

## PERSPECTIVAS DE DESARROLLO EN LAS ZONAS FRANCAS DEL MERCOSUR

Es la primera vez que piso una zona franca, y nunca hice una operación.

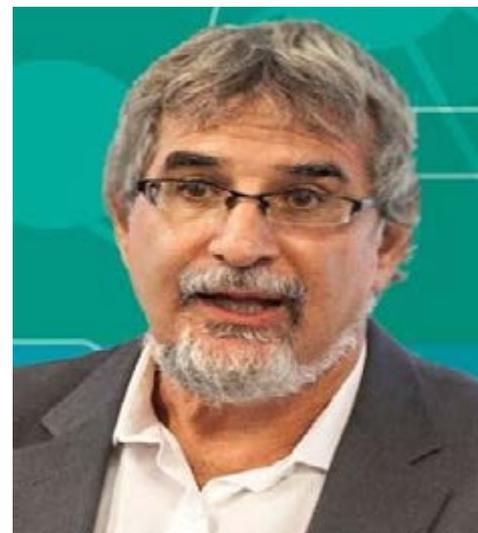
Pero como soy economista, y los economistas analizamos lo que creemos que es la realidad, lo que daré aquí, será una información de contexto: cómo veo yo que funcionan las zonas francas, cómo veo la experiencia internacional, cómo veo las zonas francas argentinas.

Actualizaré algunos datos, porque algo que en general pasa en Argentina es que se dispone de poca información. Y terminaré dando algunas pistas de algo que se está discutiendo mucho en los últimos años: si esta Ley de Zonas Francas que tiene nuestro país es suficiente o no para que las zonas francas se expandan y se vuelvan un mecanismo de promoción del comercio internacional y de producción, como sucede en otros

países del mundo.

Hay muchas zonas francas y muchas definiciones, pero me parece que hay una que enmarca todo: en una zona franca rige una regulación económica diferente a la del resto del territorio. Como hay tantas definiciones de “zona franca”, algunas muy específicas, otras muy rebuscadas, prefiero usar ésta, que es bien general. Obviamente las zonas francas tienen distintos objetivos y distintos modos: algunas son más de tipo comercial, otras más de tipo logístico, algunas son más de tipo productivo -no solo industrial, también agrícola y de servicios-, hay zonas francas habilitadas como instrumento de desarrollo regional, que dicen “vamos a aprovechar el enclave en algunas zonas asociadas a un país limítrofe, o la cercanía de un puerto”.

**Ricardo Rozemberg:** Licenciado en Economía (UBA). Master en Economía y Políticas Públicas (Universidad Di Tella). Investigador Senior del Centro iDeAS de UNSAM. Director del Observatorio Pymex del Instituto de Estrategia Internacional de la Cámara de Exportaciones de la República Argentina (CERA). Consultor regular de organismos nacionales e internacionales (BID, Red MERCOSUR, INTAL, Red LATN, ITC, ALADI, CENIT, CIPPEC). Docente de grado y postgrado en UNSAM, de postgrado en UBA y en la Maestría en Comercio y Negocios Internacionales de la UNQ. Autor de estudios y trabajos sobre problemáticas de diversos sectores productivos, el comercio exterior y la integración regional, la inversión extranjera directa y las negociaciones económicas regionales e internacionales.



A veces se cumplen todos los objetivos al mismo tiempo, y a veces algunos de ellos. Puede haber una zona franca comercial e industrial, o industrial y de servicios, y también puede haber una de bienes y servicios. Puede haber zonas francas públicas, privadas o mixtas.

En general las zonas francas están pensadas y diseñadas para ser más eficientes en operatorias de comercio internacional -exportar e importar-, porque ese es el gran beneficio de la logística: la parte de los costos, poder comprar insumos y exportar más eficientemente.

También hay zonas francas en el mundo que venden al mercado interno, y eso es un tema que aquí vamos a retomar, porque constituye una discusión respecto de si en Argentina las zonas francas pueden

o no vender en su territorio, y las diferentes propuestas que hay.

En el mundo hay alrededor de 3500 zonas francas distribuidas en unos 135 países, que facturan anualmente unos 500 mil millones de dólares. Las zonas francas son un fenómeno difundido a nivel internacional, conforman un instrumento muy utilizado en diferentes países y regiones, y tienen una importante relevancia en términos de facturación. En la mayor parte de las zonas francas aparecen incentivos y mecanismos de promoción, que son comúnmente utilizados.

En todas las zonas francas hay exención de derechos a la importación: los productos que se compran en zona franca no pagan derecho de importación por las

## Las zonas francas en el contexto internacional. Algunos indicadores

3.500

zonas francas

135

países

68 millones  
de empleos

USD 500 Mil  
Millones  
de facturación  
anual

Fuente BM, 2010

materias primas o los bienes.

Por lo general, en muchas zonas francas del mundo hay exención de impuestos directos, o de ganancias, también hay exención de impuestos indirectos, es decir, que las operaciones que ocurren entre usuarios de zonas francas están exentas de IVA o de impuestos internos. Como son áreas donde las divisas ocupan un lugar importante,

generalmente es más fácil la administración: no hay control, se permite repatriar ganancias a las empresas extranjeras sin ningunas limitación, puede haber provisión de servicios vinculados al comercio y a las cuestiones administrativas, etc.

Cerca de la mitad de las 3500 zonas francas están en Asia. En las últimas décadas, en América Latina también comienza a ser utilizado de modo

## Las zonas francas en el contexto internacional. Principales incentivos

### Principales incentivos

Los principales incentivos son fiscales, logísticos y de facilitación de negocios

- Exención de derechos sobre las **importaciones** de materias primas o bienes intermedios
- Exención de impuestos **directos**, tales como impuestos a las **ganancias** y al patrimonio
- Exención de impuestos indirectos como el **IVA** en las compras nacionales y en operaciones internas
- Exención de controles sobre las **divisas**
- Libre repatriación de **ganancias** de firmas extranjeras
- Provisión de servicios** administrativos simplificados, especialmente para facilitar importación / exportación
- Infraestructura** mejorada para la producción, el transporte y la logística
- Exención de impuestos a la **exportación**

Fuente: En base a FIAS 2018.

más habitual Ustedes saben que la Ley de Zonas Francas aparece en el país en la década de los 90, y algo similar pasa en todos los países de la región; hay zonas francas más viejas, pero que no han tenido mucha repercusión, salvo algunas áreas que no son zonas francas estrictamente hablando, como el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego.

Mirando América Latina, la subregión que más ha trabajado con zona franca y que más éxito ha tenido es Centroamérica. ¿Por qué?, porque Centroamérica usa la zona franca como una suerte de importación de insumos, maquila y exportación a los países desarrollados. En muchos países de Centroamérica trabajan de ese modo: compran insumos fácil-mente en Estados

Unidos o en China, arman productos electrónicos, textiles o tabacaleros y venden -basicamente- a Estados Unidos. Si uno mira estas zonas francas, son claramente relevantes en términos de producción, importación y exportación en sus respectivos países .

En Honduras, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, el 50% o más de las exportaciones sale de zona franca, instrumento central de las estrategias exportadoras de esos países. Y no son estrategias basadas en algún recurso natural extraordinario; son estrategias basadas en *maquila*. No tengo nada en contra la maquila, con la que se opera mucho en esa región: cerca de 90 mil empleados en el caso de Guatemala, con muchas empresas radicadas ahí, pero también con

exenciones impositivas muy fuertes.

A los gobiernos de Centroamérica les sale mucha plata tener zonas francas, no vamos a discutir si está bien o mal; lo único que digo es que haciendo un cálculo fácil respecto de cuántas son las exenciones fiscales en términos de cada empleado que opera en zona franca, hay países -como Nicaragua- que al Estado le cuesta 5.800 dólares por año dicha exención. El Estado paga, o el privado deja de pagar, los 5.800 dólares por empleado; y esa cifra, en países de Centro América, debe representar cerca del 80% anual del salario de cada trabajador.



Maestría en Comercio y Negocios Internacionales

<http://www.unq.edu.ar/carreras/56-maestr%C3%ADa-en-comercio-y-negocios-internacionales.php>

## PREGUNTAS DEL AUDITORIO



**Asistente:** ¿Por qué al Estado “le sale” 5.800 dólares? Es como si el Estado fuera dueño de la vida de los trabajadores.

**Ricardo Rozemberg:** No, porque la empresa tiene que pagar ciertos impuestos, pero no lo hace porque tiene todas esas exenciones.

**Asistente:** Está bien, ¿pero no sería que al “Estado le sale”? Es un concepto brutal.

**Ricardo Rozemberg:** Puede ser brutal, después lo discutimos, pero el Estado recauda para pagar hospitales, para pagar bienes públicos. Y en ese caso subsidia el empleo privado en industrias de exportación.

**Asistente:** No siempre...

**Asistente:** A la zona franca en Centroamérica, primero la tenés que dividir en dos partes: lo que es Panamá, que es algo que no tiene nada que ver con lo que vos decís, y lo que son las zonas francas en Latinoamérica.

**Ricardo Rozemberg:** Estoy de acuerdo. Panamá es otra cosa. En relación a las otras zonas francas, lo que digo es que si se hace el cálculo de las exenciones fiscales, se puede discutir si está bien o mal, pero no se puede discutir que dejar de recaudar sea o no un subsidio del Estado.

Fíjense qué pasa en otros casos. Decíamos que la mitad de las zonas francas están en Asia, y allí fueron usadas, algunas son muy antiguas, para distintas cosas. Algunos países eran cerrados con muchas regulaciones internas,

## Jornada “Zonas Francas, su operatoria y perspectiva de desarrollo en el ámbito del Mercosur”

donde el comercio internacional no importaba, entonces las zonas francas fueron usadas como experimentos de apertura, libres de distorsiones. Esos son casos como India o China. En cambio en otros países, con economías más abiertas, generaron zonas especiales para atraer inversión. En todos los casos son usadas para mirar afuera.

Vamos a ver algunos casos cercanos de la región. El caso de Uruguay es uno de los más desarrollados, con la particularidad de que, entre otras cosas, su zona franca puede vender al territorio. De todas maneras está orientada por el tipo de productos que se produce, básicamente servicios -como en Montevideo- que son para exportación.

Fuente: 5to Censo de Zonas Francas 2011-2012  
Nota 1: Estimación propia en base a DGI



### El caso uruguayo. Localización de zonas francas en la Capital

**Entre el 30% y el 40% de las exportaciones uruguayas se origina en Zona Franca, la de Montevideo (Zonamérica) es el principal centro de distribución regional dentro de las zonas francas y concentra más de la mitad de importaciones realizadas. Los gastos tributarios inherentes a las zonas francas se aproximan a 2% del PIB.**

Tres ZF explican el 91% de la producción total: Zonamérica, UPM y Colonia. Dos tercios de las empresas y de los trabajadores en ZF se concentran en Zonamérica.

El VA promedio de las ZF es del 48%. Beneficios: **exención de todo impuesto** más no pago de **contribuciones patronales personal extranjero** (no más del 25% del empleo total)

ZF **Montevideo** (Zonamérica) es el **principal centro** de distribución regional dentro de las ZF, concentrando más de la mitad de las importaciones realizadas por ZF.

Los **gastos tributarios** inherentes a las zonas francas se aproximan a **2% del PIB<sup>1</sup>**

Hay otros productores en zona franca, por ejemplo los productores de insumos para gaseosas, que venden afuera y adentro. Las zonas francas son importantes para el comercio internacional de Uruguay. Son 13 zonas francas que representan cerca del 3% del PBI, con 14.500 trabajadores, 1.300 empresas y millones de dólares.

Las exenciones fiscales que dan en la zona franca de Uruguay equivalen al 2% del PBI. ¿Eso es mucho o poco? Depende. Uruguay recauda más o menos 20 puntos de productos, es decir, que lo que Uruguay cobra de impuestos en términos de producto, la presión tributaria, es más o menos 20 puntos. De eso, el 10% son exenciones. Tienen un costo.

### El caso colombiano. Gran variedad de zonas francas e incentivos

**Existe una gran variedad de zonas francas: de Servicios Turísticos Productivos (para exportación). Especialidades (para proyectos de alto impacto) y comerciales. Se le da la posibilidad de vender al TAG el 100% de la producción con el pago respectivo de arancel, IVA y ganancias.**

#### PRINCIPALES ZONAS FRANCAS DE COLOMBIA



Alicuota única de impuesto a la renta de 15% para usuarios y operadores (no comerciales)

Exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero.

Posibilidad de realizar procesamientos parciales fuera de la ZF.

Posibilidad de vender al territorio nacional el 100% de la producción de ZF pagando Arancel, IVA y ganancias.

Fuente: ICESI 2012

El caso de Colombia también es importante. Hay zonas francas en muchos lugares del país donde hay una rebaja de impuestos directos, hay posibilidades de realizar procesamientos parciales fuera de la zona franca y se puede vender el 100% al territorio nacional, siempre y cuando paguen el arancel, el IVA y Ganancias. Los colombianos pueden internalizar la mercadería, pero pagando todos los impuestos.

El caso de Brasil es también interesante. Brasil tiene zonas francas, pero en las zonas de procesamiento de exportación. En algún momento se crearon zonas de procesamiento de exportación con muchos incentivos: exención sobre impuestos de productos industrializados -una suerte de IVA-, exenciones prohibida por la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre las cargas patronales, distintos incentivos importantes para la zona franca. Y si bien son para exportación, las zonas francas brasileñas permiten ingresar al territorio hasta el 20% de lo que se exporta; quiere decir que una empresa que está en zona franca puede vender 80% afuera y 20% al territorio nacional. Así, como decíamos que en Colombia pueden vender todo al territorio pagando impuestos y ganancias, en Brasil pueden vender hasta el 20% de las exportaciones pagando todo.

Un punto que es sensible es ¿qué pasa con la venta en el mercado interno? Encontramos que en El Salvador y en Uruguay -economías muy pequeñas, muy especializadas- pueden vender hasta el 100% al mercado interno sin ninguna traba.

El caso de Colombia también es importante. Hay zonas francas en muchos lugares del país donde hay una rebaja de impuestos directos, hay posibilidades de realizar procesamientos parciales fuera de la zona franca y se puede vender el 100% al territorio nacional, siempre y cuando paguen el arancel, el IVA y Ganancias. Los colombianos pueden internalizar la mercadería, pero pagando todos los impuestos.

## El caso brasilero. Ventas limitadas al TAG

Las ZPE poseen diversos incentivos entre los que se destaca vender al TAG el 20% de las exportaciones, exención de pagar el IPI y seguridad social,

Mapa de las ZPE Brasileras



ZPE puede vender al TAG 20% de las exportaciones

### Incentivos (exentos de:)

- Impuesto sobre productos industrializados (IPI)
- Contribución para el financiamiento de la seguridad social (Cofins)
- Programa de integración social/ formación del patrimonio del servicio público (PIS/Pasep)
- Impuesto de importación (II)
- Cofins-importación
- Adicional al flete para renovación de marina mercante (AFRMM)

### Objetivos de las ZPE

- Atraer inversiones extranjeras
- Colocar empresas nacionales en igualdad de condiciones
- Generar empleos
- Aumentar el VA de las exportaciones y fortalecer la balanza de pagos
- Difundir nuevas tecnologías y prácticas más modernas de gestión
- Corregir los desequilibrios regionales

Fuente: CNZPE 2015

En las otras por lo general hay restricciones que tienen que ver con porcentajes establecidos en la ley o con restricciones que tienen que ver con beneficios previos a la autoridad de aplicación. En la mayoría de las zonas francas existe alguna restricción interna, porque originalmente los regímenes eran pensados más como promotores del comercio internacional que como promotores de economías internas o regionales. Cuando uno habla de zona franca, rápidamente aparecen los marcos

internacionales, aparece por ejemplo la OMC. Cuando Argentina quiso poner declaraciones juradas a la importación, licencia a la importación, o quiso subir la tasa de estadística, siempre aparece alguien que reclama ante el organismo multilateral. Algunos países pueden mentir un tiempo hasta que los agarran.

Hay países que son más importantes y, obviamente, no los agarran nunca. Pero hay un marco, hay un límite. Esos límites dicen "¡ojo!", hay muchas cosas, que se proponen que están prohibidas por el Código de Subsidios de la OMC. Si hay un país que se ve damnificado, puede iniciarle un panel al país que tiene la zona franca, y tendrá un problema. Lo que pasa es que como en muchas de esas zonas francas -como en Centroamérica-, están

involucradas las propias empresas de Norteamérica, que hace la maquila en esa subregión, no se le hacen causas. Pero podría aparecer un tercer país que diga que sí lo hace.

En el Mercosur dicen que se puede entrar al territorio de los otros países, pero solo pagando un arancel común. No hay forma de escapar a eso, salvo en las dos zonas francas que estaban vigentes al momento, que se firmó la decisión en el Mercosur: Tierra del Fuego y Manaos, que no tienen las características de zona franca. Se firmaron acuerdos similares con Uruguay, la decisión de 2015 que todavía no está vigente establece que las mercaderías originarias no pierden su origen cuando entran a zona franca. Esto no está vigente todavía, pero es una flexibilización.

No voy a hablar mucho de las zonas francas de Argentina, porque ya lo hablaron y seguramente todos saben los incentivos que hay, que son pocos a diferencia de los que veníamos viendo en otros procesos.

En Argentina, los incentivos fiscales en zona franca son pocos, salvo en Tierra del Fuego que, reitero, no es zona franca. Cuando uno mira los incentivos argentinos, son claramente pobres comparados con los de otros países. No es solo que en Argentina muchas de las zonas francas no funcionan porque no pueden vender al mercado interno; seguramente si pudieran vender al mercado interno una parte de la producción tendrían desempeños mejores. Pero es difícil competir con países que están poniendo plata permanentemente de sus gobiernos en zonas francas para

que las empresas privadas puedan tener mejor rentabilidad y sustento. En algunos casos se ha permitido en Argentina vender al mercado interno, se ha hecho trampa a la ley, y en general tampoco se han conseguido grandes desarrollos.

**Asistente:** Cuando hablás de los casos en los que “se hizo trampa”, ¿de qué casos hablas?

**Ricardo Rozemberg:** Del de Santa Cruz, con el decreto que permite habilitar a minoristas sin impuestos, cosa que está prohibida por la ley.

**Asistente:** Eso lo permite la ley: en el final dice que una provincia argentina que tenga menos de un habitante por kilómetro cuadrado puede hacer uso de mercadería extranjera.

**Ricardo Rozemberg:** Ese artículo quedó derogado.

**Asistente:** Sí, pero en su momento fue totalmente legal.

**Ricardo Rozemberg:** Me gustaría que Formosa lo tenga, que es una provincia pobre y no Santa Cruz. Con las limitaciones que tiene la zona franca en Argentina, no hay beneficios en términos de impuestos a las ganancias, hay que pagar un arancel externo común si las mercaderías provienen de una zona franca del Mercosur (Decisión CMC Nº 8/94), tienen que enfrentar las mismas licitaciones con más control. Y algo que me parece importante: la ley de Zona Franca prohíbe que las empresas que se radican en zona franca tengan los incentivos industriales que hay en otras provincias.

**Asistente:** ¿No pueden tener?

**Ricardo Rozemberg:** Si querés fomentar empresas en zona franca, por qué no vas a dar incentivos de promoción. Yo conozco la ley desde que se creó y jamás vi -salvo al principio, que hubo estímulos para salir a vender- que cada provincia tenga una zona franca, como decía la ley, que rápidamente fue perdiendo espacio político. El incentivo de promoción no fue un instrumento importante para ninguno de los gobiernos que pasó, ninguno lo tomó y dijo “vamos a hacer de esto un verdadero eje de política comercial, productiva o de desarrollo regional’.

Hoy tenemos unas 12 zonas francas en vigencia, y muy poca información. La única zona franca relevante en Argentina es esta, la de La Plata. Hay

algunas que tienen algún desarrollo, como la de General Pico, otras, como la de San Luis también, pero son desarrollos muy marginales comparados con los de la Zona Franca La Plata.

Encontré un número en un trabajo de Michalczewsky (2012)<sup>1</sup> que decía que en el 2011 la Zona Franca de La Plata tenía un flujo de negocios del orden de los 2 mil millones de dólares.

**Asistente:** ¿Según el gráfico que mostrás, Córdoba tiene 200 usuarios y 20 empleados?

**Ricardo Rozemberg:** Sí, suena extraño. Todos estos datos salen del trabajo de Michalczewsky y de la Comisión Nacional de Zona Franca. Si uno mira exportaciones, hay países de Centroamérica, Asia

u otras áreas, que tienen un valor importante en la zona franca. Argentina, según el INDEC, exporta unos 65 mil millones de dólares por año, y apenas 26 millones son por zona franca. Claramente no es un instrumento muy utilizado para inserción exportadora, seguramente debido a los límites y las falencias de la ley. Los dos o tres proyectos de ley en el Congreso de reforma de ley creen que el instrumento de zona franca debería ser más fuerte, y apunta a habilitar la venta al mercado interno.

Yo creo que hay que habilitar la venta al mercado interno, pero poniendo un límite. En Brasil es el 20% de la exportación. Y para no herir susceptibilidades, la legislación de Brasil dice “pongamos una salvaguardia”: si la zona franca empieza a vender mucho al mercado

<sup>1</sup> Kathia Michalczewsky (2013) *El desempeño de las zonas francas en Argentina: una aproximación a los determinantes*. (Tesis de maestría). Flacso, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

interno, complica la situación de la producción en el territorio nacional, entonces que en su momento se pueda parar sujeto a reglas, como podrían ser las salvaguardias.

Acá, algunos proyectos de ley dicen que han caducado los plazos de muchas zonas francas, pero si se quiere que la zona franca sea importante, esa caducidad debe anularse hasta tanto exista un nuevo proyecto de ley. Otros hacen los límites menos amplios, quiere decir que permiten que se venda todo al mercado interno, o una parte mayoritaria. A mí me parece que eso es difícil para el sector privado nacional.

**Alfredo Scatizza:** Dentro de las variantes que se analizaron en estas instancias, me parece importante mencionar nuestro caso: Argentina

sufre el problema de la propia legislación que ha creado, porque restringe el estímulo a las empresas para que realicen operaciones en zona franca. De manera que las empresas se ven imposibilitadas por una cuestión de compatibilidad de todos los regímenes de promoción industrial, y también de los financieros, que benefician a las empresas que están instaladas fuera del alambrado, pero no a las de adentro.

Otra cuestión que me parece necesario analizar y tratar de trabajar es lo de las normas de origen de las mercaderías que ingresan. Eso tiene que ver más con una cuestión regional, no tiene que ver solamente con la voluntad que puedan tener los funcionarios. Obviamente, tienen poder de llegar a acuerdos en el Consejo del Mercado Común,

*hay que habilitar la venta al mercado interno, pero poniendo un límite.*

*Argentina sufre el problema de la propia legislación que ha creado, porque restringe el estímulo a las empresas para que realicen operaciones en zona franca.*

porque la 894 es una decisión del Consejo del Mercado Común, que establece que las mercaderías que ingresan o que son producidas en zona franca pierden el origen Mercosur.

Por consiguiente, todo el beneficio que se pretende crear a través de la integración comercial de estos países para poder generar una economía de mayor tamaño e ir hacia economías de mayor escala, se pierde, porque aplica en arancel externo común. Se hizo la salvedad de dos ámbitos especiales: Manaos, que se encuadra como zona franca y no lo es, y Tierra del Fuego, que tampoco es zona franca, pero se encuadró en esa categoría porque se estaba hablando de zonas francas.

A la 24.331 ninguno de los países la incorporó en su orden jurídico,

no fue tratada en los parlamentos respectivos. Había un año de tiempo para que cada país sancione y la incorpore a su cuerpo normativo. En ninguno de los países -de Argentina no me acuerdo muy bien- se hizo, con lo cual hoy no cobra carácter jurídico. La problemática es que a veces hay mercadería que se quiere pasar por zona franca para hacerle algún tipo de adecuación o alguna transformación, sin que eso genere un salto de posición arancelaria para luego pasarla a otro país del Mercosur.

En esos casos lo que se dijo es que como existen operaciones de esta naturaleza, que no se pierda el origen, siempre y cuando no se genere un salto de posición arancelaria. Pero así estamos afectando nuevamente los intereses de integración comercial. Esa es mi

gran preocupación en tanto que a través del proceso de integración Mercosur, el desarrollo de las zonas francas, y veo que no son compatibles.

¿Qué pasaría si tengo 60% de componente nacional y 40% de componente extra Mercosur? ¿Cómo se pierde competitividad por la situación actual en la que hoy están encuadradas las exportaciones que salen de una zona franca a algún país del Mercosur? A mi modo de ver, no es algo que sea manejable fácilmente, no es fácil conseguir que se modifique una ley, más difícil aún es que se modifique o mejore una decisión, ponerse de acuerdo entre cuatro países, ya que los intereses son muchos. Creo que hay que trabajar en esto, porque sino se atenta contra las empresas que quieren un mercado ampliado.

En la Argentina permitimos que las empresas puedan colocar el 100% de sus productos, que se vean beneficiadas por todos los regímenes de promoción industrial, financiero y cambiario de todo tipo, pero después los productos pierden origen y pagan el arancel externo común en función de la posición arancelaria que tienen para el ingreso a cualquiera de los países del Mercosur. La verdad, estamos retrotrayéndonos a una situación bastante precaria en términos de integración de estos países.

**Juan Pablo Justo:** Para agregar un condimento más a la mesa, hay que decir que la decisión 8 del 94 tenía fecha de vencimiento. Vencida la decisión 8, y no incorporada o internalizada la decisión 23 -que corrige ese error-, con respecto a la posibilidad de

integrar a la zona franca al bloque Mercosur, quedamos en un limbo jurídico. Escuchando un poco las exposiciones quería comentar que cuando hablamos de la posibilidad de ingresar al territorio lo producido, esa limitación que vino con la Ley 24.331, no es así con la Ley 5.142 del año 1907, que fue la Ley que le dio origen a esta zona franca de La Plata.

La Ley prevé una zona franca por provincia, ¿por qué la provincia de Buenos Aires tiene dos zonas francas? Porque tenemos una Ley previa que preveía la aplicación de la zona franca en La Plata y en Santa Fe.

zona franca es desleal respecto de producir en el territorio aduanero general. Esa absurda creencia, que todavía subsiste en muchos lugares -sobre todo donde no se conoce lo que es una zona franca-, se rebate muy fácilmente, porque todo está muy registrado. Si lo que estamos diciendo es que dentro de una zona franca todo lo que ingresa primero está muy registrado -ustedes ya saben que todo lo que ingresa en la zona franca dentro de un sistema "maría"<sup>2</sup> se encuentra registrado-, existen muchas responsabilidades solidarias entre los usuarios, el concesionario y el organismo estatal que está dentro de la zona franca.

<sup>2</sup> El "Sistema Informático María" es un software que automatiza y acelera las operaciones de comercio exterior. Permite al operador la búsqueda de importaciones y exportaciones, como también las aduanas de registro, la vía de ingreso, los países de procedencia y de origen, el estado de la mercadería, teniendo en cuenta que el único requisito es conocer la posición arancelaria.

Lo que ocurre es lo siguiente: la Ley 24.331 pone la limitación de ingresar al territorio. Esa limitación nace con legisladores de un momento en que se creía que producir dentro de una

Cuando realizamos un proceso productivo con insumos importados, el hecho de ingresar al territorio implica tributar por todos esos insumos que participaron en el

proceso. Todo registrado y todo tributado, no solamente los impuestos nacionales -como el IVA sobre el producto-, sino los aranceles que las empresas del territorio en su proceso no tienen, porque tienen insumos que consumen del territorio. Entonces, al momento de poner en competencia un producto del territorio con uno producido en zona franca, tributariamente diría que la empresa que proviene de zona franca pagó más.

Es bastante loco creer que porque un producto sale de la zona franca va a competir deslealmente con el del territorio. Y hay una contrapartida peor sobre todo esto: que en cosas elaboradas fuera de la zona franca, en terceros países y demás, la ley permite que vengan a la zona franca y que el 100% vaya al territorio.

En definitiva lo que estamos haciendo es privilegiar productos que se elaboran en el exterior y como contrapartida tenemos mano de obra de Argentina, porque dentro de las zonas francas de Argentina trabajan argentinos que consumen energía argentina, y eso es lo más virtuoso que pudo aportar la zona franca a la sociedad. Entonces tenemos que entender que si no tenemos una buena ley de zonas francas que haga amigables a las empresas, que son las que generan trabajo, si no logramos eso, los comerciantes nuestros, a la hora de salir a vender a la zona franca no lo van a poder hacer.

Otra cosa que tenemos que tener en cuenta es que cuando hablamos de las zonas francas uruguayas, de las que decimos que exportan mucho, ¿ustedes saben a dónde va toda

esa exportación? El 99% a nosotros. Sepan que les estamos haciendo un hermoso regalo a Uruguay permitiéndole que los barcos descarguen allá, que la mayoría de los productos terminen acá pasando por Zona América. ¿Y eso por qué?: porque no tenemos una buena legislación, nos miramos mucho el ombligo y no miramos hacia afuera.

Esto lo digo a los legisladores. Trabajé en el Senado durante la última reforma de la Ley de Zona Franca. Cada vez que voy, les explico esto a los legisladores, y pongo énfasis en los resultados de una buena ley. Lograr que, en vez de 10 o 12 zonas francas, tengamos una por provincia, es algo muy federal.

Lograr que haya procesos productivos, significa generar empleo a lo largo de todo el

territorio, es muy virtuoso eso. Cuando los legisladores entienden el tema, adhieren. Hemos conseguido muchas firmas, pero existe un desconocimiento tan grande de la cosa que, hasta el día de hoy, después de 20 años de funcionamiento del régimen, no se ha logrado tener una buena Ley de Zonas Francas. Esto que les estoy contando es la realidad de lo que palpamos los que trabajamos en las cosas de zonas francas.

El caso colombiano es muy bueno, Colombia tuvo hasta el año 2005 una ley muy similar a la nuestra, dictó una nueva hace 12 años y dio vuelta la cosa. De 12 zonas francas que tenía, pasó a tener más de 100, con 45.000 puestos de trabajo y miles de millones de dólares en exportaciones. Cuando se entra a una zona franca, al cabo de dos años,

si se tienen 1.000 metros cuadrados, hay que emplear a 50 personas.

Los colombianos hicieron algo que es muy inteligente. El último Congreso Americano de Zona Francas se hizo en Cartagena, nuestro gobierno participó y vino entusiasmado con el caso colombiano. El proyecto de Ley de Zona Franca en el que se está trabajando, entendemos que apunta un poco a esto. Colombia tiene muchas características que se asimilan a Argentina: parecida población, es de América Latina y es país en desarrollo. Somos muy parecidos y es muy probable que una ley similar a la de ellos tenga los mismos efectos.

**Asistente:** La zona franca es un área con un tratamiento diferente. En general, se ha instalado en el

mundo para promover exportación y desarrollo regional. Si no logramos promover las exportaciones ¿cuál es la ventaja de la zona franca?, ¿dejar de percibir impuestos por parte del Estado y privilegiar a las empresas que participan en zonas francas, y no a las que están por fuera?

**Juan Pablo Justo:** En el hecho de instalarse en una zona franca para realizar un proceso productivo, lo más beneficioso es exportar, porque hay un montón de elementos. Empecemos con el más coyuntural. Si estás dentro de la zona franca, todos los insumos que comprás o la energía que consumís es sin impuestos.

¿Qué les pasa a las empresas-territorio que producen?: compran y consumen todo con impuestos, y cuando van a exportar salen

corriendo a pedirle al gobierno la devolución del IVA de las etapas anteriores. El Estado está preparado para recaudar, no para devolver plata, y la devolución la hace tarde y compensada, y en una economía inflacionaria es plata que se termina perdiendo. La empresa que se instala en la zona franca no sufre todo eso, porque no pagó todos esos impuestos y exporta. El hecho de entrar al territorio es una consecuencia no deseada, las empresas no quieren mandar al territorio.

Pero ¿qué ocurre si tenés alguna traba en la exportación? A no ser que tengas un *commodities* -y acá nos ha pasado-, para no desarmar tu estructura en la zona franca, que es pesada para una industria -máquinas, gente-, tenés que tener la posibilidad de entrar al

territorio tributando todo lo que hay que tributar. ¿Qué es lo que generás?: empleo. Lo otro que hay son empresas que llegan de afuera -hemos tenido chinos que vinieron acá- y dicen “quiero instalarme acá”, si acá no hubiera zona franca, no vendrían. Tenés inversión extranjera directa.

**Asistente:** Son empresas que vienen a importar.

**Juan Pablo Justo:** No, estos producían y mandaban afuera. ¡Ojo!, también sirve. Si uno pregunta si la zona franca participa en procesos productivos, la respuesta es que en forma indirecta sí. Puedo decir que el 80% de lo que está ahí adentro consiste todo en insumos. Por ejemplo, me imagino que traen el glifosato de la soja. El tiempo significa dinero, y capaz que es una

hectárea de soja más plantada, o una cosechadora. Es parte de la cadena eficiente del proceso productivo. Tenemos que hacer esa lectura de la zona franca. Lo cierto es que lo más jugoso para quien realiza un proceso productivo es exportar, no importar. Hoy por hoy, con la prohibición que tenemos, nadie quiere instalarse.

**Asistente:** La conclusión que saco es que si los inversores que están dentro de zona franca pueden vender al mercado interno, para las fábricas es competencia desleal, porque se parte de un costo distinto. Si bien tributariamente un producto, cuando ingresa al territorio general aduanero, tributa exactamente lo mismo por los derechos de importación, tiene que pagar el IVA e impuestos indirectos. Entonces, si la política del país-destino es que lo que

venga de afuera esté igual a nivel tributario, me parece que si dentro de zona franca se bajan los costos tributarios o de cargas sociales, el producto ya tiene un costo menor. Entonces ya hay una competencia distinta en el valor del producto, porque el producto que se ingresa a Argentina, al territorio en general, ya parte de un costo mejor, por más que se aplique el 21% de IVA y todo lo demás. Siempre eso va a tener un costo menor.

**Juan Pablo Justo:** Hoy no es así, hoy tenemos todas las contribuciones Buenas tardes a todos. Vamos a tratar en esta Jornada de abordar cuestiones asociadas al rol protagónico que tienen las zonas francas en general, lo que es necesario conocer para poder operar en importación y en exportación, y todo lo relativo a las características

patronales, las cargas sociales, etc.

**Asistente:** No sé si leyeron el proyecto de ley, pero si se reduce todo lo que es exenciones de cargas sociales, tributos, etc., un producto igual producido dentro de la Argentina, es más caro por la carga impositiva que tiene. Con el derecho a la importación, me parece que termina siendo... Nos encontramos un poco en contra de la ley de IVA, que lo que está intentando hacer es que la Argentina sea política país-destino.

**Juan Pablo Justo:** Sí, pero ¡joj!, porque pagás los aranceles sobre productos que en el territorio no tenés.