

ESTRATEGIA LOGÍSTICA PARA LA REGIÓN CENTRO

Facilitación de Comercio
Zonas Francas

INFORME FINAL

CONTENIDO

1.	Resumen	3
2.	Caracterización General – Introducción	4
3.	Experiencias internacionales	8
4.	Marco regulatorio e institucional	9
4.1	Ley Nacional N° 24.331/94	9
4.2	Resoluciones Generales de la Administración Federal de Ingresos Públicos	12
4.3	Decisiones MERCOSUR.....	13
4.4	Marco Institucional	16
5.	Zonas Francas en Argentina.....	17
6.	Zonas Francas de la Región Centro.....	17
6.1	Zona Franca Córdoba	17
6.2	Zona Franca DE CONCEPCIÓN DEL URUGUAY – ENTRE RÍOS.....	20
6.3	Zona Franca santafesina	24
7.	Cuellos de botella / Principales problemáticas identificadas	26
7.1	Techo normativo	27
7.1.1	Posibilidad de vender al Territorio Aduanero General.....	27
7.1.2	Desarrollo de sub-zonas.....	28
7.1.3	Profundizar los beneficios y facilidades en el tratamiento aduanero 28	
7.1.4	Implementación de la Decisión N° 33 MERCOSUR.....	28
7.2.1	A nivel normativo.....	28
7.2.2	A nivel de políticas públicas	29
7.2.3	A nivel comercial.....	29
7.3	Inversiones en las ZF.....	29
7.3.1	Falta de líneas de Financiamiento	29
7.3.2	Desinversión	30
8.	Conclusiones y Propuestas	30
9.	ANEXO: Descripción de Experiencias internacionales	35

9.1	Uruguay	35
9.2	Brasil.....	36
9.3	Colombia	39
9.4	China	40
10.	Anexo: Zonas Francas en Argentina.....	41
10.1	Buenos Aires	41
10.2	Catamarca.....	43
10.3	Chaco	44
10.4	Chubut.....	44
10.5	Corrientes	45
10.6	Formosa	45
10.7	Jujuy.....	46
10.8	La Pampa	47
10.9	La Rioja	49
10.10	Mendoza	49
10.11	Misiones	49
10.12	Neuquén	50
10.13	Río Negro	51
10.14	Salta.....	52
10.15	San Juan.....	52
10.16	San Luis	52
10.17	Santa Cruz.....	53
10.18	Santiago del Estero.....	54
10.19	Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur	54
10.20	Tucumán	55
11.	Fuentes de información	56
11.1	Bibliografía	56
11.2	Páginas en internet consultadas	57
11.3	Personas entrevistadas	57

1. RESUMEN

Las zonas francas son una herramienta de comercio exterior a través de las cuales se busca impulsar el comercio, la actividad industrial exportadora, la generación de empleo, la mejora de la competitividad y la atracción de inversiones. Sin embargo, a tres décadas de la sanción de la ley que le da nacimiento el régimen, es dable observar que la experiencia argentina no ha alcanzado las metas previstas.

En el presente trabajo se analiza de forma integral la trayectoria de la herramienta a nivel nacional, con el objetivo de brindar asistencia técnica a las zonas francas de las provincias que conforman la Región Centro: Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Para ello, se examina su conceptualización, desde una perspectiva tanto teórica como legislativa, los objetivos para los que han sido creadas y algunas experiencias internacionales que, de alguna manera, permitan dimensionar el potencial de esta herramienta. Posteriormente, se realiza una identificación de las zonas francas operativas en el país, identificando las principales características de cada una de ellas. Luego se realiza un diagnóstico pormenorizado del estado de situación de las zonas francas de la región centro, identificando sus necesidades y su potencial. Por último, se cursa una serie de sugerencias y recomendaciones, a corto, mediano y largo plazo, que permitirían optimizar esta herramienta de política comercial.

2. INTRODUCCIÓN: CARACTERIZACIÓN GENERAL

Las provincias que integran la Región Centro solicitaron, en el marco del proyecto “Pilares para el desarrollo de una logística competitiva en la Región Centro”, que sea contemplado el análisis de sus zonas francas (en adelante ZF), como un eje estratégico de la planificación de la infraestructura logística de la región, de forma tal de poder transformarlas en una herramienta efectiva para el comercio internacional e impulsoras del desarrollo económico.

En este sentido, el presente trabajo realiza un diagnóstico para comparar el estadio de las ZF de análisis con respecto de las operativas de otras provincias del país. Para ello, resulta fundamental y determinante estudiar los factores normativos que establecen sus posibilidades y limitaciones.

El concepto “zona franca” es amplio y con el paso del tiempo, ha ido mutando y diversificándose, abarcando distintos instrumentos. Si bien cada país cuenta con legislación específica que establece las características en cada caso y los incentivos brindados a las empresas radicadas, existe un consenso global que indica que, cuando se habla de una zona franca, se hace referencia a mecanismos determinados, a través de los cuales se otorgan beneficios tributarios y aduaneros para las operaciones de comercio exterior. En la mayoría de los casos se habla de áreas claramente delimitadas, pero en algunos países este ya no es un requisito excluyente. Asimismo, pueden utilizarse otros nombres para referirse a ellas, pero siempre haciendo alusión a un tratamiento diferenciado en lo que a las regulaciones aduaneras y tributarias respecta.

En el año 1994 se sancionó en Argentina la Ley N° 24.331 que regula, por primera vez, el régimen de zonas francas a nivel nacional. Si bien el artículo 590 del código aduanero (Ley N° 22.415/1981) ya definía el concepto de “área franca” y en algunas provincias, como Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, ya existían normativas específicas que promovían y creaban zonas francas, es recién en 1994 que el Congreso Nacional promulgó una Ley especial regulando su creación y funcionamiento en todo el territorio. Sin embargo, aunque en su artículo 4° se establezca claramente que el objetivo de las mismas radica en “impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora” esto no ha sido concretado.

Actualmente existen en el país 14 zonas francas operativas y 3 en construcción o instancias administrativas. Si bien la normativa establece que podrá crearse una en el territorio de cada provincia, a excepción de 4 provincias que podrán tener dos (Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero y Santa Cruz sumadas a las dos zonas francas creadas en provincia de Buenos Aires que son preexistentes a la normativa citada y que explícitamente fueron incluidas), muchas de ellas no han llegado a desarrollarse en el plazo establecido. La actualidad de las ZF se detalla en la tabla a continuación:

Tabla: Zonas francas operativas y en construcción o instancias administrativas

N°	Zonas Francas Operativas	Provincia
1	Zona Franca Bahía Blanca – Coronel Rosales	Buenos Aires
2	Zona Franca La Plata	Buenos Aires
3	Zona Franca de Córdoba	Córdoba
4	Zona Franca de Comodoro Rivadavia	Chubut
5	Zona Franca de Concepción de Uruguay	Entre Ríos
6	Zona Franca de Perico	Jujuy
7	Zona Franca de General Pico	La Pampa
8	Zona Franca de Mendoza	Mendoza
9	Zona Franca de Puerto Iguazú	Misiones
10	Zona Franca Zapala	Neuquén
11	Zona Franca Salta	Salta
12	Zona Franca Río Gallegos	Santa Cruz
13	Zona Franca Santafesina	Santa Fe
14	Zona Franca Justo Daract	San Luis

N°	Zonas Francas En Construcción	Provincia
1	Zona Franca La Quiaca	Jujuy
2	Zona Franca de Río Negro	Río Negro
3	Zona Franca de Caleta Olivia	Santa Cruz

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado y la información que suministran diferentes páginas web nacionales y provinciales vinculadas a la materia.

En las zonas francas operativas se realizan, fundamentalmente, actividades de almacenamiento para su posterior ingreso en el territorio nacional o reexportación. Esta dimensión es directamente proporcional con las distintas restricciones a las importaciones establecidas por los diferentes gobiernos nacionales: es decir, en etapas de mayor intervención, más alto es su nivel de ocupación mientras que en etapas más aperturistas, su utilidad y utilización disminuye. Asimismo, esta alternativa se vuelve más atractiva por el tiempo ilimitado con el que se dispone para el almacenamiento, a diferencia de los depósitos fiscales que sí cuentan con plazos específicos.

Aunque se encuentra prevista normativamente la actividad de almacenamiento, el uso exclusivo en estos términos no se corresponde con los objetivos previstos en el citado artículo 4º, ya que no han atraído las inversiones previstas, tampoco han generado puestos de trabajo, ni tampoco han mejorado la competitividad de los productos industriales de origen nacional. Esta distorsión podría derivarse de algunas restricciones del cuerpo legislativo que, con el tiempo, funcionaron como desincentivo a la radicación industrial y que merecen ser revisados.

También resulta interesante para este estudio analizar experiencias internacionales para determinar el rol que juegan las zonas francas, sus normativas y sus objetivos en otros países. Para ello, se han elegido los casos de Uruguay, Brasil, Colombia y, en menor medida, China. El caso uruguayo fue seleccionado debido a la gran competencia que implica para las zonas francas argentinas la cercanía con las zonas francas de la otra costa rioplatense y, además, porque a diferencia de la normativa argentina que no ha sido modificada sustancialmente desde su sanción en la década de 1990, la normativa uruguaya ha sabido adaptarse y modificarse conforme a las necesidades de su economía y su inserción en el comercio internacional.

El caso brasileño fue elegido, en primer lugar, por ser el principal socio comercial de la Argentina, pero, a su vez, porque ha desarrollado una interesante estrategia de incentivos, en la cual se encuentra una distinción entre una zona franca destinada a abastecer el mercado interno desde una lógica de sustitución

de importaciones (Manaos) y las zonas de procesamiento para la exportación, las cuales, tal como su nombre lo indica, destinan el 80% de su producción al mundo.

El caso colombiano, en cambio, fue seleccionado por el lugar protagónico que se les ha conferido a las zonas francas en las últimas décadas, transformándose así en el país del continente con mayor cantidad de zonas francas, innovando, también, en las características que pueden adoptar las mismas.

Por último, el caso chino será mencionado, salvando las distancias económicas, por haber sido la inspiración de las zonas de procesamiento para la exportación brasileras y también por ser, según muchos expertos en el tema, uno de los ejes fundamentales para la reconversión económica de la gran potencia asiática.

En lo que a la Región Centro específicamente respecta, cuenta con tres zonas francas en operación (Córdoba capital, Concepción del Uruguay en Entre Ríos, y Villa Constitución en Santa Fe), pero con las mismas limitaciones mencionadas a nivel nacional. Gracias a las entrevistas realizadas con actores clave en la dinámica cotidiana de las zonas, se pudieron detectar las principales problemáticas y cuellos de botella que enfrentan, tanto desde lo normativo, como desde lo burocrático y económico.

El presente estudio pretende brindar la asistencia técnica necesaria para que las zonas francas de la región centro cuenten con herramientas para revertir algunas de las principales dificultades que atraviesan, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

De acuerdo a lo publicado por la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA) existen en el mundo, actualmente, 5.400 zonas francas en más de 135 países, de las cuales 640 se encuentran en América Latina, lo que representa un 11.8% del total¹.

¹ <https://www.asociacionzonasfrancas.org/es/>

Es importante observar en las experiencias internacionales, cómo cada régimen se ha ido modificando en función de las necesidades de las economías nacionales y cada uno de estos casos se ha transformado en una fuente generadora de empleo y desarrollo.

Las experiencias en Uruguay, Brasil, Colombia y China se describen con detalle en el Anexo “Descripción de experiencias internacionales”

4. MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL

4.1 LEY NACIONAL N° 24.331/94

En mayo de 1994 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 24.331 que regula la creación y funcionamiento de las zonas francas en todo el territorio nacional. En su artículo 1°, para referirse a su definición, se remite a lo establecido en artículo N° 590 del Código Aduanero (Ley N° 22.415 del 2 de marzo de 1981) según el cual *“Área franca es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico”*. Posteriormente, en el artículo 2°, faculta al Poder Ejecutivo para crear una zona franca en el territorio de cada provincia, incluyendo las ya existentes en ese cómputo (Bahía Blanca-Coronel Rosales; La Plata; Santa Fe y Concepción del Uruguay) y otorgando la potestad de crear cuatro más en territorios geográficamente desfavorecidos. Respecto a este punto, en la instancia de adhesión a la Ley mediante convenio, se definió que estas cuatro zonas francas adicionales estarían en las provincias de Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero y Santa Cruz.

Como ya se ha mencionado, en el artículo 4° se establece que el objetivo será el de *“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.”* Por su parte, el artículo 6° expresa que dentro de las zonas francas podrán realizarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, esta última **con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países** (a excepción de la producción de bienes de capital que no registren antecedentes de fabricación en el territorio aduanero general). Como se

profundizará más adelante, de acuerdo a lo conversado con las zonas francas alcanzadas por el presente estudio, esta ha sido una de las principales limitaciones que establece la normativa, ya que una empresa productiva que decidiera radicarse en una zona franca deberá exportar el total de su producción a terceros países, no teniendo ninguna vía de escape en caso de que por razones tanto estructurales como coyunturales no pueda exportar. Como se observa en las experiencias internacionales, todos los países mencionados cuentan con herramientas normativas que permiten la incorporación de un porcentaje, al menos, de su producción en sus mercados internos, distinguiendo también la batería de incentivos en cada caso, según las necesidades.

La normativa establece que la mercadería puede ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones relacionadas con la división o reunión de bultos, formación de lotes, clasificación y cambio de embalaje. También autoriza la transferencia de mercadería dentro las zonas.

Posteriormente, la norma establece que la autoridad de aplicación será el Ministerio de Economía de la Nación y en su artículo N° 14 que aquellas provincias que adhieran a la Ley, deberán conformar una comisión de selección y evaluación, encargada de evaluar los proyectos que se presenten para la explotación de la zona franca; redactar y elevar para la aprobación de la autoridad de aplicación el reglamento interno de la zona, estableciendo las condiciones, plazos, derechos y obligaciones de cada uno de los actores intervinientes; llamar a licitación pública, nacional e internacional, para la concesión de la explotación de la zona franca y adjudicar la concesión con aprobación de la autoridad de aplicación. La explotación de la zona será de carácter privado o mixto, excluyendo de esta manera la posibilidad de que ya sea Nación, como Provincias o Municipios exploten exclusivamente bajo su órbita. Luego, en el apartado específico que corresponde al desarrollo de las ZF en Argentina, se verá que, **a pesar de ello, luego de fracasos en los llamados a licitación, dos provincias explotan las ZF de su territorio sin participación del sector privado.** Por otro lado, establece claramente que las obras y la infraestructura necesarias correrán por cuenta del concesionario.

Una vez cumplidos estos pasos, las provincias deberán avanzar sobre la creación de un comité de vigilancia, en el que deberán estar representados los municipios del área de influencia de la zona de que se trate y entidades empresarias y de la producción. Este comité tendrá las responsabilidades de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el concesionario, promover la radicación de actividades en la zona, remitir la información que la autoridad de aplicación requiera, entre otros.

Por otro lado, el artículo N° 20 determina las obligaciones del concesionario, el cual estará a cargo de la realización de las obras de infraestructura y la conexión de los servicios básicos aprobados en el pliego de licitación. Deberá alquilar los lotes **impidiendo la constitución de un monopolio de hecho entre los usuarios**. Asimismo, establece que el concesionario será solidariamente responsable con los usuarios que transgredan la legislación aduanera y las reglamentaciones de la zona franca. **Este es otro de los puntos de escaso cumplimiento de la normativa ya que, muchas de las zonas francas, el único usuario directo es el propio concesionario, constituyendo así un monopolio de hecho.**

En lo que a los usuarios respecta, establece que podrán ser personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras y que deberán llevar contadurías separadas de las actividades que realizaren en el Territorio Aduanero General (en adelante TAG).

En términos del tratamiento fiscal y aduanero, las mercaderías que se introduzcan provenientes del TAG serán tratadas como una exportación suspensiva y las que se extraigan de la zona con destino al TAG serán consideradas como una importación². Las mercaderías que ingresen o egresen a través de estas áreas serán exentas de los tributos que gravaren su

² Las destinaciones suspensivas son aquellas en las cuales las mercaderías ingresan o egresan hacia o desde un territorio aduanero, para permanecer por un tiempo determinado para cumplir con alguna finalidad preestablecida y que, antes de su vencimiento o de su prórroga, se reexporten o reimporten según corresponda conforme al Código Aduanero. En los casos de almacenamiento en zona franca, la mercadería permanecerá suspensiva, de forma temporaria, hasta encontrar destino en el territorio aduanero general o en terceros países. En el caso de realizarse un proceso productivo en zona franca, también su permanencia en zona franca es suspensiva y no definitiva, ya que dicha mercadería pasará a integrar un bien final que será luego exportado a terceros países, de acuerdo a la normativa vigente (a excepción del caso específico de la Zona Franca de General Pico, que podrá ingresar al territorio aduanero general su producción).

importación/exportación para consumo, a excepción de las tasas correspondientes a los servicios prestados. Asimismo, el artículo N° 26 establece que las industrias radicadas estarán exentas del pago de impuestos nacionales que gravan los servicios básicos, entendiendo a estos como: telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y desagüe.

Entre las restricciones que establece la normativa, el artículo N° 31 solicita a las provincias el compromiso de no brindar exenciones a impuestos provinciales y a los usuarios les prohíbe acogerse a beneficios y estímulos fiscales de los regímenes de promoción industrial, regionales o sectoriales, creados o a crearse, en el territorio de la Nación.

Por último, como ya se ha mencionado, la normativa invita a las provincias a su adhesión, la cual fue realizada por todas las provincias y en el artículo N° 44 instituye el plazo para el inicio de obras por parte del concesionario desde la firma del convenio, de lo contrario caducará el derecho al establecimiento de la zona franca de que se trate. Este artículo se ha modificado en reiteradas oportunidades, extendiendo el plazo previsto en el cuerpo original de la Ley N° 24.331, quedando finalmente en 15 años.

Teniendo en cuenta que todas las provincias adhirieron en 1994, en 2009 deberían haber podido certificar el inicio de obras, sin embargo, como se desarrollará más adelante, **varias de ellas no han cumplido con el plazo caducando así su derecho.**

4.2 RESOLUCIONES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS

Por su lado, mediante la Resolución General N° 270, de fecha 19 de noviembre de 1998, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), establece la reglamentación aduanera relativa a la habilitación, funcionamiento y control de todas las Zonas Francas creadas al amparo de las Leyes N° 24.331 y sus modificatorias. Asimismo, esta resolución es modificada por las Resoluciones Generales N° 561/1999 y 1.879/05.

Estas normativas regulan las operaciones, las intervenciones y el control que la Dirección General de Aduanas ejercerá en cada caso. Establece, asimismo, las

funciones, derechos y obligaciones de cada uno de los actores intervinientes en la zona franca incluyendo entre ellos las delegaciones aduaneras cuyas obligaciones se resumen en los siguientes puntos:

- Ejercer el poder de Policía Aduanera y la Fuerza Pública, supervisando el cumplimiento y aplicación de la Legislación con el fin de prevenir y reprimir infracciones y delitos aduaneros, realizando investigaciones y/o verificaciones relacionadas con el ingreso y egreso de mercaderías, medios transportadores y personas, a/y desde la Zona Franca.
- Efectuar el control físico y documental de mercaderías e intervenir en la clasificación, aforo y liquidación de tributos conforme la normativa vigente.
- Efectuar el registro, cruce y autorizaciones de solicitudes de destinaciones aduaneras y manifiestos de carga de los medios transportadores en el ámbito de la Zona Franca.
- Toda otra función que la legislación ponga a su cargo.

Otra de las cuestiones relevantes de la normativa refiere a la obligación de destinar un espacio de la superficie afectada a la creación de una Zona Primaria Aduanera en la cual la Dirección General de Aduanas ejercerá las tareas de control a ella atribuidas. Posteriormente, desarrolla el régimen disciplinario, identificando claramente las posibles infracciones y las sanciones en cada caso; establece el procedimiento en caso de existir la necesidad de destruir o subastar la mercadería; detalla cual será el tratamiento tributario, prohibiciones y estímulos a la exportación (en línea con lo establecido por la Ley N° 24.331); especifica las condiciones de arribo, ingreso, permanencia y egreso de las mercaderías de la Zona Franca y la destinación final de la mercadería, entre otras.

4.3 DECISIONES MERCOSUR

Como Estado parte del MERCOSUR, Argentina debe acogerse a las normativas regionales que regulan el comercio intra y extrazona. Al respecto, en el año 1994, con el objetivo de evitar las distorsiones en los flujos comerciales, de inversiones y en los ingresos aduaneros que podrían generar las zonas francas en el marco de una unión aduanera, el Consejo del Mercado Común sancionó

la Decisión N° 8 que será de aplicación a las zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales de los Estados Parte. En su artículo 2° resuelve *“Salvo decisión en contrario, los Estados Parte aplicarán el Arancel Externo Común o, en el caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al propio país.”*

Esta decisión afectó a todas las mercaderías que registran paso en las zonas francas, independientemente de si sufren transformaciones o simplemente utilizan las áreas francas para almacenamiento. Esta decisión implicaba que las mercaderías originarias de los estados parte del MERCOSUR pierdan su condición de origen, teniendo que pagar el Arancel Externo Común que correspondería a un intercambio con terceros países para salir de la zona franca e ingresar al TAG.

Esta definición primó durante 11 años, hasta que, con fecha 16 de septiembre de 2015, mediante la Decisión N° 33 se modificó este punto reemplazando el artículo 1° de la Decisión N° 8 por el siguiente texto: *“No obstante lo dispuesto en este artículo las mercaderías originarias de un Estado Parte o de un tercer país que cuente con las mismas reglas de origen en todos los Estados Parte, en virtud de los acuerdos comerciales suscriptos por el MERCOSUR, no perderán el carácter de originarias cuando en el curso de su transporte y/o almacenamiento utilicen un área aduanera especial, una zona de procesamiento de exportaciones o una zona franca, siempre que las zonas mencionadas se encuentren bajo control aduanero del Estado Parte correspondiente, sólo podrán ser objeto de operaciones destinadas a asegurar su comercialización, conservación, fraccionamiento en lotes o volúmenes u otras operaciones, siempre que no se altere la clasificación arancelaria ni el carácter originario de las mercaderías consignado en el Certificado de Origen original con el que ingresaron a dichas zonas o áreas”*

Con esta nueva redacción, **no sólo los bienes provenientes de países del Mercosur introducidos a las zonas francas conservan su condición de origen,**

manteniendo su tratamiento preferencial, sino también aquéllas procedentes de Estados con acuerdos preferenciales con la comunidad.

A pesar de los avances normativos, esta norma aún no se encuentra operativa en las zonas francas de Argentina, desfavoreciéndolas con respecto a las zonas francas de países limítrofes.

La citada norma, de acuerdo a lo indicado por el artículo 5º, debía ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Parte antes del 1º de noviembre de 2015. El último país en incorporarlo a su ordenamiento fue Argentina, quien lo realizó a través de la Resolución N° 669 de la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa con fecha 19 de octubre de 2021. En esta resolución se procedió a habilitar *“a la CÁMARA ARGENTINA DE CONCESIONARIOS DE ZONAS FRANCAS, como entidad autorizada para extender Certificados de Origen Derivados a los fines de la Decisión N° 33 de fecha 16 de julio de 2015 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, para las mercaderías originarias de los Estados Partes del MERCOSUR o de un tercer país con el que el MERCOSUR tenga un acuerdo comercial preferencial y que se encuentren almacenadas en zonas francas comerciales del país, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales.”*

Sin embargo, a pesar de haber sido incorporada, la Decisión N° 33 no se encuentra operativa en nuestro país ya que, de acuerdo a lo informado por las Zonas Francas entrevistadas, la Cámara de Concesionarios aún se encuentra en la etapa de creación del sistema operativo, el cual debe estar en sintonía con los sistemas de control y tener la aprobación de la Dirección General de Aduanas.

La puesta en vigencia de esta norma es una de las principales demandas de las zonas francas argentinas para incorporar en el corto plazo, ya que, a diferencia del período en el que la Decisión N° 8 se encontraba vigente, en el cual las mercaderías perdían las preferencias en cualquiera de las zonas francas del Mercosur, en la actualidad solo sucede con las zonas francas argentinas, ya que el resto de los países la han incorporado rápidamente. Esta pérdida de competitividad, sumada a los incentivos brindados en materia fiscal e impositiva en países como Uruguay, ha incentivado que empresas que antes almacenaban mercadería en zonas francas argentinas lo hicieran en otros destinos.

4.4 MARCO INSTITUCIONAL

Como ya ha sido mencionado en el análisis normativo, existen una serie de actores necesarios para el correcto funcionamiento de una zona franca. En primer lugar, en el estadio incipiente, es necesaria la conformación de un Comité de Selección y Evaluación quien será quien lleve adelante las primeras definiciones respecto de la radicación de la zona incluyendo el llamado a licitación nacional e internacional para la adjudicación de la concesión. Luego, una vez realizado esos pasos y haya sido aprobado el reglamento de funcionamiento por la autoridad nacional y se haya adjudicado la concesión a un privado, debe constituirse el Comité de Vigilancia. El concesionario luego será el responsable de la ejecución de obras de infraestructura acordadas en el pliego de licitación y posteriormente de adjudicar lotes a los usuarios directos a radicarse en la zona, quienes estarán habilitados también a firmar contratos con usuarios indirectos. Otro actor clave, aunque externo, es la Dirección General de Aduanas, que será la encargada del control aduanero de la mercadería y del cumplimiento de la normativa aduanera y fiscal general.

La autoridad de aplicación del régimen actual es la Dirección de Exportaciones perteneciente a la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación. La autoridad de aplicación tiene el deber de coordinar con los Comités de Vigilancia a cargo de cada una de las provincias y quienes deberán proporcionar toda la información que la autoridad de aplicación requiera, además de velar por el correcto funcionamiento de sus respectivas zonas francas.

En los últimos años, desde una perspectiva asociativista, se ha conformado un Consejo Federal de Zonas Francas integrado por los comités de vigilancia de cada una de las provincias con zonas francas operativas. En esta instancia de participación voluntaria, se conversa respecto de las necesidades y potencialidades del sector, así como también se articula con el poder ejecutivo nacional para canalizar las demandas. Actualmente la presidencia del Consejo se encuentra a cargo de la Zona Franca de La Pampa.

Por último, los concesionarios a cargo de la explotación de zonas francas en Argentina se han agrupado también, bajo la figura de Cámara de Concesionarios

de Zonas Francas. Actualmente la presidencia de la misma se encuentra a cargo del presidente del Concesionario de la Zona Franca La Plata.

5. ZONAS FRANCAS EN ARGENTINA

Como ya se ha mencionado brevemente, en las zonas francas de Argentina se realizan fundamentalmente actividades de almacenamiento para su posterior ingreso al territorio nacional o reexportación, a excepción de los casos habilitados para venta por menor y la Zona Franca de General Pico, La Pampa que cuenta con una normativa específica. Actualmente existen 14 zonas francas operativas y 3 en construcción o instancias administrativas.

En el Anexo “Zonas Francas en Argentina” se detalla el estado de cada una de las zonas francas de todas las provincias del país (excepto las de Región Centro, que se detallan en el siguiente capítulo), mencionando resumidamente sus principales características.

6. ZONAS FRANCAS DE LA REGIÓN CENTRO

La región centro cuenta con tres zonas francas operativas: Zona Franca Córdoba, Zona Franca Concepción del Uruguay y Zona Franca Santafesina. Cada una de ellas presenta niveles de desarrollo diferentes y diversas potencialidades que se desarrollan, de manera detallada, a continuación.

6.1 ZONA FRANCA CÓRDOBA

La provincia de Córdoba ha firmado el Convenio de Adhesión a la Ley N° 24.331 el 15 de noviembre de 1994, el cual fue ratificado luego mediante Ley provincial N° 8.433 el 30 de noviembre del mismo año en la cual expresaba en su artículo primero *“Apruébase el convenio celebrado el día 15 de noviembre de 1994, entre el Poder Ejecutivo de la Nación, representado por el señor Presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem y la Provincia de Córdoba, representada por el señor Gobernador, Dr. Eduardo César Angeloz, por el cual la Provincia de Córdoba adhiere a la Ley N. 24.331 y la Nación se compromete a crear una zona franca en el territorio provincial.”*

Posteriormente, la provincia avanzó con los procedimientos estipulados en la normativa nacional vigente. Mediante Resolución N° 769/96 el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación aprobó el Reglamento de

Funcionamiento y Operación de la Zona Franca de Córdoba. En esa resolución se define la ubicación *“en el Municipio Juárez Celman, Pedanía Río Ceballos, Departamento Colón, Provincia de Córdoba”* entre otras definiciones y conceptos, derechos y obligaciones de todos los actores intervinientes, en concordancia con lo establecido en la Ley N° 24.331.

Acto seguido se procedió al llamado a licitación pública nacional e internacional, en la cual ZOFRAFOR, una unión de empresas nacionales y extranjeras creada para tal fin, resultó adjudicataria, dando inicio rápidamente a las obras comprometidas mediante el pliego licitatorio.

Finalmente, en abril de 1999 la AFIP procedió a la habilitación de zona franca mediante Resolución General N° 541, mediante la cual en su artículo primero se identifican inequívocamente los límites del predio para luego en su artículo 2° resolver *“Habilitar el funcionamiento de la ZONA FRANCA de CORDOBA en función del proyecto presentado, obrante a fojas 15/18, resultando requisito indispensable de permanencia de la habilitación, la concreción definitiva de lo denominado “Necesidades Mínimas para la Puesta en Marcha”, en los plazos comprometidos.”*

A diferencia de otras zonas francas de nuestro país, la Zona Franca de Córdoba ha tenido un camino ordenado, en la cual se han ido resolviendo los procedimientos necesarios en tiempo y forma y los mismos han sido mantenidos en el tiempo, siendo que en la actualidad continúa el mismo concesionario que en la década del '90 ha avanzado con las inversiones.

De acuerdo a lo indicado por la Secretaría de Parques Industriales de la Provincia de Córdoba, cuando fue consultada respecto de las inversiones realizadas en la zona y la duración del contrato del concesionario, la inversión inicial fue de 5 millones de dólares. Después se continuó invirtiendo en galpones y obras intramuros por aproximadamente un millón de dólares. El contrato es por 30 años con prórroga por 10 años más o sea hasta 2030 o 2040.

En la Zona Franca de Córdoba no se realizan actividades industriales con destino a exportación, únicamente se realizan actividades de almacenamiento a excepción de un laboratorio informático que funciona dentro. Si bien la superficie proyectada y reservada abarca 60 hectáreas, en la actualidad se encuentran desarrolladas y con provisión de infraestructura y servicios unas 6

hectáreas, las cuales cuentan con una ocupación del 90% de los depósitos construidos.

Cuando se consultó respecto de los usuarios que operan en zona franca, se indicó que el único usuario directo que presta servicios es el concesionario, el resto son usuarios indirectos, los clientes de Zofracor son aproximadamente 1000, muchos con poca o nula actividad, como referencia que a fin de febrero había almacenados en Zofracor 33 millones de dólares en 15000 M3. El listado de usuarios directos e indirectos para conocer el perfil de las empresas que operan, las características de la mercadería almacenada, etc. no ha sido enviado al cierre de este documento.

La zona franca se localiza sobre la ruta N° 9 con una ubicación estratégica por sus accesos y conexiones, en el corazón del Mercosur y en el centro del Corredor Bioceánico, la cercanía con el centro de la ciudad, el Aeropuerto Internacional “Ingeniero Ambrosio Taravella” y la presencia de otras herramientas logísticas que ofrece el concesionario.

Zofracor, además de administrar la zona franca, desarrolló un centro de logística integral ofreciendo también un depósito nacional en el cual *“se puede almacenar y hacer trabajos sobre la mercadería (...), tales como: preparación, etiquetado, control de calidad, retrabajos y entregas fraccionadas.”*; un depósito fiscal donde *“se pueden realizar operaciones físicas relacionadas con el comercio exterior, tales como despachos a plaza, consolidación de exportaciones, depósito de almacenaje, tránsitos de importación y exportación, combinación y traslado de mercaderías desde y hacia la Zona Franca de Córdoba o el Depósito Nacional.”* Además de brindar servicios logísticos en general³.

Ante la falta de respuestas para este documento por parte del Comité de Vigilancia y de Zofracor, no ha sido posible conocer sus demandas y necesidades en tanto al régimen, desde su funcionamiento hasta sus aspectos normativos.

³ <http://www.zofracor.com.ar>

6.2 ZONA FRANCA DE CONCEPCIÓN DEL URUGUAY – ENTRE RÍOS

La zona franca de Concepción del Uruguay es una de las zonas preexistentes a la Ley Nacional de 1994. Encuentra sus orígenes en el año 1910 cuando mediante la Ley N° 1.802 se autoriza al Poder Ejecutivo a establecer una zona franca en el puerto de Concepción del Uruguay, *“igual a la creada en el de La Plata según ley 5.142”*.

A pesar de contar con normativa nacional respaldatoria, el proyecto de zona franca entrerriano no avanzó por muchos años hasta que, en la década de 1990, a través de Decreto 1.935/92 del Poder Ejecutivo Nacional (modificado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 2409/93), se procedió a su reglamentación. Dicha norma, establece la superficie a afectar, incluyendo el desarrollo por etapas siempre dentro de los márgenes previstos en el plano que obra como Anexo I. Define al área franca apoyándose en el artículo N° 590 del Código Aduanero, tal y como lo hará luego la Ley N° 24.331. Establece que la Autoridad de Aplicación será el entonces Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos, por intermedio de la Secretaría de Industria y Comercio. Establece también que su explotación será de carácter privado o mixto y que las obras de infraestructura necesarias correrán por cuenta del concesionario adjudicatario.

En síntesis, este Decreto Nacional que solo compete al desarrollo de la Zona Franca de Concepción del Uruguay, de alguna manera anticipa el cuerpo normativo que tendrá, dos años más tarde, la Ley N° 24.331 que afectará al desarrollo de las zonas francas de todo el territorio nacional, ya que define de manera similar cada uno de los aspectos del funcionamiento de la zona.

Posteriormente, el 21 de abril de 1997 a través de la Resolución N° 356 el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, en su artículo 1° se aprueba la adjudicación para la concesión de la explotación de la ZFCU a favor del grupo empresario integrado por Compañía de Minas S.A.; Mogote Río Blanco; Estancia los Toros S.A.A.G.; El Malacara de Rojas S.A.C.I. y Lo Primo S.A., el que deberá constituirse en Sociedad Anónima de acuerdo a las exigencias del Artículo 3° del Pliego de Condiciones Generales, Particulares y de Precalificación, previo a la firma del contrato respectivo. Finalmente, por falta de cumplimiento

de los compromisos asumidos, se revoca la concesión a través de la Resolución N° 908 / 1999 del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Luego se realiza un nuevo llamado a licitación para una segunda adjudicación, esta se materializa en la Resolución N° 547/00 a favor del grupo integrado por Magdalena Williner de Remonda, Roberto Julio Ildarraz y Alfredo Debernardi y Asociados S.A. Sin embargo, esta adjudicación tampoco resultó definitiva, incluso ni siquiera fue concretada, ya que el grupo adjudicatario no se presentó a la firma del contrato de Concesión, por lo que el 17 de septiembre de 2001 mediante la Resolución N° 475/01, se revocó nuevamente la adjudicación. No fue hasta dos años más tarde, que, ante un nuevo llamado a licitación se hizo efectiva a favor de Arroyo Gena (constituida luego como Argenfree S.A.) a través de Resolución N° 265/03.

Posteriormente la Administración Federal de Ingresos Públicos, mediante Resolución General N° 2.422 de fecha 7 de marzo de 2008, habilita el funcionamiento de la Zona Franca de Concepción del Uruguay, ubicada en la intersección de las calles N° 8 y N° 3 del Parque Industrial de la Ciudad de Concepción del Uruguay, Departamento de Uruguay, Provincia de Entre Ríos, la cual tendrá —en su primera etapa— una superficie de CUATRO MIL SETECIENTOS DIECINUEVE METROS CUADRADOS (4.719 m²), demarcada por alambre perimetral de DOS CON CINCUENTA (2,50) metros de altura.

Finalmente, la concesión, con todas las obligaciones y derechos adquiridos, fue transferida a la empresa International Star, con el consentimiento del Poder Ejecutivo Provincial, tal como indicaba el pliego licitatorio. Esta transferencia se efectivizó a través del Decreto Provincial N° 1213/2010 con el objetivo de evitar una eventual judicialización por la rescisión del contrato y favorecer la continuidad del mismo. Esta empresa continúa a cargo de la administración y explotación de la Zona Franca y es quien ha avanzado con las inversiones para el desarrollo de la infraestructura.

La zona franca se encuentra operativa desde el año 2014, cuenta con una ubicación estratégica por su cercanía con la Ruta Nacional N° 14 que conecta la provincia de Buenos Aires con la Mesopotamia y su cercanía con la Ruta Provincial N° 39 que conecta con la capital provincial. A 10 km de distancia se encuentra el Puerto de la Ciudad de Concepción del Uruguay, el cual cuenta con

1000 metros de muelle, con infraestructura completa de servicios y almacenamiento, modernos silos con capacidad de 23.000 toneladas y depósitos con 19.000 metros cuadrados cubiertos. Este puerto permite una descarga media de buques de entre 15.000 y 25.000 toneladas y es considerado uno de los más limpios de la Cuenca del Plata por su fácil operatividad⁴.

Actualmente ocupa un total de una hectárea y media, de las cuales una hectárea se encuentra afectada a la zona primaria aduanera y media hectárea a los galpones de almacenamiento. Asimismo, en el año 2019, se procedió a tramitar una ampliación de 106.176 m² con la autoridad de aplicación nacional y, actualmente el concesionario se encuentra desarrollando la infraestructura correspondiente a la superficie incorporada. Se prevé que, para la apertura de calles y nivelación del terreno de la ampliación, resta una inversión de 600.000 USD. Según ha informado el concesionario, los efectos colaterales por la pandemia COVID 19 ha demorado las obras previstas, las cuales ya han sido reanudadas. Por otro lado, se cuenta con superficie disponible para futuras ampliaciones en caso de que fuera necesario.

El Instituto Zona Franca de la Provincia de Entre Ríos, constituido en el rol de comité de vigilancia es el encargado de garantizar el buen funcionamiento de la zona, así como también el cumplimiento de los compromisos asumidos por la empresa a cargo de la concesión.

De acuerdo a la información proporcionada tanto por el Instituto Zona Franca de Concepción del Uruguay como por la empresa International Star, actualmente la zona cuenta con dos usuarios directos y 42 usuarios indirectos. En ella **se realizan únicamente tareas de almacenamiento, aunque existen dos proyectos de radicación productiva, uno de ellos vinculado a una planta estrujadora de porotos de soja que tiene la intención de radicarse en el corto plazo en la ZF y generaría 25 puestos de trabajo directos, el segundo de ellos vinculado al cultivo de cannabis y eucalipto con uso medicinal.**

En lo que respecta a los flujos de ingresos y egresos, en el período Junio 2022 – marzo 2023 ingresaron 41 camiones de mercadería y 55 contenedores que

⁴ <https://www.zfcdu.com.ar/zfcdu.html>

implicaron un total de 7 millones de USD. No existe un sector predominante en materia de almacenamiento, pudiéndose encontrar vehículos automotores, maquinaria agrícola, semiejes, artículos de ferretería, fertilizantes, entre otros.

En materia de infraestructura, la zona franca presenta un desarrollo incipiente. Se encuentra colindante al parque industrial de la localidad, aproximadamente a 300 mts de la Ruta Nacional N° 14 con accesos por calle de tierra, lo que pareciera dificultar el tránsito de camiones en días de condiciones climáticas desfavorables.

La Zona Primaria Aduanera cuenta con un playón de adoquines de hormigón, un tinglado que protege la balanza de camiones y una garita de control y seguridad que se encuentra en construcción. Asimismo, cuenta con oficinas administrativas, tanto para el control aduanero como para los empleados directos de la Zona Franca. Excluyendo a los agentes aduaneros, quienes varían su asistencia de acuerdo a la demanda, trabajan en la zona de forma permanente 9 personas (7 varones y 2 mujeres).

En la superficie afectada a la Zona Franca cuentan con una carpa de almacenamiento y dos galpones en diferentes etapas de construcción (48 x 12 mts. y 42 x 12 mts. respectivamente). Se proyecta la construcción de un tercer galpón de almacenamiento.

En lo que respecta a los beneficios brindados, todos se enmarcan dentro de la normativa nacional vigente, destacando en su página web oficial las siguientes bondades:

- Ingreso sin limitaciones de cupo.
- Retiros ilimitados.
- Permanencia por tiempo ilimitado.
- Bienes de capital y construcciones sin límite.
- Simplicidad y celeridad de trámites aduaneros.
- Stock detallado.
- Posibilidad de cambio de embalaje.
- Etiquetamiento y fraccionamiento.
- Control de calidad.
- División de bultos.

- Posibilidad de reexportación.
- Venta de mercadería.
- Seguridad.
- Agrupación de retiro sin límite de cantidad.

Si bien, como se desarrolla en la siguiente sección, se registraron significativos cuellos de botella, la Zona Franca de Concepción de Uruguay cuenta con un excelente potencial, tanto por su ubicación estratégica, como puerta de ingreso y egreso del MERCOSUR, como por la cercanía con los principales nodos logísticos e industriales de la provincia.

6.3 ZONA FRANCA SANTAFESINA

La zona franca santafecina encuentra sus primeros antecedentes a comienzos del siglo veinte cuando, mediante Ley N° 5.142 del año 1907, se autoriza la creación de una zona franca en el puerto de La Plata, Buenos Aires y otra en un puerto de la provincia de Santa Fe. Sin embargo, al igual que lo acontecido en las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, no es hasta la década de 1990 cuando las zonas francas comienzan a instalarse en la agenda económica nacional, que esta zona comenzaría a desarrollarse. Esto se efectiviza en 1992 mediante Decreto N° 2.034.

Posteriormente, como ya ha sido mencionado, se sanciona la Ley 24.331 en el ámbito nacional que contempla la preexistencia de esta zona y la acoge al nuevo marco normativo. Al igual que el resto de las provincias, Santa Fe adhiere mediante convenio a las previsiones de la normativa nacional y luego ratifica su adhesión mediante ley provincial.

En este contexto, la provincia redactó el reglamento funcionamiento y operación de la zona franca, el cual ha elevado a consideración de la autoridad de aplicación nacional, aprobado mediante Resolución N° 768 de fecha 13 de junio de 1996.

Recién en el año 2013, la provincia consigue culminar el proceso licitatorio mediante Resolución del Ministerio de Economía N° 12 publicada el 28 de enero, la cual aprueba la adjudicación de la concesión para la explotación y administración de la Zona Franca santafesina en la localidad de Villa Constitución a favor de Zofravilla, una unión transitoria de empresas integrada

por: Cereales del Sur SA, Red Flint Warrants SRL, Ponal Terminales Portuarias SA, Worcap SA y el señor Martín González.

Por último, luego del avance de obras establecido en el pliego licitatorio, la Administración Federal de Ingresos Públicos procedió a la habilitación de la zona mediante Resolución General N° 4024-E de fecha 5 de abril de 2017 en la cual identifica inequívocamente sus límites y linderos en su artículo 1° *“Habilitase el funcionamiento de la Zona Franca de Villa Constitución, ubicada en Avenida San Martín N° 4.155, de la ciudad de Villa Constitución, Departamento Constitución, Provincia de Santa Fe, la cual tendrá una superficie de CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO CON VEINTIOCHO METROS CUADRADOS (482.785,28 m2), demarcada por alambrado perimetral de DOS CON CINCUENTA METROS (2,50 m) de altura, como se indica en los Anexos I (IF-2017-05238650-APN-AFIP) y II (IF-2017-05242395-APN-AFIP) que se aprueban y forman parte de la presente.”*

En el artículo siguiente procede a la delimitación de la zona primaria aduanera y posteriormente establece que, independientemente de la habilitación, el concesionario continúa con la obligación de finalizar las obras aún faltantes pero establecidas mediante pliego.

Como se ha visto, la zona franca santafecina ha contado con un desarrollo ordenado y prolijo y actualmente continúa siendo administrada por el mismo concesionario que en 2013 resultó seleccionado en el proceso licitatorio. En lo que respecta a las obras, si bien no han sido finalizadas, sí cuentan con un alto grado de avance. En la superficie afectada se encuentra la zona primaria aduanera con toda la infraestructura necesaria para el desarrollo de la actividad aduanera (garita de control de ingreso/egreso, balanza de camiones, estacionamiento, etc.). Al ingresar a la zona franca propiamente dicha, la cual cuenta con cerramiento perimetral, tal y como indica la normativa, se encuentra un edificio con oficinas administrativas, red vial de circulación interna pavimentada (en una zona), agua potable, gas, energía eléctrica, red cloacal, red contra incendio, iluminación, seguridad interna y conexión informática, entre otros.

Cuenta con dos naves de almacenamiento de 11 mil metros cuadrados cada una en donde se almacenan todo tipo de productos con predominio de

fertilizantes. No se realizan actividades productivas dentro de la zona, solo acciones mínimas de fraccionamiento o consolidación de las mercaderías almacenadas.

La principal apuesta de la zona, y donde se encuentra abocado actualmente el foco de la inversión, radica en la construcción de un puerto franco. Su frente sobre la costa del río Paraná les permitió concretar este proyecto que estima su finalización para fines de 2023, transformándose en la primera zona franca del país con un puerto propio. Hasta el momento requirió una inversión de 17 millones de dólares.

Actualmente la zona cuenta con 2 usuarios directos y 25 usuarios indirectos y la eventual participación de 6 empresas extranjeras que no cuentan con filiales argentinas. De acuerdo a la información proporcionada por el Comité de Vigilancia, se observa una importante evolución en la inscripción de usuarios indirectos, siendo que en el año 2021 contaban con tan solo 6 usuarios, número que en el año 2022 asciende a 26 y en 2023 alcanza los 35.

En el año 2022 tuvieron 690 operaciones aduaneras, encontrando su mayor cantidad en el mes de diciembre. Del total de ingresos y egresos, un 41% correspondió a graneles mientras que el 59% a cargas generales. Este flujo implicó el movimiento de 8.919 camiones.

La Zona Franca de Villa Constitución se encuentra a orillas del Río Paraná al sur de la provincia, a tan solo 13 kilómetros de la ciudad de San Nicolás de los Arroyos y a 60 kilómetros de la ciudad de Rosario. **Su ubicación es estratégica en el entorno de la hidrovía Paraguay - Paraná, que permite su vinculación con los restantes países del MERCOSUR y con los puertos de ultramar.** Estas características favorables, sumadas al proyecto del puerto franco, potencian sus condiciones geográficas favorables, ampliando así sus posibilidades de crecimiento.

7. CUELLOS DE BOTELLA / PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS

Existen algunos cuellos de botella en las zonas francas que han sido detectados en el análisis de las tres zonas francas estudiadas y que se generalizan en la mayoría de los casos. En este apartado se desarrolla cada uno de estos aspectos.

7.1 TECHO NORMATIVO

La modificación de la Ley N° 24.331 es la necesidad más urgente manifestada tanto por los actores públicos como por los privados interactuantes en las zonas francas. Solicitan la instauración de un régimen moderno, en línea con los competidores internacionales, que genere incentivos para la radicación industrial, generadora de empleos y divisas, y que contemple las necesidades provinciales. Como se puede observar de las experiencias internacionales, los países han ido adaptando la normativa en función de las coyunturas económicas y las necesidades del sector. Esto no ha sucedido en Argentina. La normativa ha permanecido estática, impermeable a los requerimientos de los actores involucrados, ajena completamente a las nuevas formas del comercio exterior.

La modificación de la normativa nacional puede ser el puntapié para la radicación efectiva de industrias que sean capaces de generar valor agregado en territorio franco, así como también brindar mayor competitividad de los productos argentinos en el exterior. También dicha modificación, puede traer aparejada la generación de empleo genuino.

7.1.1 Posibilidad de vender al Territorio Aduanero General

Entre los principales cambios solicitados, se encuentra, en primer lugar, el artículo sexto, que impide la posibilidad de vender en el TAG bienes producidos o modificados en zona franca. Esta restricción encuentra su origen en evitar que las industrias radicadas en zona franca perjudiquen a las radicadas en territorio nacional. Sin embargo, existen herramientas para controlar el ingreso de la mercadería producida en zona franca al TAG para evitar ese tipo de perjuicios. Desde el control de cantidades (es decir autorizar tan solo un porcentaje de lo producido) como también el tratamiento impositivo que se decida brindar.

7.1.2 Desarrollo de sub-zonas

Por otro lado, las zonas francas manifiestan la necesidad de poder desarrollar “sub zonas francas” dependientes entre sí, a fin de poder establecer nodos en los puertos, por ejemplo, interconectados.

7.1.3 Profundizar los beneficios y facilidades en el tratamiento aduanero

En tercer lugar, se planteó la importancia de profundizar los beneficios y facilidades en el tratamiento aduanero, arancelario, fiscal e impositivo. En otros países del mundo, las zonas francas cuentan adicionalmente con beneficios en lo que respecta a las cargas patronales, impuesto a las ganancias, entre otros, por lo que solicitan que sean revisados en nuestra legislación.

7.1.4 Implementación de la Decisión N° 33 MERCOSUR

Otra de las necesidades urgentes de las zonas francas es la efectiva implementación de la Decisión N° 33 que altera la condición de origen de las mercaderías de los estados parte del MERCOSUR. Si bien esta limitación siempre ha existido, anteriormente era compartida por los cuatro países miembros, pero en la actualidad solo Argentina no la ha implementado, lo que le quita competitividad respecto de los socios regionales.

Como se ha mencionado, si bien nuestro país fue el que más se demoró en la internalización de la norma, todos los pasos administrativos ya han sido dados y actualmente las zonas francas se encuentran a la espera del desarrollo del sistema por parte de la Cámara Argentina de Concesionarios y la validación de la Dirección General de Aduanas.

Una vez implementado el mencionado sistema, las mercaderías que tengan origen de alguno de los estados del Mercosur no perderán su condición de origen al ingresar a una zona franca, preservando así la preferencia arancelaria.

7.2 DESCONOCIMIENTO DE LAS ZONAS FRANCAS

7.2.1 A nivel normativo

De las conversaciones mantenidas con los diferentes actores interactuantes en las zonas francas, surge que existe cierta desconformidad con la demora en la realización de ciertos trámites necesarios para el funcionamiento, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, lo que culmina incrementando los costos de algunas gestiones. En muchos casos, se observa que la razón está vinculada al desconocimiento de las particularidades que implica un área por fuera del

TAG, mientras que en otros casos ellos observan simplemente demoras burocráticas que pueden ser reducidas. Como ejemplo de esta cuestión se mencionó demoras en los trámites necesarios para la habilitación de los usuarios directos, la exención de los impuestos nacionales en el pago de los servicios básicos, las demoras para aprobar las ampliaciones de las zonas francas, entre otros.

7.2.2 A nivel de políticas públicas

Este es uno de los cuellos de botella estructurales que tiene gran relevancia y resulta determinante para la potenciación de la herramienta. No se ha observado la interacción y vinculación necesaria entre los diferentes nodos integrantes del circuito logístico a nivel de cada provincia derivando así en una desconexión regional.

En este sentido, se observa que las zonas francas no se encuentran enmarcadas en una política pública estratégica, en la cual sea el eslabón de una cadena logística y comercial con foco en la facilitación del comercio exterior, la mejora en la competitividad y la internacionalización de la economía. Por lo contrario, funcionan de forma aislada, tomando decisiones parciales sin tener en cuenta al resto de los actores intervinientes en el circuito económico (al igual que el resto de los actores intervinientes en el circuito económico, toman decisiones aisladas sin tener en cuenta a las zonas francas).

7.2.3 A nivel comercial

Al respecto, se observa que hay un desconocimiento generalizado respecto de los beneficios brindados por las zonas francas y que son pocas las empresas que utilizan la herramienta.

7.3 INVERSIONES EN LAS ZF

7.3.1 Falta de líneas de Financiamiento

Una limitación que ha sido mencionada por los referentes de las zonas francas entrevistadas radica en la inexistencia de líneas de crédito, tanto para los concesionarios como para los potenciales usuarios directos que quisieran radicarse. Este aspecto, según ellos, ha sido uno de los factores por los cuales se multiplicaron los usuarios indirectos, pero no así los usuarios directos. Al consultarles, destacaron como situación ideal, la creación de una línea

específica para zonas francas, para desarrollo de infraestructura tanto de los espacios comunes como para la construcción de los galpones.

7.3.2 Desinversión

Por diferentes factores ya mencionados a lo largo del presente estudio, vinculados a la falta de incentivos para la radicación en una zona franca, se observan demoras en las inversiones previstas que, a su vez, de forma circular, desincentivan la radicación. Si bien actualmente se detecta un cierto impulso de las zonas francas, con avances significativos en el incremento de usuarios inscriptos y actual desarrollo de infraestructura, aún resulta insuficiente.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Como se ha visto a lo largo del presente estudio las zonas francas en Argentina no se han convertido en una herramienta efectiva para el comercio exterior. Sus falencias en términos normativos han generado consecuencias sumamente negativas en su posterior desarrollo. Adicionalmente, la inexistencia de una política integral que articule los diferentes nodos logísticos y de comercio exterior ha resultado determinante para un funcionamiento aislado y desincronizado. A continuación, se presentan algunas propuestas para avanzar en la mejora de las zonas francas en Argentina:



CONSEJO FEDERAL
DE INVERSIONES

Componente	Eje/Acción/ Lineamiento	Proyectos asociados	Ámbito/ Jurisdicción	Reparticiones	¿Tiene proyecto ejecutivo identificado? (Repartición)	Complejidad Institucional	Demanda de recursos	Cadenas de impacto	Corredor Bioceánico (si/no/parcial)
Institucional	Trabajar en la redacción de un proyecto de ley federal consensuado con todas las provincias.	Consolidar una mesa de trabajo en el marco del CFI para debatir los puntos fundamentales del texto normativo.	Nacional	Congreso de la Nación	Existen proyectos de Ley presentados en el Congreso ninguno de ellos con tratamiento efectivo.	Media	Baja	Industria y comercio exterior en general.	-



CONSEJO FEDERAL
DE INVERSIONES

Componente	Eje/Acción/ Lineamiento	Proyectos asociados	Ámbito/ Jurisdicción	Reparticiones	¿Tiene proyecto ejecutivo identificado? (Repartición)	Complejidad Institucional	Demanda de recursos	Cadenas de impacto	Corredor Bioceánico (si/no/parcial)
	Consolidación de un HUB logístico integral para articular las instancias necesarias para la salida de la mercadería argentina hacia el mundo.	Armado de estructura y política pública	Provincial	Poderes ejecutivos provinciales	No	Alta	Baja	Industria y comercio exterior en general.	-



CONSEJO FEDERAL
DE INVERSIONES

Componente	Eje/Acción/ Lineamiento	Proyectos asociados	Ámbito/ Jurisdicción	Reparticiones	¿Tiene proyecto ejecutivo identificado? (Repartición)	Complejidad Institucional	Demanda de recursos	Cadenas de impacto	Corredor Bioceánico (si/no/parcial)
	Contribuir al desarrollo de herramientas de financiamiento.	Realizar además un relevamiento de las opciones existentes	Nacional y Provincial	Poder ejecutivo nacional, poderes ejecutivos provinciales, entidades bancarias	No	Media	Baja-Media	Concesionarios de zonas francas y potenciales usuarios directos	-
	Publicitar los beneficios y facilidades de las zonas francas.	Desarrollar una batería de herramientas soft que desarrolle una estrategia de difusión de los atractivos y facilidades que brindan las Zonas Francas.	Provincial	Poderes ejecutivos provinciales	No	Baja	Baja	Industria y comercio exterior en general.	-

En el marco del primer punto, tanto del relevamiento como de las reuniones realizadas con las zonas francas de la Región Centro, surge la imperiosa necesidad de avanzar con una modificación de la normativa vigente. En este sentido **se propone armar una mesa de trabajo federal en el marco del CFI, a fin de avanzar en la redacción de un cuerpo normativo moderno y superador del existente**, que sea capaz de generar una herramienta que brinde mayor competitividad a los productos argentinos en el mundo. Si bien existen algunos proyectos presentados en el Congreso de la Nación, ninguno de ellos ha sido capaz de generar un consenso que impulse su tratamiento. Por supuesto deberán ser revisados (ese análisis escapaba de los objetivos del presente trabajo) y tenidos en cuenta en sus fortalezas.

La segunda de las propuestas apunta a la **consolidación de un HUB logístico integral, que sea capaz de articular todas las instancias necesarias para la salida de la mercadería argentina hacia el mundo**. Esto solo podrá ser articulado por la iniciativa de un actor público que comprenda las necesidades en materia de infraestructura, pero fundamentalmente que sea capaz de, a partir de la centralización de la información, coordinar estratégicamente el circuito de la mercadería. Esto implicará desde ya, una modificación en las estructuras organizacionales de las provincias. La consolidación de este plan integral, con una posterior instancia de articulación regional, facilitará la integración estratégica entre productores exportadores y las instalaciones existentes como son los centros de transferencia, los puertos, depósitos nacionales, depósitos fiscales o las zonas francas, entre otros. No deben ser pensados ya como organizaciones estancas, sino como eslabones de una cadena logística determinante para la economía.

Sería ideal que, una vez que se logre avanzar en estos dos aspectos estructurales, **las zonas francas se encuentren equipadas con la infraestructura necesaria para su óptimo desarrollo**. Para ello, resultará necesario coordinar con el Ministerio de Economía de la Nación, autoridad de aplicación del régimen de zonas francas y sus pares provinciales, en la generación de líneas de crédito

con algún tipo de bonificación o incentivo, para el desarrollo de la infraestructura común, así como también, líneas para la construcción de naves industriales en zonas francas.

Por último, tanto con las limitaciones actuales, como en un potencial desarrollo de las zonas francas desde una perspectiva productiva, resultará necesario **realizar una estrategia de marketing en la cual se difundan los beneficios de las zonas francas en materia impositiva y aduanera**. Actualmente son pocas las empresas que utilizan las zonas francas en su estrategia de comercialización internacional, consideramos que una correcta difusión de la herramienta podría potenciarlas.

9. ANEXO: DESCRIPCIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

9.1 URUGUAY

Como ya se ha mencionado, la experiencia uruguaya resulta significativa por su cercanía geográfica y la amplitud de incentivos que ofrece, lo que las transforma en uno de los principales competidores de las zonas francas argentinas.

La Ley que regula el funcionamiento de las Zonas Francas en Uruguay es la N° 15.921 de diciembre de 1987 y ha sido modificada por última vez en 2017. En su artículo 1° establece *“Declárase de interés nacional la promoción y desarrollo de las zonas francas, con los objetivos de promover las inversiones, diversificar la matriz productiva, generar empleo, incrementar las capacidades de la mano de obra nacional, aumentar el valor agregado nacional, impulsar las actividades de alto contenido tecnológico e innovación, promover la descentralización de las actividades económicas y el desarrollo regional, y en términos generales, favorecer la inserción del país en la dinámica del comercio internacional de bienes y servicios, y los flujos internacionales de inversiones.”* La normativa establece que puede desarrollarse cualquier tipo de actividad, comercial, industrial o de servicios y con exoneración total de todo tributo nacional, creado o a crearse (a excepción de las

contribuciones a la seguridad social de los trabajadores). En Uruguay existen zonas francas de explotación privada y estatal. Las privadas son administradas por particulares autorizados por el gobierno nacional, quien, a su vez, a través de la Dirección General de Comercio - Área Zonas Francas, administra las zonas francas estatales y supervisa y controla todo el sistema.

Asimismo, la normativa uruguaya solicita niveles mínimos de empleabilidad (condicionando que un 75% de los mismos sean de nacionalidad uruguaya), presentación de un efectivo plan de negocios o inversión que justifique uso del régimen, declaraciones juradas cada 2 años, etc.

Una de las cuestiones más relevantes de la normativa radica en la posibilidad que brinda a los productos industriales fabricados en las zonas francas de ser comercializados en el territorio no franco, recibiendo el mismo tratamiento que las importaciones de terceros países. Por supuesto, esta cuestión debe ser analizada desde la comprensión de la matriz productiva uruguaya, la cual no se caracteriza por tener un desarrollo industrial predominante.

De acuerdo a un censo realizado por la Dirección Nacional de Zonas Francas de Uruguay en el año 2020, existían 12 zonas francas operativas en las cuales operan casi 1.100 usuarios con más de 16.000 trabajadores (con un promedio de 15 trabajadores por empresa), en su mayoría nacionales debido a las exigencias de la normativa vigente. Uno de los datos para destacar es la calificación del personal, en 2020 el 53% contaba con formación terciaria o superior terminada con remuneraciones con promedio mensual de 3.123 USD. Las zonas francas exportaron en su totalidad 4.549 millones de USD, lo que representa un 33% del total de las exportaciones del país. El 40% de estas exportaciones se correspondió con el sector de servicios. Las tres principales zonas exportadoras son Zonamérica S.A., WTC Free Zone S.A. y Aguada Park S.A.

9.2 BRASIL

De acuerdo a lo informado por la Asociación de Zonas Francas de las Américas, Brasil cuenta con una sola Zona Franca, Manaus, creada en 1967. Sin embargo,

aquí se estudian también las Zonas de Procesamiento de Exportaciones, las cuales, si bien no se encuadraron bajo el concepto de zona franca, utilizan la misma estrategia de incentivos para la exportación.

Mientras que Manaus ha sido creada con el objetivo de abastecer el mercado interno en el marco de una política de sustitución de importaciones para equilibrar el déficit en la balanza comercial, las zonas de procesamiento de exportaciones, como su nombre lo indica, tienen el foco puesto en el mercado externo. Con esto se quiere decir que desde la Zona Franca Manaus no se exporte, sino que su origen estuvo determinado por la necesidad de generar incentivos para la industrialización de bienes de consumo local.

La Zona Franca de Manaus, en similitud con el régimen de Tierra del Fuego, surge en el marco de la desfavorabilidad geográfica y la defensa de la soberanía nacional, con incentivos fiscales previstos hasta 1997 pero que luego han sido prorrogados hasta la actualidad. Se encuentra bajo la órbita de la SUFRAMA (Superintendencia de la Zona Franca de Manaus), cuyo objetivo es administrar y controlar los incentivos fiscales concedidos a las empresas y aprobar los nuevos proyectos de instalación. Entre los principales beneficios se encuentran:

- Exención de los impuestos de importación y exportación.
- Exención del impuesto sobre productos industrializados (IPI).
- Reducción del impuesto provincial de circulación de mercancías y servicios (ICMS).
- Exención por 10 años de la tasa municipal de licencia para funcionamiento.
- Exención por 10 años de la tasa de servicios de limpieza y conservación pública.

Entre las principales actividades se pueden encontrar la fabricación de productos eléctricos, informáticos y vehículos de dos ruedas. De acuerdo a lo

informado por la SUFRAMA⁵, en el mes de octubre de 2022 se empleó a más de 114.000 trabajadores y en el período enero-octubre 2022 facturó R\$ 145,96 mil millones, equivalentes a 27.800 millones de USD lo que significa un incremento del 8,59% frente al mismo período en 2021. De total facturado tan solo un 1,7% corresponde a exportación, o sea USD 472.6 millones.

Desde el inicio del régimen ha significado un problema el déficit en la balanza comercial de la Zona Franca Manaus que debió ser equilibrado por otros sectores de la economía. En este marco se sancionó la Ley N° 11.508/2007 que creó las Zonas de Procesamiento para la Exportación.

Estas zonas, inspiradas en las zonas económicas especiales de China, son un modelo interesante para observar debido a que tienen su foco puesto en el incremento de las exportaciones de productos industriales a través de un régimen aduanero diferenciado en términos impositivos y de tipo de cambio. Reguladas por el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, la normativa establece que al menos el 80% de la producción debe tener como destino la exportación a terceros países y el porcentaje restante puede ser destinado al mercado interno, recibiendo mismo tratamiento que una importación. Este porcentaje puede variar si la autoridad de aplicación así lo establece con el objetivo de controlar el impacto en la economía nacional. Los incentivos fiscales cuentan con una vigencia de 20 años con posibilidad de prórroga y exclusivamente se encuentran destinadas a la radicación de nuevas plantas productivas, es decir que no se permite la mudanza de una planta instalada en el territorio nacional, sino que están destinadas al incentivo de creación de nuevos establecimientos productivos.

⁵ <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/pim-acumula-faturamento-de-r-145-96-bilhoes-ate-outubro>

Las Zonas de Procesamiento para las Exportaciones son creadas por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional y actualmente existen 24 en diferentes niveles de desarrollo.

9.3 COLOMBIA

Colombia ha sido uno de los países pioneros en la región en materia de legislación de Zonas Francas, regulando por primera vez su funcionamiento a través de la ley N° 105 del año 1958 y dando nacimiento así a la Zona Franca de Barranquilla. Con el paso de los años la normativa se ha ido modificando de acuerdo a los vaivenes de la ideología económica preponderante.

En lo que respecta a la normativa vigente, las zonas francas en Colombia pueden ser de tres tipos⁶:

- Zonas Francas Permanentes: Son aquellas donde, en un área determinada, varias empresas (usuarios) desarrollan sus actividades industriales, comerciales o de servicio. Se encuentran operativas 38 Zonas Francas Permanentes en todo el territorio nacional.
- Zonas Francas permanentes especiales o uniempresariales (ZFPE): Son aquellas en donde una sola empresa (usuario industrial), independientemente del área geográfica donde se ubique, tienen la posibilidad de amparar su actividad con los beneficios de Zona Franca. Actualmente existen 62 Zonas Francas permanentes especiales en Colombia.
- Zonas Francas transitorias: Son aquellas que se autorizan para la celebración de ferias, exposiciones, congresos, seminarios de carácter internacional con importancia para la economía y el comercio internacional del país.

⁶https://www.media.asociacionzonasfrancas.org/media/estadisticas-pais/Colombia/2017/Estadisticas_Zonas_Francas_Colombia.pdf

En los últimos años se le ha dado fuerte impulso al régimen; en el año 2008 había 40 zonas francas en el país. Actualmente se encuentran operativas 100 Zonas Francas, lo que representa un incremento de 150% en este período, que albergan 845 empresas y generan 65.222 empleos directos y 174.058 empleos indirectos.

La normativa vigente establece el 15% de impuesto a la renta dentro de las Zonas Francas, el cual en el territorio aduanero nacional es del 33%, aparte de la exención del impuesto a las ventas de materias primas, insumos o bienes en transacciones realizadas desde territorio aduanero nacional a zona franca y exención del impuesto a las maquinarias. Además, existe la posibilidad de deducir impuestos de inversión en activos fijos. Como contraparte, la autoridad de aplicación exige la presentación de planes de inversión y empleo.

9.4 CHINA

La selección del caso chino responde fundamentalmente a dos cuestiones, la primera de ellas es que ha servido de modelo a la experiencia de las zonas de procesamiento de exportaciones brasileras y en segundo lugar porque gran parte de la bibliografía considera que las Zonas Francas han sido una de las herramientas fundamentales a través de la cual China se ha posicionado como la gran potencia industrial que es en la actualidad. A pesar de las significativas asimetrías económicas, vale la pena observar esta experiencia.

En el período de transformación de la matriz productiva china, comenzado en la década de 1970, en el cual se pasó de una economía primaria a una de carácter industrial, las zonas francas han tenido un rol estratégico, atrayendo inversiones extranjeras que permitieron la innovación tecnológica necesaria para el desarrollo productivo. En el marco de una política aperturista inédita para este país, comenzó la instalación de zonas de procesamiento industrial con destino a la exportación en puntos estratégicos de cercanía a los puertos. Fue así como se sentaron las bases de un régimen aduanero preferencial, mediante el cual se permitía importar materias primas para su procesamiento y posterior reexportación.

Actualmente existen en China más de 200 zonas francas que concentran más de 30 millones de trabajadores. Existen 6 tipos de ellas, con regulaciones e incentivos diferenciados: Áreas de Desarrollo Económico y Tecnológico; Zonas Económicas Especiales; Zonas Fronterizas de Cooperación Económicas; Zonas Turísticas; Zonas de Libre Comercio; Zonas Francas Industriales. Estas últimas son las que han servido de modelo a la experiencia brasilera.

Las zonas francas han sido un importante polo dinamizador del desarrollo económico del gigante asiático, sintetizando su apertura al comercio exterior de la mano de la innovación, la inversión, el empleo y las exportaciones. Los diferentes tipos desarrollados, demuestran la capacidad de discernir regionalmente en función de las necesidades económicas y poblacionales, generando incentivos diferenciados y focalizados.

10.ANEXO: ZONAS FRANCAS EN ARGENTINA

10.1 BUENOS AIRES

La provincia de Buenos Aires cuenta con dos zonas francas operativas, ambas preexistentes a la sanción de la ley de 1994, la Zona Franca de La Plata y la zona Franca de Bahía Blanca-Coronel Rosales. A continuación, se detallan las características de cada una de ellas.

Nombre	Zona Franca de La Plata
Ubicación	Ensenada
Estado	Operativa
Actividad	Almacenamiento

Fue autorizada mediante Ley Nacional N° 5.142 en el año 1907, reglamentada por Decreto N° 1.788 de 1993 y reconocida como preexistente por la Ley N° 24.331.

Actualmente es la zona franca con mayor cantidad de usuarios, cantidad de operaciones e infraestructura. Con más de 130 depósitos construidos, operan en ella empresas multinacionales, grandes empresas y pymes. Cuenta con una ubicación estratégica por su cercanía con el puerto y los principales centros de consumo de la provincia y la ciudad de Buenos Aires. Radicada sobre una superficie de 70 hectáreas concesionadas, cuenta casi con 100 usuarios directos y 3400 usuarios indirectos⁷. La mercadería almacenada proviene mayoritariamente de origen China. El Concesionario Zona Franca La Plata SA está integrado por CONEVIAL SA, EXPRESS SRL, ORMAS SA y EXOLGAN SA.

Dentro de la superficie asignada a la zona franca, se encuentra en funcionamiento el Astillero Río Santiago, de carácter público-provincial, el cual cuenta con entrada independiente. Tiene carácter de usuario directo frente a la Dirección General de Aduanas y no forma parte del Concesionario a cargo de la zona.

Nombre	Zona Franca de Bahía Blanca – Coronel Rosales
Ubicación	Bahía Blanca – Coronel Rosales
Estado	Operativa
Actividad	Almacenamiento

⁷ <https://www.bazflp.com/ventajas/>

En 1856, el entonces Estado de Buenos Aires a través de la Ley N° 84 declaró Puerto Franco al Puerto de Bahía Blanca. A pesar de no haber avanzado en la constitución de la misma, en 1994 la provincia de Buenos Aires adhiere a la Ley N° 24.331 incorporando como preexistente el derecho a la radicación de una zona franca en la zona del puerto de Bahía Blanca.

El 7 de julio de 1999 a través de la Ley 12.313 se crea el Ente Zona Franca Bahía Blanca - Coronel Rosales. Desde noviembre de 2007, se encuentra administrada por el concesionario Zona Franca Buenos Aires Sur SA., conformada por el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB) y la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta (CEPA).

Se encuentra radicada en un punto de variadas conexiones por su cercanía con el puerto de aguas profundas de Bahía Blanca que cuenta con terminal de contenedores, el puerto de Coronel Rosales, así como también cercanía con el aeropuerto y el ferrocarril.

Autorizado por el Decreto de delimitación N°952/99, desarrolló la zona franca en "sub zonas". Actualmente, se organiza en lo que ellos denominan área operativa 1 y área operativa 2, la sub zona franca Puerto Galván, y 4 sub zonas francas. De acuerdo a su planificación logística, destina el almacenaje menor y la producción agroalimentaria a Coronel Rosales y el almacenaje industrial -energías renovables, gas y petróleo- y el distrito tecnológico -desarrollo de software, Data Centers y demás- al territorio de Bahía Blanca.

Si bien, como se ha mencionado, se dedica mayoritariamente a actividades de almacenamiento, actualmente se encuentra desarrollando un área de servicios al estilo de distrito tecnológico. Cuenta con 2 usuarios directos y más de 100 indirectos.

10.2 CATAMARCA

La Provincia de Catamarca no cuenta con una zona franca operativa. De acuerdo a lo establecido por el artículo N° 44 de la Ley N° 24.331, todas las provincias

que adhirieran a las previsiones de la ley deberían conformar un comité de selección y evaluación, llamar a licitación pública nacional e internacional y el concesionario designado comenzar con el desarrollo de las obras de infraestructura de la zona franca antes de la finalización del período consignado de 15 años. Si bien estaba prevista para la localidad de Tinogasta, al no haber realizado el llamado a licitación, no cumpliendo con los requisitos de la norma, la provincia de Catamarca ha visto caduco su derecho al desarrollo de una zona franca en su territorio provincial.

Sin embargo, actualmente se encuentra tramitando en el Ministerio de Economía de la Nación un nuevo expediente mediante el cual solicita a la autoridad de aplicación nacional, la firma de un nuevo convenio de adhesión que les reestablezca el derecho para desarrollar una zona franca en su provincia, tal y como lo hicieron las provincias de Jujuy y Río Negro.

10.3 CHACO

La provincia de Chaco no cuenta con una zona franca operativa. Si bien ha avanzado con los pasos previstos en la normativa, conformando el comité de selección y evaluación y adjudicando la concesión a la empresa ganadora de la licitación, actualmente la provincia se encuentra en litigio, imposibilitada para avanzar.

La Provincia, al considerar que el Concesionario no estaba avanzando con las obligaciones establecidas en el pliego de licitación, decidió avanzar en la rescisión del contrato. Posteriormente, el Concesionario decidió iniciarle juicio a la provincia por esa acción, litigio que continúa abierto desde 2011 y que, hasta tanto la justicia no se expida en favor de una de las partes, se encuentra paralizada.

10.4 CHUBUT

Nombre	Zona Franca de Comodoro Rivadavia
--------	-----------------------------------

Ubicación	Comodoro Rivadavia
Estado	Operativa
Actividad	Almacenamiento

En el período 1996-1998 se realizaron las gestiones necesarias para el llamado a licitación y adjudicación para la explotación de la zona franca, la cual quedó a cargo de una empresa creada a tal fin, denominada Zona Franca de Comodoro Rivadavia S.A. integrada por 13 empresas. Inicialmente la zona contaba con 3 hectáreas en la zona del puerto con posibilidad de ampliación de 2 hectáreas más, 3 hectáreas en la zona del aeropuerto y 55 hectáreas linderas al parque industrial de la localidad, pero estas últimas ya no se encuentran disponibles ya que han sido cedidas por la Provincia a la Municipalidad de Comodoro Rivadavia. La zona logra formalmente estar operativa en el año 2001 en las 3 hectáreas asignadas por la zona del puerto.

Cuenta con 8 usuarios únicamente realizando actividades de almacenaje y logística.

10.5 CORRIENTES

La provincia de Corrientes no cuenta con una Zona Franca operativa. Se encuentra prevista para la localidad de Paso de los Libres, sin embargo, por irregularidades en su desarrollo se encuentra en instancia judicial.

10.6 FORMOSA

La provincia de Formosa no cuenta con una Zona Franca operativa. Si bien, en su momento, se ha avanzado con todos los pasos previstos en la normativa para el llamado a licitación y adjudicando su explotación para una zona franca en la ciudad de Clorinda, en el año 2002 a pedido de la parte, la autoridad de aplicación nacional ha procedido a la revocación de la misma, no volviéndose a realizar un nuevo llamado a licitación.

10.7 JUJUY

Nombre	Zona Franca de Perico
Ubicación	Perico
Estado	Operativa
Actividad	Almacenamiento

Nombre	Zona Franca de La Quiaca
Ubicación	La Quiaca
Estado	En construcción
Actividad	Venta por menor

En el año 1994, cuando es sancionada la normativa nacional, la provincia de Jujuy resulta beneficiada con la posibilidad de contar con dos zonas francas en función del cupo otorgado por el artículo 2° que establecía *“Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para crear en el territorio de cada provincia una zona franca, incluyéndose las ya existentes a los efectos de este cómputo, pudiendo crear adicionalmente no más de cuatro (4) en todo el territorio nacional, a ser ubicadas en aquellas regiones geográficas que por su situación económica crítica y/o vecindad con otros países, justifiquen la necesidad de este instrumento de excepción.”* En este sentido, se le otorgó a la provincia en la instancia de la firma del convenio de adhesión a la Ley, una de estas cuatro zonas francas adicionales.

En los años que la normativa tiene previstos para la adjudicación y posterior inicio de obras de infraestructura por parte del concesionario, no se registraron avances por lo cual, de acuerdo a lo establecido por el artículo N°44, había caducado el derecho de la provincia para desarrollar sus zonas francas. Sin

embargo, como resultado de las gestiones de la provincia con la autoridad de aplicación nacional, en el año 2018 se decidió reestablecer los derechos originarios a través de la firma de un nuevo convenio de adhesión a la Ley N° 24.331.

Desde entonces, se ha avanzado en las instancias previstas por la normativa vigente, aprobando las adjudicaciones tanto para la Zona Franca de Perico como para la Zona Franca de La Quiaca. Esta última, estará autorizada para la venta por menor de mercadería de acuerdo a lo establecido en el artículo N° 9 de la Ley N° 24.331.

La Zona Franca de Perico se encuentra inaugurada recientemente, en marzo de 2023 mientras que la Zona Franca de La Quiaca se encuentra en la instancia de ejecución de las obras de infraestructura necesarias para su funcionamiento.

10.8 LA PAMPA

Nombre	Zona Franca de General Pico
Ubicación	General Pico
Estado	Operativa
Actividad	Multisectorial

La Zona Franca de General Pico se encuentra operativa desde el año 1998. Allí se realizan actividades de almacenamiento, así como también procesos industriales y de servicios. Esta zona cuenta con la particularidad de contar con un régimen especial que el otorga mayores beneficios, respecto al resto de las zonas francas del país.

En el año 1999 a través del Decreto N° 285 ratificado luego mediante Ley N° 25.237 se establece el régimen de excepción que se resume en los siguientes puntos principales:

- Autorización para vender al Territorio Aduanero General (TAG) la totalidad de lo producido en la Zona Franca de General Pico siempre que se dé cumplimiento a las normas de origen MERCOSUR y previo pago de aranceles e impuestos que afecten la importación.
- Exención del pago de la Tasa Estadística a las operaciones de ingreso y egreso de la mercadería.
- Reducción del 100% de las contribuciones patronales a las empresas radicadas, instando al gobierno provincial a sancionar la norma específica que garantice la sustitución de la contribución patronal, es decir, que afronte presupuestariamente la reducción.
- Invitación a la provincia y el municipio a brindar exenciones de impuestos provinciales y tasas municipales.

Estas excepciones han incentivado la radicación de industrias en la zona franca pampeana, las cuales no se encontraban con la limitación de exportar a terceros países la totalidad de su producción.

La zona franca está radicada sobre 40 hectáreas operativas y posibilidad de ampliación. Cuenta con 25 usuarios directos y 30 indirectos⁸. La explotación está a cargo de la empresa Aeropuertos Argentina 2000.

Entre las empresas radicadas se destacan los siguientes sectores productivos: alimenticio, plástico, textil, así como también industrias de software y servicios tales como Call Center.

⁸ <http://www.zflapampa.com.ar/es/usuarios/>

10.9 LA RIOJA

La provincia de La Rioja no cuenta con zonas francas operativas. Si bien también había resultado una de las provincias favorecidas con la posibilidad de desarrollar dos zonas francas en su territorio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 24.331, no realizó el llamado a licitación para la adjudicación de las zonas previstas en las ciudades de Chamental y Villa Unión.

10.10 MENDOZA

Nombre	Zona Franca de Mendoza
Ubicación	Luján de Cuyo
Estado	Operativa
Actividad	Almacenamiento

La provincia de Mendoza cuenta con su zona franca operativa desde el año 1999. Si bien en un comienzo, la explotación de la zona estuvo a cargo de una Unión Transitoria de Empresas creada a tal fin, en el año 2010 la provincia consideró que no se habían realizado las inversiones comprometidas, revocando así la concesión y dejando su explotación a cargo del IDITS (Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios de la Provincia), a pesar de estar explícitamente prohibido por la normativa vigente.

Con una ubicación clave para el comercio bilateral con Chile, en una superficie de 50 hectáreas, linderas con el Parque Industrial Provincial de Luján de Cuyo, la zona franca realiza únicamente actividades de almacenamiento.

10.11 MISIONES

Nombre	Zona Franca de Puerto Iguazú
--------	------------------------------

Ubicación	Puerto Iguazú
Estado	Operativa
Actividad	Venta por menor

La zona franca de la provincia de Misiones se encuentra operativa desde el año 2002. Al estar en una ciudad de frontera se habilitó la venta por menor prevista por el artículo N° 9 de la normativa vigente. Asimismo, el régimen de zona franca convive con el de tienda libre aprobado mediante Decreto N° 963/98, derogado y modificado por el Decreto N° 1882/2002.

Cuenta con una superficie de 42 hectáreas en la que funciona, fundamentalmente, el espacio en el que se desarrolla el “Duty free”, además de dos depósitos de almacenamiento y oficinas administrativas.

Desde el momento de la puesta en marcha y hasta la actualidad, la zona franca está concesionada a la empresa London Supply Group.

10.12 NEUQUÉN

Nombre	Zona Franca Zapala
Ubicación	Zapala
Estado	Operativa
Actividad	Almacenamiento

La zona franca neuquina ha sido inaugurada en marzo de 2023. Se habilitaron oficinas, una nave industrial para mercadería, sala de bomberos y enfermería, garita y una playa de almacenamiento de productos que pueden estar a la intemperie. El predio de la Zona Franca Zapala cuenta con 250 hectáreas, y se han desarrollado en esta primera etapa 25 hectáreas con 41 lotes con acceso a servicios. La concesión se encuentra a cargo de la empresa Servicios y Consultoría SA.

10.13 RÍO NEGRO

Nombre	Zona Franca de Río Negro
Ubicación	Sierra Grande
Estado	En desarrollo
Actividad	S/D

La provincia de Río Negro avanzó en la década de 1990 con el proceso de llamado a licitación y adjudicación de la zona franca, sin embargo, el adjudicatario no dio inicio a las obras ni concretó ninguno de los compromisos asumidos, por lo que en el año 2005 la provincia, junto con la autoridad de aplicación nacional, avanzó con la revocación del contrato.

A pesar de haber avanzado la provincia con los pasos establecidos por la normativa vigente, al no haber inicio de obras comprobable por el concesionario, en el año 2009, acontecidos los 15 años establecidos por el artículo N° 44 de la Ley 24.331 y sus modificatorias, caducó el derecho de la provincia de desarrollar su zona franca.

Esta situación fue revertida en el año 2021 de forma similar al caso de la provincia de Jujuy, ya que se avanzó con la firma de un nuevo convenio de adhesión y se estableció que la zona franca de la provincia de Río Negro se radicará en la ciudad de Sierra Grande, en terrenos cercanos a la costa marítima.

Actualmente la Comisión de Selección y Evaluación está avanzando en la redacción del reglamento interno y el llamado a licitación. La zona se proyecta en aproximadamente 200 hectáreas y está prevista la radicación de la empresa Fortescue Metals Group Ltd para el desarrollo de su proyecto de hidrógeno verde con destino a exportación.

10.14 SALTA

Nombre	Zona Franca Salta
Ubicación	General Güemes
Estado	Operativa
Actividad	Almacenamiento

Comenzó a estar operativa en el año 2001 bajo la concesión de Cozofra SA, un consorcio creado por 19 empresas para tal fin. Cuenta con una superficie aproximada de 20 hectáreas con posibilidad de duplicarla en futuras eventuales ampliaciones.

10.15 SAN JUAN

La provincia de San Juan no cuenta con una zona franca operativa. Si bien se avanzó en las primeras gestiones y la adjudicación para la explotación de la zona franca en la ciudad de Jáchal, luego no se avanzó con el inicio de obras.

10.16 SAN LUIS

Nombre	Zona Franca Justo Daract
Ubicación	Justo Daract
Estado	Operativa
Actividad	Almacenamiento

La zona franca puntana es explotada por San Luis Logística, una empresa perteneciente al gobierno de la provincia, a pesar de que la normativa explícitamente lo prohíbe, debido a desaciertos en intentos previos de adjudicación a empresas privadas.

Cuenta con una superficie de 100 hectáreas, de las cuales 42 se encuentran ya urbanizadas. Cuentan con playa de contenedores y 5.000 mt². de depósitos.

Cuenta con 3 usuarios directos y casi 30 indirectos que, eventualmente, almacenan en los depósitos de la zona franca.

10.17 SANTA CRUZ

Nombre	Zona Franca Río Gallegos
Ubicación	Río Gallegos
Estado	Operativa
Actividad	Venta por menor

Nombre	Zona Franca Caleta Olivia
Ubicación	Caleta Olivia
Estado	En construcción
Actividad	-

La provincia de Santa Cruz también resultó favorecida por el cupo extra establecido por del artículo N° 2 de la Ley 24.331 que le brinda la posibilidad de desarrollar dos zonas francas en territorio provincial.

En este sentido, luego de una serie de irregularidades en la concesión realizada a ZONAS FRANCAS SANTA CRUZ S.A., formada por una serie de empresas unidas para tal fin, e intervenciones judiciales, en el año 2013 se restituyó a la provincia de Santa Cruz, en cumplimiento del Convenio de Adhesión celebrado oportunamente, las Zonas Francas de Río Gallegos y de Caleta Olivia, autorizando la realización de operaciones de venta al por menor de mercaderías de origen extranjero en la Zona Franca de Río Gallegos, tal como lo permite el artículo 9 de la Ley 24.331. Posteriormente a la restitución, se procedió a la realización de un nuevo llamado a licitación del cual resultó

adjudicataria la empresa London Supply Group S.A. (la cual había formado parte de la primera concesión revocada por irregularidades).

La Zona Franca de Río Gallegos fue habilitada por AFIP a través de la Resolución N° 4340/2018, y comenzó a operar en octubre de 2021. Tiene autorizada la venta por menor de cierta mercadería (Perfumería, cosmética, juguetes, electrodomésticos, etc.) gozando de una franquicia máxima de U\$S 600 por mes, por persona, reduciéndose dicha franquicia en un 50% en caso de menores de 16 años de edad. También, por fuera de la franquicia establecida para venta por menor, las personas con residencia en la provincia pueden acceder a la compra de vehículos automotores, libres de impuestos, que al momento de ingreso a la zona franca no superen los U\$S 35.000 FOB para autos, U\$U 56.000 para pick ups y USU 5.000 para motos. Solo se puede adquirir un vehículo automotor cada 5 años, contados a partir de la fecha de su patentamiento.

La Zona Franca de Caleta Olivia aún no cuenta con habilitación de la AFIP.

10.18 SANTIAGO DEL ESTERO

La provincia de Santiago del Estero no cuenta con zonas francas operativas. Si bien también había resultado una de las provincias favorecidas con la posibilidad de desarrollar dos zonas francas en su territorio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 24.331, no avanzó con el llamado a licitación para el inicio de obras.

10.19 TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DE ATLÁNTICO SUR

La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur cuenta con un régimen fiscal y aduanero especial, de promoción del desarrollo económico, con fines geopolíticos creado por Ley N° 19.640 de fecha 16 de mayo de 1972.

10.20 TUCUMÁN

La provincia Tucumán no cuenta con una zona franca operativa. Si bien ha avanzado durante la década del '90 en la adjudicación a un concesionario privado, actualmente se encuentra resolviendo cuestiones judiciales.

11. FUENTES DE INFORMACIÓN

11.1 BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Mauro y Vargas, Rafael (2022) *Desarrollo de la Zona Franca de Comodoro Rivadavia*. Consejo Federal de Inversiones. (<http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/desarrollo-de-la-zona-franca-de-comodoro-rivadavia-provincia-de-chubut/>)
- Ceballos, Miguel (2008) *La República Popular China: la última revolución industrial* en China: una necesidad para una empresa global. Experiencias de internacionalización de empresas españolas en mercados emergentes, Servicio de Publicaciones de la Universidad Antonio de Nebrija, Madrid , pp. 89 – 102
- Dirección Nacional de Zonas Francas, Ministerio de Economía de la República Oriental del Uruguay: *Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay – 2020*.
- Fu, Xiaolan y Gao, Yuning (2007) *Estudio sobre las zonas francas industriales en China*, (<http://www.ilo.int/public/french/dialogue/download/epzchineespagnol.pdf>).
- Michalczewsky, Kathia (2012): *El desempeño de las zonas francas en Argentina. Una aproximación a los determinantes* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Universidad de San Andrés Argentina. Disponible en: <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/10893/1/%5bW%5d%20%5bP%5d%20MNRI%20Michalczewsky%2c%20Kathia.pdf>
- Vázquez Barquero, Antonio (2007) *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial* Investigaciones Regionales, núm. 11, pp. 183-210 Asociación Española de Ciencia Regional, Madrid, España.
- Vega Correa, Martín Lautaro (2014) *Zonas Francas en Brasil: Análisis de la legislación vigente*. Revista de la Facultad de Derecho, VOL 5. NÚM 2.

11.2 PÁGINAS EN INTERNET CONSULTADAS

- Asociación de Zonas Francas de las Américas: www.asociacionzonasfrancas.org
- Asociación Mundial de Zonas Económicas Especiales: <http://www.wepza.org>
- Cámara Argentina de Concesionarios de Zonas Francas: <https://camara-caczf.com/>
- Centro de Información Oficial de la República Oriental del Uruguay: <https://www.impo.com.uy/>
- Ministerio de Economía de la República Oriental del Uruguay: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/elegir-zonas-francas-uruguay>
- Superintendencia de la Zona Franca Manaus (SUFRAMA): <https://www.gov.br/suframa>
- World Free Zones Organization: www.worldfzo.org
- Zona Franca La Plata: <https://www.bazflp.com/ventajas/><http://www.worldfzo.org/>
- Zona Franca de General Pico <http://www.zflapampa.com.ar/>
- Zona Franca Córdoba <http://www.zofracor.com.ar/>
- Zona Franca de Concepción del Uruguay <https://www.zfcdu.com.ar/>
- Zona Franca Santafesina <https://www.santafe.gov.ar/>

11.3 PERSONAS ENTREVISTADAS

- Blanda, Marcos – Secretario de Agricultura de la Provincia de Córdoba.
- Burcher, Germán - Secretario de Comercio Exterior de la Provincia de Santa Fe
- Costa, Walter - Director del Ente Zona Franca Santafesina.
- Fellin, Armando – Representante de International Star, Zona Franca Concepción de Uruguay

- Fernández, Lucila – Representante del Municipio en el Ente Zona Franca Santafecina.
- Gancerain, Celeste – Representante de Zofravilla
- Gay, Jorge - Administrador del Instituto de Zona Franca de Concepción del Uruguay.
- Gay Balmaz, Marcelo - Presidente Ente Autárquico Puerto Concepción del Uruguay.
- Ibañez, Pablo – Comisión de Transporte, Bolsa de Comercio de Rosario
- López, Delfina - Asesora Técnica en Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología | Secretaría de Comercio Exterior
- Masello, Walter - Director del Ente Zona Franca Santafesina.
- Rosotto, Roberto – Gerente General en Agencia ProCórdoba
- Sesé, Alfredo – Secretario Técnico Comisión de Transporte, Bolsa de Comercio de Rosario.
- Terré, Emilce – Economista en jefe de la Bolsa de Comercio de Rosario.