan al final del presente informe.

III.2.2. Evolución reciente de las exportaciones argentinas

Breve descripción general

Las exportaciones argentinas en el primer cuatrimestre de 2006 totalizaron 13.568 millones de dólares, lo que representa un crecimiento del 13% respecto al mismo periodo de 2005. El aumento de 7% en los precios y de 6% en las cantidades explica el incremento en valor de todos los grandes rubros de exportación en el primer cuatrimestre.

Las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) representaron conjuntamente el 62% de las ventas externas totales, explicando el 40% y 29% del aumento, respectivamente (véanse Cuadro 12 y Cuadro 13).

Cuadro 12. Composición de las exportaciones, primer cuatrimestre 2006.

Rubro	Porcentaje
MOA	32
MOI	31
Primarios	20
Combustibles	18

Fuente: CEI

Cuadro 13. Contribución porcentual al crecimiento de las exportaciones, primer cuatrimestre 2005-2006.

Rubro	Porcentaje
MOA	40
MOI	29
Combustibles	22
Primarios	9

Fuente: CEI

Descripción sectorial

a) Productos primarios y combustibles

En el primer cuatrimestre de 2006 los productos primarios mostraron un crecimiento de 5%, debiéndose esto a que el aumento de precios (9%) más que compensó la caída de las cantidades (-3%).

Las exportaciones de semillas oleaginosas crecieron 43% a partir de la demanda de soja de China, comprador que concentra algo más que el 80% de las compras respectivas. Por su parte, las exportaciones de cereales registraron una reducción de las ventas del orden del 31%, particularmente por el comportamiento del trigo (-43%) y del maíz (-19%) como consecuencia de la menor cosecha producto de la sequía. Otro rubro que mostró una evolución positiva fue mineral de cobre, oro y sus concentrados (+270%) cuyos principales destinos fueron Alemania, República de Corea e India.

Cuadro 14. Exportaciones de productos primarios primer cuatrimestre
(en millones de dólares y %).

Productos Primarios	2.005	2.006	Var. %
Total	2.561	2.700	5
Animales Vivos	6	6	-12
Pescados y mariscos sin elaborar	158	188	19
Hortalizas y legumbres sin elaborar	82	82	0
Miel	45	50	11
Frutas frescas	318	289	-9
Cereales	1.244	850	-32
Semillas y frutos oleaginosos	518	735	42
Tabaco sin elaborar	36	52	42
Lanas sucias	16	11	-27
Fibras de algodón	5	0	-96
Mineral de cobre y sus concentrados	141	392	178
Resto de productos primarios	81	46	-44

Fuente: CEI

La tendencia alcista de los precios del petróleo explica el incremento de las ventas externas de combustibles y energía de USD 355 millones (+17%) en relación al primer cuatrimestre de 2005.

Cuadro 15. Exportaciones de combustibles primer cuatrimestre
(en millones de dólares y %).

Combustibles y energía	2005	2006	Var. %
Total	2061	2416	17
Petróleo crudo	771	649	-16
Carburantes	793	1008	27
Grasas y aceites lubricantes	36	53	47
Gas de petróleo y otros hidrocarburos	363	504	39
Energía eléctrica	43	68	60
Resto	56	133	139

Fuente: CEI

b) MOA

La variación de 17% en valor registrada en el primer cuatrimestre de 2006 está explicada principalmente por el aumento de los volúmenes exportados (+15%) y en menor parte por el aumento de los precios (+2%).

A un nivel de desagregación mayor, se encuentra que Grasas y Aceites, Harinas para alimentación animal y Productos lácteos continuaron mostrando una tendencia alcista (+6%, +32% y 16%, respectivamente). Los principales destinos de los envíos de Aceite de soja fueron la India y China que concentraron cerca de la mitad de las ventas. En tanto que los principales destinos para harinas y pellets fueron la Unión Europea y Ecuador. A su vez, los principales destinos de pieles y cueros preparados fueron China, Estados Unidos y Hong Kong.

Cuadro 16. Exportaciones de MOA primer cuatrimestre
(en millones de dólares y %).

Manufacturas de origen agropecuario (MOA)	2005	2006	Var. %
Total	3763	4418	17
Carnes	449	453	1
Pescados y mariscos elaborados	110	139	26
Productos lácteos	195	224	15
Otros productos de origen animal	10	11	19
Frutas secas o congeladas	16	23	47
Café, té, yerba mate y especias	24	27	14
Productos de molinería	33	25	-22
Grasas y aceites	1043	1097	5
Azúcar y artículos de confitería	31	64	105
Preparados de legumbres, hortalizas y frutas	141	166	37
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	96	121	27
Residuos y desperdicios de la industria alimenticia	1074	1408	31
Extractos curtientes y tintóreos	12	14	18
Pieles y cueros	259	287	11
Lanas elaboradas	48	46	-4
Resto de MOA	243	312	29

Fuente: CEI

Las exportaciones de MOA fueron impulsadas por destinos distintos al MERCOSUR. La UE, representó el 33% del total exportado y explicó casi la mitad del crecimiento

de las exportaciones sectoriales. Por su parte, las ventas a la Comunidad Andina se duplicaron respecto al primer cuatrimestre de 2005 y su contribución resultó significativa

c) MOI

El crecimiento de las exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial en el periodo enero-abril de 2006 (+13%) se explica tanto por un aumento de precios como de cantidades exportadas (5% y 8%, respectivamente).

Cuadro 17. Exportaciones de MOI primer cuatrimestre
(en millones de dólares y %).

Manufacturas de origen industrial (MOI)	2005	2006	Var. %
Total	3572	4034	13
Productos químicos y conexos	708	733	3
Materias plásticas y artificiales	371	392	5
Cauchos y sus manufacturas	71	91	28
Manufacturas de cuero, marroquinería, etc.	34	38	11
Papel cartón, imprenta y publicaciones	163	168	3
Textiles y confecciones	92	94	2
Calzado y sus componentes	9	12	25
Manufacturas de piedra, yeso, vidrio	43	47	8
Piedras, metales preciosos monedas	51	140	173
Metales comunes y sus manufacturas	724	669	-8
Máquinas y aparatos, material eléctrico	395	418	6
Material de transporte terrestre	771	996	29
Vehículos de navegación aérea, marítima y fluvial	20	86	336
Otras MOI	118	151	28

Fuente: CEI

A diferencia de lo ocurrido con los productos agropecuarios, las ventas de manufacturas industriales fueron impulsadas por el mercado regional, particularmente por el crecimiento que se dio en las ventas de vehículos terrestres (+38%) a Brasil, México y Chile. Por su parte, el crecimiento de partes de vehículos terrestres (+13%), se explica por mercados distintos de Brasil, tales como Estados Unidos, México, España y Venezuela.

Se destacan también los envíos de tubos y caños de acero a Arabia Saudita, Egipto y Canadá.

Los principales destinos de las exportaciones de MOI para el primer cuatrimestre de 2006 fueron Uruguay y Paraguay (+47%), Chile y la Comunidad Andina (+10% y +28%, respectivamente), siendo este último el destino que contribuyó en mayor medida al crecimiento (véase CEI (2006)).

Algunos comentarios sobre “potenciales sectores objetivo”

A pesar de que, como ya se describió en una sección anterior, es el comportamiento de los empresarios el que determina de manera endógena cuáles son los potenciales “sectores objetivo”, desde el punto de vista organizacional se deben proveer las reglas necesarias para que esos “potenciales sectores” sean atraídos. Concretamente, el conjunto de normas y las inversiones que se realicen deben tender a atraer a dos grupos:

- a) aquellos cuya demanda internacional tiene tendencia creciente y sus condiciones naturales de costos en nuestra región son tales que es viable su radicación en la ZFLP;
- b) dada la tendencia, es bueno tener sectores que tengan correlación negativa en las demandas que enfrentan, de manera de diversificar riesgos. No obstante, obtener tales correlaciones es problemático desde el punto de vista práctico.

III.3. Reflexiones finales sobre la redefinición de la operatoria de la ZFLP

De acuerdo a lo analizado hasta aquí, se concluye que es necesaria una redefinición de la operatoria de la ZFLP para cumplir con su objetivo de incrementar el bienestar de la región a través de, en primer lugar, generar valor agregado, pudiendo en una segunda etapa ser utilizada como un instrumento de diversificación exportaciones y por ende de riesgos, y en una zona generadora de empleo.

Nuestra principal conclusión es que para alcanzar tal objetivo se necesita una reforma de las instituciones que la regulan, en particular, la derogación de la Instrucción General 6/2004 de la DGA.

Posterior a ello, debería dejarse que el libre funcionamiento del mercado determinara de manera endógena cuáles son los sectores que encontrarían beneficioso instalarse en la zona, aunque es importante intentar detectar esos sectores

potenciales, de manera tal que las inversiones que se efectúen estén destinadas a atraerlos.

Tales cuestiones prácticas se retoman al final del presente Informe Final, donde se delinean recomendaciones de política y lecciones prácticas para el buen funcionamiento de la zona.

Anexo 1

MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS

DIRECCION GENERAL DE ADUANAS

Instrucción General N° 6/2004

Zonas Francas Argentinas. Ley 24.331.

Bs. As., 10/9/2004 (BO. 21/09/2004)

VISTO lo actuado en el CUDAP expediente S01:0189110/2002, del que surgen las opiniones vertidas en los Memorandos N° 586/2002 y N° 1210/2002 emitidos por la Dirección Nacional de Impuestos; sus correspondientes dictámenes jurídicos de la Dirección de Asuntos Jurídicos y Tributarios del Ministerio de Economía; y la Nota conjunta N° 919/02 de la Subdirección General de Legal y Técnica Aduanera y N° 607/02 de la Dirección de Técnica dependiente de ésta —ambas de la Dirección General de Aduanas—; es necesario establecer líneas de carácter interpretativo en orden a la aplicación de derechos de exportación en el marco de la Ley de Zonas Francas (24.331).

Consecuentemente, por imperio de lo establecido en el Artículo 9, punto 2, inciso a) del Decreto PEN 618/97, es resorte de esta Instancia resolver las dudas en materia de interpretación tributaria aduanera sobre el alcance de la interpretación “exportación suspensiva” que emplea el artículo 27 de la Ley 24.331.

Tratándose de la aplicación de un tributo, la interpretación de las normas bajo análisis debe preservar el principio de legalidad sobre el que se apoya la materia tributaria, resultando necesario indicar, como criterio rector, que el hecho gravado con tributos lo constituye la exportación para consumo (Artículo 724 del Código Aduanero).

El citado Artículo 27 de la Ley 24.331 establece que “[...] las mercaderías que se introduzcan a la zona franca provenientes del Territorio Aduanero General o Especial, serán consideradas como una exportación suspensiva”. Dicha expresión

implica, precisamente, que la aplicación del régimen tributario general estará “en suspenso” hasta tanto se cancele la destinación, ya sea con la reimportación al Territorio Aduanero General o con la exportación para consumo a terceros países.

El artículo 29 de la Ley 24.331 establece que el pago de los estímulos correspondientes “[...] a las exportaciones que se efectúen desde el territorio aduanero general o especial a la zona franca, serán liquidados una vez que la mercadería fuere extraída de dicha zona hacia otro país...”.

Los estímulos a la exportación son aplicables únicamente a las exportaciones para consumo, de lo que se desprende entonces que, en el marco del régimen legal establecido en la Ley 24.331, los egresos de mercaderías desde la zona franca hacia terceros países, ingresadas previamente desde el Territorio Aduanero General, son consideradas exportaciones a consumo. De lo contrario, no resultaría procedente el beneficio de los estímulos a la exportación que el artículo 29 de la Ley 24.331 establece.

Utilizando la razonabilidad como criterio de interpretación, es coherente concluir que, si en las citadas circunstancias las extracciones de mercaderías desde la zona franca hacia terceros países se encuentran beneficiadas con estímulos a la exportación —y por ende la ley las considera exportaciones a consumo—, también se encuentren alcanzadas dichas destinaciones por los derechos de exportación.

En base a lo expuesto, se instruye a todas las dependencias aduaneras que:

1) Categóricamente, las exportaciones de mercaderías desde el Territorio Aduanero General hacia una zona franca regulada por Ley 24.331, que posteriormente se exporten hacia terceros países en el mismo estado o luego de haber sido objeto de transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento en el ámbito de la Zona Franca, están alcanzadas por los derechos de exportación establecidos en el régimen general (Decreto 310/2002 y modificatorias, y Resolución N° 11/2002 del ex Ministerio de Economía e Infraestructura y modificatorias).

2) El hecho imponible para la liquidación de los derechos de exportación es la exportación para consumo (Artículo 724 del Código Aduanero) que se perfecciona una vez que la mercadería extraída del Territorio Aduanero General hacia una zona franca egresa posteriormente con destino a terceros países.

3) El exportador podrá optar por liquidar y pagar los derechos de exportación documentando directamente a zona franca una Destinación Definitiva de Exportación para consumo.

4) En caso de canalizar el envío a zona franca por vía de las exportaciones suspensivas a que se refiere el Artículo 27 de la Ley 24.331, se tramitarán bajo el régimen de garantía establecido en el artículo 453, inc. d) del Código Aduanero, pudiendo optar por alguna de las formas autorizadas por la normativa vigente. Ello por cuanto las obligaciones inherentes a la exportación suspensiva, documentada por el exportador en el Territorio Aduanero General, se cumplen —en estos casos— con la exportación para consumo a terceros países, y no con la ulterior reimportación al Territorio Aduanero General.

5) Quedan excluidas de la aplicación de derechos de exportación las extracciones, desde la zona franca, de mercaderías extranjeras alcanzadas por el Artículo 25 de la Ley 24.331; las ulteriores reimportaciones de mercaderías hacia el Territorio Aduanero General, alcanzadas por el Artículo 28 de la Ley 24.331; así como el valor agregado en mercaderías, que haya sido incorporado en los procesos de transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento realizado en el ámbito de la zona franca.

Queda sin efecto cualquier otro acto que disponga lo contrario.

Publíquese en el BOLETIN OFICIAL y en el Boletín de esta Dirección General.

RICARDO ECHEGARAY, Director General de Aduanas

Anexo 2

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN

ZONAS FRANCAS

Resolución 42/2004

Desarrollo de actividades industriales en las Zonas Francas con el objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países. Emisión de un Certificado de Tipificación y Clasificación por parte de la Dirección de Promoción de las Exportaciones, el que determinará la relación insumo-producto y el componente de mercaderías de origen nacional que pudieran incorporarse a los procesos productivos llevados a cabo en las Zonas Francas.

Bs. As., 19/1/2004

VISTO el Expediente N° S01:0040679/2003 del Registro del ex MINISTERIO DE LA PRODUCCION, y

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 6° de la Ley N° 24.331 prevé que en las Zonas Francas podrán desarrollarse actividades industriales con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países, salvo los bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el Territorio Aduanero General ni en Areas Aduaneras Especiales existentes.

Que el Artículo 7° de la mencionada Ley establece que las mercaderías podrán ser objeto de actividades de producción con destino exclusivo a terceros países, tales como transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento.

Que el Anexo VIII, punto VIII.2, de la Resolución General N° 270 del 19 de noviembre de 1998 de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, entidad autárquica dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, indica que a los efectos de la fiscalización del stock de los depósitos de los usuarios y de la aplicación de estímulos a la exportación se deberá aportar el Certificado de Tipificación y Clasificación en las condiciones que establezca la Autoridad de Aplicación.

Que la Resolución del ex MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS N° 72 del 20 de enero de 1992 y sus normas reglamentarias así como el Decreto N° 1.439 del 11 de diciembre de 1996, regulan los aspectos referidos al régimen de importación temporaria para perfeccionamiento industrial.

Que las normas citadas en el considerando anterior, establecen que los usuarios del precitado régimen deben obtener el Certificado de Tipificación y Clasificación (C.T.C.), determinando en los mismos la relación insumo-producto, detallando insumos, mermas, sobrantes, residuos y/o pérdidas que conformen el producto.

Que asimismo, resulta necesario tipificar aquellas mercaderías de origen nacional que pudieran incorporarse en procesos productivos que se desarrollan en Zonas Francas.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente Resolución se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 13 de la Ley N° 24.331.

Por ello;

EL MINISTRO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

RESUELVE:

Artículo 1° — A los fines previstos en el Anexo VIII, punto VIII.2, de la Resolución General N° 270 del 19 de noviembre de 1998 de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, entidad autárquica dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, la Dirección de Promoción de las Exportaciones, dependiente de la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, emitirá los Certificados de Tipificación de Zonas Francas (C.T.Z.F.).

Art. 2° — El Certificado de Tipificación de Zonas Francas (C.T.Z.F.) determinará la relación insumo- producto detallando insumos nacionales e importados, como así también las mermas y/o pérdidas que conformen el producto.

Art. 3° — La emisión de los Certificados de Tipificación de Zonas Francas (C.T.Z.F.), se regirá por las disposiciones establecidas para la emisión de Certificados de

Tipificación y Clasificación (C.T.C.) en la Resolución del ex MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS N° 72 del 20 de enero de 1992 y sus disposiciones complementarias, así como en el Decreto N° 1439 del 11 de diciembre de 1996 o por las normas que en el futuro las modifiquen y en las condiciones que se establecen en la presente resolución.

A los efectos de la emisión del Certificado correspondiente, y sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, deberán detallarse los insumos nacionales que conforman el producto.

El Certificado de Tipificación de Zonas Francas (C.T.Z.F.) deberá emitirse en base al Dictamen Técnico elaborado por el INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL (I.N.T.I.)

Art. 4° — Apruébanse los formularios de Declaración Jurada de Tipificación de Zona Franca y el Certificado de Tipificación de Zona Franca (C.T.Z.F.), que como Anexo I, que consta de DOS (2) planillas, y como Anexo II, que consta de UNA (1) planilla, respectivamente, forman parte integrante de la presente resolución.

Art. 5° — La Declaración Jurada de Tipificación de Zonas Francas deberá presentarse en el formulario aprobado por el artículo anterior, conteniendo los datos del producto a tipificar que se detallan en el instructivo que como Anexo III, que consta de UNA (1) planilla, forma parte integrante de la presente resolución.

Art. 6° — Los Certificados de Tipificación de Zonas Francas (C.T.Z.F.) serán firmados por el Director de Promoción de las Exportaciones o por los funcionarios que él autorice.

Art. 7° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Roberto Lavagna.

IV. Lineamientos y recomendaciones de política para la ZFLP

IV.1. Lineamientos económicos para el diseño de leyes

En el capítulo III se mostró que existen ciertas ineficiencias en el diseño institucional que regula las operaciones de la ZFLP. Se sostuvo que tales distorsiones eran causantes del funcionamiento no óptimo de la zona; en particular, del resultado endógeno de que la zona no fuera principalmente productiva, sino de almacenaje, siendo mucho menor su generación de valor agregado para la sociedad. En esta sección se resumen de manera breve y concreta cuáles deberían ser los lineamientos económicos de tales leyes, de manera de corregir las distorsiones actuales.

El primer lineamiento básico que debe poseer un diseño institucional hace referencia a la *minimización de las distorsiones intertemporales*, y es la estabilidad de las reglas: deben evitarse cambios frecuentes en aquellas normativas relevantes para el sector privado inversor. Para que esto sea posible, es necesario que el diseño sea "temporalmente consistente", es decir, deben minimizarse las posibilidades de que las contingencias micro y macroeconómicas tornen insostenible al diseño institucional. Desde un punto de vista empírico, parte de la literatura que estudia el tema ha encontrado que en promedio este es uno de los dos aspectos de mayor importancia para los potenciales inversores privados (para una referencia clásica véase por ejemplo Tversky y Kahneman (1986)). La incertidumbre reduce el valor de los beneficios esperados de los inversores, lo que puede interpretarse como una parte estocástica de la estructura de costos cuya significación no es despreciable.

Un segundo lineamiento a tener en cuenta, y también de gran importancia, refiere a la *minimización de las distorsiones intratemporales*. El diseño institucional debe evitar generar un aumento en los costos de las potenciales empresas, y minimizar distorsiones en los costos relativos de los insumos para producir.

Un tercer lineamiento, de carácter general, consiste en dirigir el diseño a la atracción del tipo de inversiones que se priorice (es decir, de corto o de largo plazo).

En cuarto lugar, el diseño debe contemplar ser consistente con el conjunto de reglas internacionales que concierne al país (Organización Mundial de Comercio, MERCOSUR), intentando considerar los plazos fijados en cuanto a la evolución de los instrumentos de promoción de exportaciones.

Finalmente, es fundamental para el buen funcionamiento de la zona poseer infraestructura adecuada para su operatoria, en cuanto a medios de transporte (rutas, ferrocarriles, puerto) y disponibilidad de servicios. En este sentido, son claramente beneficiosos para el funcionamiento de la zona los avances en cuanto a la eventual reactivación del Puerto de Ensenada.

En la siguiente sección se proponen recomendaciones de política concretas que tengan en cuenta tales lineamientos y contribuyan al progreso de la ZFLP.

IV.2. Recomendaciones de política

Tal como se deslindó en el capítulo III, la principal recomendación de política propuesta refiere al objetivo de *minimización de costos intratemporales*. En concreto, se recomienda:

*Dejar sin efecto la Instrucción General N° 6/2004 de la Dirección General de Aduanas (véase Anexo 1), que desde sus orígenes ha generado inseguridad jurídica y ha desvirtuado la esencia de las zonas francas en el país, que consiste en generar ventajas comparativas respecto a otros países en sectores productivos que en el Territorio Aduanero General no las tienen.*⁶

Se estima que tal acción es probable, dado que existe jurisprudencia favorable derivada de un caso reciente sobre la zona franca de Güemes.

En segundo lugar, aunque con menor énfasis, se recomienda un análisis particular de la resolución 42/2004 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (véase Anexo 2), evaluando el impacto sobre las potenciales empresas (productoras) textiles.

Finalmente, se sugiere contemplar los lineamientos económicos detallados anteriormente.

⁶ Se remite al lector al capítulo III para la justificación de tal proposición.

IV.3. Consideraciones finales

Existen factores, tales como la localización geográfica (lo cual para la ZFLP es una virtud), que escapan del alcance de las acciones de política económica, una vez que la zona está establecida. Otros factores que influyen sobre el funcionamiento de las zonas, como la presencia de un sector informal desarrollado que les dificulte a las empresas que están en la zona poder ser competitivas (aún cuando poseen ciertas ventajas impositivas), son de un carácter más global y deben ser atacados por políticas macroeconómicas que escapan a las recomendaciones prácticas sobre una zona franca.

Nuestras recomendaciones prácticas refieren a aquellas cuestiones que afectan a la zona de manera específica. Desde el punto de vista institucional, tales recomendaciones son las que pueden "ayudar" a mejorar su funcionamiento, siendo tareas que los gobiernos pueden y deben emprender. El resto debe surgir de la iniciativa privada, que mayor será cuanto mayor sea la seguridad jurídica y menores las distorsiones de costos que enfrenten.

Referencias bibliográficas

- Balzarotti, N. Y M. Cicowiez (2001). "Zonas Francas: su efecto sobre el bienestar económico." Asociación Argentina de Estudios Fiscales, mimeo.
- Chen, X. (1995). "The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones." *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.19, N° 4.
- Granados, J. (2003a). "Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales". Documento de Divulgación 20, ITD-STA, Enero.
- Granados, J. (2003b). "Las Zonas Francas de Exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado". Conferencia del BID, Octubre.
- Jenkins, M., G. Esquivel y F. Larraín (2001). "Export Processing Zones in Central America.". En Larraín, Felipe (editor); *Economic Development in Central America, Vol.1: Growth and Internationalization*. Harvard Studies in International Development, Cambridge, Mass.
- Kaplinsky, R. (1993). "Export Processing Zones in the Dominican Republic: Transforming Manufactures into Commodities." *World Development*, vol.21, N° 11.
- Madani, D. (1999). "A review of the Role and Impact of Export Processing Zones". Documento de Trabajo N° 2238. Washington D. C.: Banco Mundial, Noviembre.
- Warden, S. (2000) *Assessing Export Platforms: The Case of the Maquiladora Sector in México*. CAER II Documento de Discusión No.78, September. Harvard Institute for International Development.
- Centro de Economía Internacional (2006). *Panorama Comercial Argentino*.
- Tversky y Kahneman (1986). "Rational Choice and the Framing of Decisions". *The Journal of Business*.