

**Las zonas francas de la Argentina y del mundo
Relación entre zona franca y promoción del
comercio exterior**

Autor: Mario Nicolás Vitali

Tutor: Oscar Sergio Tortosa Gatica

Octubre 2010

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad del Salvador (USAL)

Buenos Aires - Argentina

Resumen Ejecutivo

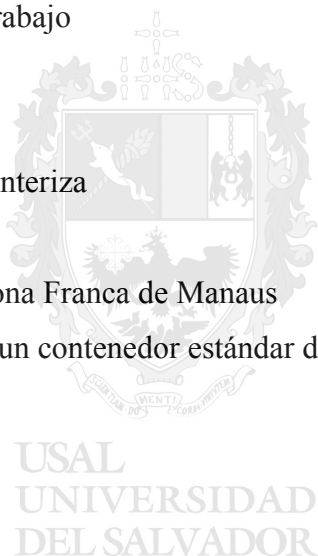
El presente trabajo se divide en tres partes. La primera parte es una reseña del origen y la evolución de las áreas libres en el mundo. Se describe el contexto económico en el que surgieron, los objetivos que se persiguieron con su creación y los resultados obtenidos. Las áreas libres estudiadas son: los puertos francos europeos, las zonas de comercio exterior estadounidenses, la industria maquiladora de exportación mexicana, las zonas de procesamiento de exportaciones, las zonas económicas especiales chinas y las zonas francas del Mercosur.

En la segunda parte se estudian las zonas francas de Argentina. Se analiza su origen y el marco jurídico que regula su actividad; el tratamiento impositivo, fiscal y aduanero diferencial con el que se las beneficia y las operaciones comerciales que en ellas se llevan a cabo. Además se las compara con otros regímenes aduaneros de similares características.

Finalmente, en la tercera parte se exponen las conclusiones sobre la relación entre zona franca y promoción del comercio exterior. Se concluye que las zonas francas (ampliada su definición al concepto más genérico de área libre) son instrumentos del comercio exterior que promueven el comercio y la actividad industrial exportadora. Sin embargo, los resultados obtenidos por el modelo argentino de zona franca no son satisfactorios. Se recomienda la actualización del marco jurídico y la inclusión de la zona franca en una política más amplia de promoción del comercio exterior.

Listado de abreviaturas

- AFIP** – Administración Federal de Ingresos Públicos
- ANA** – Administración Nacional de Aduanas
- DGA** – Dirección General de Aduanas
- EPZ** – Export Processing Zone
- FTZ** – Foreign Trade Zone
- IED** – Inversión Extranjera Directa
- IMMEX** – Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación
- IVA** – Impuesto al Valor Agregado
- MEyOSP** – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos
- OIT** – Organización Internacional del Trabajo
- PBI** – Producto Bruto Interno
- PEN** – Poder Ejecutivo Nacional
- PIF** – Programa de Industrialización Fronteriza
- SEZ** – Special Economic Zone
- SUFRAMA** – Superintendencia de la Zona Franca de Manaus
- TEU** – Unidad de medida equivalente a un contenedor estándar de veinte pies
- ZCE** – Zona de Comercio Exterior
- ZEE** – Zona Económica Especial
- ZF** – Zona Franca
- ZFI** – Zona Franca Industrial
- ZFLP** – Zona Franca La Plata
- ZLS** – Zona Libre de Shannon
- ZPE** – Zona de Procesamiento de Exportaciones



Índice de contenido

1	Reseña histórica de las áreas libres en el mundo.....	8
1.1	Definición de área libre.....	8
1.2	El Puerto Franco Europeo.....	9
1.2.1	Definición de puerto franco.....	9
1.2.2	Puerto franco de Hamburgo.....	10
1.2.3	Puertos francos de Bremen y Lübeck.....	11
1.2.4	Puerto franco de Copenhague.....	11
1.2.5	Otros puertos francos.....	12
1.3	EE.UU.: La zona de comercio exterior (Foreign Trade zone).....	12
1.4	México: De la empresa maquiladora al Programa IMMEX.....	15
1.5	Irlanda: La Zona Libre de Shannon.....	18
1.6	La Zona de Procesamiento de Exportaciones (ZPE).....	19
1.7	China: La Zona Económica Especial (Special Economic Zone).....	22
1.8	Las zonas francas del Mercosur.....	25
1.8.1	Brasil: La zona franca de Manaus.....	25
1.8.2	El Programa de Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) de Brasil.....	27
1.8.3	Las zonas francas de Uruguay.....	28
1.8.4	Las zonas francas de Paraguay.....	30
2	Historia y marco legal de la zona franca en la Argentina.....	33
2.1	Concepto: El artículo 590 del Código Aduanero.....	33
2.2	Orígenes: Las leyes 5.142 y 8.092.....	34
2.3	Otro antecedente: la ley 84 del Estado de Buenos Aires.....	35
2.4	La ley 19.640.....	35
2.5	La ley 24.331 de zonas francas.....	35
2.5.1	Objetivo.....	36
2.5.2	Actividades.....	36
2.5.3	Operaciones.....	36
2.5.4	Autoridades y funciones.....	36
2.5.5	Concesionario.....	38
2.5.6	Usuarios.....	38
2.5.7	Legislación aplicable.....	39
2.5.8	Reglamentación de la ley 24.331.....	39

2.6 Resolución General 270/98 AFIP.....	39
3 Resumen del tratamiento fiscal, tributario y aduanero de la zona franca.....	40
3.1 Legislación aplicable.....	40
3.2 Derechos de aduana y tasas.....	40
3.3 Impuestos nacionales que gravan los servicios básicos que se prestan en la ZF.....	40
3.4 Introducción de mercaderías a la zona franca.....	40
3.5 Extracción de mercaderías de la zona franca.....	41
3.6 Regímenes de devolución de tributos: Draw-back, reintegros y reembolsos.....	41
3.7 Tributos provinciales y municipales.....	41
3.8 Regímenes de promoción industrial.....	41
3.9 Prohibiciones de carácter económico y no económico.....	41
4 Similitudes y diferencias de la zona franca con respecto a otros regímenes aduaneros.....	42
4.1 El depósito fiscal.....	42
4.1.1 Concepto y principales características.....	42
4.1.2 Sujetos.....	42
4.1.3 Clase de Habilitación.....	43
4.1.4 Permanencia.....	43
4.1.5 Régimen Legal.....	43
4.2 La Admisión Temporal.....	43
4.3 Comparación de la ZF con respecto a otros regímenes.....	44
5 Análisis de las zonas francas en funcionamiento.....	47
5.1 ZF La Plata.....	48
5.2 ZF Comodoro Rivadavia.....	50
5.3 ZF Córdoba.....	51
5.4 ZF General Pico.....	52
5.5 ZF Mendoza.....	54
5.6 ZF Puerto Iguazú.....	54
5.7 ZF Salta.....	55
5.8 ZF San Luis.....	55
5.9 ZF Tucumán.....	56
6 Análisis estadístico de las zonas francas de Argentina.....	58
6.1 Evolución de las operaciones comerciales en zona franca.....	58
6.2 La ZF La Plata: Principales indicadores económicos.....	60

6.2.1 Empleo.....	60
6.2.2 Inversiones.....	61
6.2.3 Movimientos Comerciales de la ZFLP.....	61
6.2.3.1 Egresos: Importaciones desde la ZFLP hacia el TAG.....	61
6.2.3.2 Egresos: Reexportaciones desde la ZFLP hacia terceros países.....	63
7 Conclusiones.....	66
8 Referencias bibliográficas.....	69

Índice de ilustraciones

Cuadro 1.01 - Resumen estadístico de las ZCE.....	14
Gráfico 1.01 - Indicadores Laborales IMMEX.....	16
Cuadro 1.02 - Contribución de las exportaciones e importaciones IMMEX al total nacional.....	17
Gráfico 1.02 - Comercio Exterior IMMEX.....	18
Imagen 1.01 - Localización de las ZEE chinas.....	22
Cuadro 5.01 - Estado de situación de las zonas francas creadas en la Argentina.....	47
Imagen 5.01 - Ubicación geográfica de las zonas francas en funcionamiento.....	48
Imagen 5.02 - Vistas de la ZF La Plata.....	49
Imagen 5.03 - Vista aérea del Puerto de Comodoro Rivadavia.....	50
Imagen 5.04 - Instalaciones de la ZF Comodoro Rivadavia.....	51
Imagen 5.05 - Entrada de ingreso al predio de la ZF General Pico.....	53
Imagen 5.06 - Imagen satelital de la ZF General Pico (Sector 1).....	53
Imagen 5.07 - Vistas de la ZF San Luis.....	56
Gráfico 6.01 - Egresos en zona franca Enero 2004 / Junio 2008.....	58
Gráfico 6.02 - Ingresos en zona franca Enero 2004 / Junio 2008.....	59
Gráfico 6.03 - Transferencias en zona franca Enero 2004 / Junio 2008.....	60
Cuadro 6.01 - Empleo directo generado por la ZFLP.....	60
Cuadro 6.02 - Importaciones desde la ZFLP hacia el TAG por uso económico.....	61
Cuadro 6.03 - Comparación de los egresos ZFLP hacia TAG con respecto a las importaciones totales argentinas.....	62
Cuadro 6.04 - 10 primeros países de origen de las importaciones desde ZFLP hacia TAG.....	62
Cuadro 6.05 - Reexportaciones desde la ZFLP por uso económico.....	63
Cuadro 6.06 - 10 primeros países de origen de las reexportaciones desde la ZFLP.....	64

Parte I

Panorama de las áreas libres en el mundo

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1 Reseña histórica de las áreas libres en el mundo

1.1 Definición de área libre

Las áreas libres¹ son una herramienta muy antigua del comercio exterior. Hace 2.500 años, los comerciantes de China y de las ciudades del Mediterráneo, consideraron la necesidad de contar con ciudades, áreas y mercados donde se ejerciera el comercio libremente. Las áreas libres fueron frecuentes hasta el S. XVIII. Abarcaban ciudades en las que se podían introducir mercaderías extranjeras, elaborarlas y venderlas sin pagar derecho alguno: eran verdaderas ciudades libres. Estos espacios contaban con regímenes aduaneros más favorables y su creación buscaba impulsar el comercio y la navegación.

A partir del S. XIX las áreas libres comenzaron a evolucionar hacia instrumentos más sofisticados. Surgieron los puertos francos. El área libre se limitaba a la totalidad del puerto o a una porción claramente definida de él. Se mantenía un control más estricto del movimiento de las mercaderías y también de las transacciones monetarias. Así se establecieron los puertos francos de Hamburgo (1888), Bremen (1889), Lübeck, Copenhague, Génova, Venecia, Trieste, etc. La actividad de los puertos francos era en la práctica esencialmente comercial, permitiéndose en los mismos el almacenamiento, empaque, reempaque, etiquetado, trasbordo de mercadería, etc.

En la década posterior a la Segunda Guerra Mundial, los países tenían como una de las prioridades de sus programas de gobierno la expansión comercial. En EE.UU. se crearon las Zonas de Comercio Exterior para facilitar y fomentar el comercio exterior. En México surgieron las empresas maquiladoras, dedicadas a procesar insumos y materiales importados con el objetivo de reexportar el producto terminado.

En las décadas del sesenta y setenta comenzó a tomar importancia el desarrollo del sector industrial para exportación. La primera experiencia en ese sentido se desarrolló en Irlanda, cuando se creó la Zona Libre de Shannon (ZLS). La ZLS se convirtió en el modelo de la Zona de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) o Zona Franca Industrial. Emergió una nueva generación de áreas libres, estructuradas para radicar actividades industriales de exportación y cada vez más ligadas a la idea del transporte multimodal. La idea rápidamente se expandió por Asia: Malasia, Taiwán, Corea, Sri Lanka, India, Filipinas, Indonesia, entre otros, impulsaron la creación de ZPE. En América, se inauguraron ZPE en Colombia, Puerto Rico,

¹ A los fines de este trabajo se utiliza el término área libre para englobar las diferentes manifestaciones de este instrumento. El término zona franca se reserva para el caso de Argentina.