

"Sinergia entre Zonas Francas y
Agencias de Promoción: impulsando
el desarrollo económico y la
competitividad internacional"

Alumno: Gonzalo Bronstein

Tutor: Juan Carlos Hallak

Seminario: Ana Laura Fernández

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Buenos Aires

2023

A Sergio, con mucho cariño

Contenido

1. Introducción	4
2. Estado del arte.....	6
3. Zonas Francas en Argentina	11
Beneficios no diferenciales	11
Beneficios Diferenciales	12
Problemáticas de las Zonas Francas en Argentina.....	13
Reflexiones finales	17
4. APE y API en Argentina (AAICI)	18
Introducción.....	18
Historia y formación de la AAICI	18
La Agencia en la actualidad.....	19
5. Propuesta de política	22
A. Soluciones con herramientas ya existentes	22
Funciones de PROCOMER.....	23
Funciones de Uruguay XXI	24
Propuesta para la AAICI	25
Reflexiones finales.....	27
B. Soluciones con nuevas exenciones fiscales	27
6. Conclusión	29
7. Anexo.....	31
8. Bibliografía	34

1. Introducción

Argentina ha enfrentado históricamente una escasez crónica de divisas, reflejada en los recurrentes ciclos de *stop & go* de su economía. Este déficit de divisas podría mitigarse mediante un régimen de Zonas Francas (ZF) efectivo, que no solo generaría divisas a través de las exportaciones, sino que también atraería Inversión Extranjera Directa (IED), contribuyendo así a la estabilidad macroeconómica. A su vez, los costos de producción en Argentina, sujetos a variaciones constantes por factores macroeconómicos y políticos, han mermado la competitividad internacional de las empresas locales. En este contexto, la implementación adecuada de un régimen de Zonas Francas podría ofrecer un alivio significativo, reduciendo los costos fiscales y otorgando a las empresas argentinas una ventaja competitiva en los mercados globales.

Para llevar esto a cabo, es necesaria una correcta promoción, control y análisis del Régimen de Zonas Francas de nuestro país. La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) puede tener un rol clave en ese sentido, ya que cuenta con diversas herramientas que servirían para esto. Sin embargo, hoy en día el estado del régimen de Zonas Francas se encuentra obsoleto, con poca actividad exportadora, por lo que promoverlo activamente no tendría ningún efecto. De hecho, esto es lo que sucede actualmente: Argentina no promociona el régimen porque no resulta atractivo para sus potenciales beneficiarios. Para revertir esta situación, es muy probable que se requiera un cambio en el Régimen, que puede ser tanto una optimización y uso de herramientas que ya existen como una reformulación de la vigente Ley de Zonas Francas (Ley 24.330), flexibilizando cuestiones operativas y creando nuevos sistemas de incentivos.

El trabajo consta de cuatro capítulos: una revisión bibliográfica, un estado de situación sobre las Zonas Francas en Argentina, una descripción de la agencia de promoción de exportaciones y de inversiones de Argentina, la AAICI, y una propuesta de modificación del Régimen de ZFs.

El capítulo 1, “Estado del arte”, brinda una revisión bibliográfica centrada en dos aspectos fundamentales: el papel de las Zonas Francas como instrumentos de desarrollo económico —principalmente en países en desarrollo— y la función de las Agencias de Promoción de Exportaciones e Inversiones. Se examina el uso de las Zonas Francas para atraer inversiones, fomentar exportaciones y generar empleo, así como el papel de las Agencias de Promoción en el objetivo de superar barreras informativas en el comercio internacional y proporcionar asesoramiento y apoyo a las empresas exportadoras.

En el capítulo 2, se ofrece un panorama general del estado actual de las ZFs en Argentina, identificando los desafíos clave para su desarrollo efectivo. Se explora cómo las Zonas Francas han enfrentado dificultades para cumplir con su objetivo de impulsar el comercio, la actividad industrial exportadora y la inversión. El análisis revela que, a pesar de ofrecer beneficios como exenciones fiscales y simplificación de trámites, su aplicación se ha limitado mayormente al almacenamiento de mercancías importadas, con escasa o nula

actividad exportadora, sugiriendo la necesidad de una revisión y posible reforma del Régimen.

El capítulo 3 se enfoca en la AAI CI, repasando su historia y evolución desde la Fundación ExportAr, una entidad previa dedicada a la promoción de exportaciones. Se observa el papel actual de la AAI CI en la facilitación de proyectos de inversión productiva, ofreciendo asistencia en procedimientos, eliminando barreras burocráticas y actuando como un enlace con diferentes áreas del Estado.

En el capítulo 4, se presenta una propuesta de política enfocada en mejorar la eficacia del régimen de Zonas Francas en Argentina. Se plantean dos tipos de enfoques: el primero busca optimizar el régimen con las herramientas y recursos actuales, incluyendo una mayor integración y participación de la AAI CI en la promoción, análisis y facilitación de estas zonas. El segundo enfoque sugiere cambios en la legislación para abordar los desafíos estructurales del régimen, donde se propone la creación de Zonas Francas Productivas y Sub-Zonas Francas, ambas con exenciones fiscales adicionales. En ambas propuestas, se destaca la importancia de simplificar los procesos administrativos y proporcionar asesoramiento efectivo para la resolución de trámites, así como la necesidad de elaborar informes de seguimiento que ofrezcan una visión clara sobre el progreso y los retos de las Zonas Francas en Argentina.

2. Estado del arte

Este trabajo tiene como objetivo contribuir con la literatura acerca de las políticas de promoción tanto de exportaciones como de inversiones. En específico, busca dar cuenta de cómo las Agencias de Promoción de Exportaciones pueden potenciar a las Zonas Francas y realizar trabajos en conjunto.

A las Zonas Francas se las puede definir como un área dentro de un territorio nacional en donde rige una regulación distinta a la del territorio aduanero general (Ramos et al. 2012). A su vez, Scatizza (2021) las define como un sector que funciona como “un ámbito territorial delimitado geográficamente extra-aduanero, respecto del resto del territorio nacional o bloque económico, en donde las operaciones de exportación e importación no se encuentran afectadas por prohibiciones del tipo económico, encontrándose estas exentas del pago de tributos a la importación y exportación en el ingreso y egreso de mercaderías desde y hacia el resto del territorio en el que se emplazan”.

Las Zonas Francas surgieron como estrategia de los países en vías de desarrollo, especialmente en Latinoamérica y ciertas economías asiáticas, durante la década de los ochenta y noventa. Esta iniciativa se adoptó para modificar sus políticas de comercio e inversión, luego del agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, con el objetivo de estabilizar el sector externo e incrementar el nivel de actividad, en respuesta a necesidades urgentes surgidas en el marco de la crisis de deuda externa. Bajo este tipo de regímenes se lograría, por un lado, mitigar la presión sobre la balanza de pagos mediante la atracción de IED y la promoción de exportaciones. A su vez, contribuiría a aliviar la recesión y el desempleo, estimulando la actividad económica y la creación de puestos de trabajo (Granados & Ramos Martínez, 2012).

Según Farole & Akinci (2011), las Zonas Francas cumplen típicamente uno o más de los siguientes objetivos:

- Atracción de IED.
- Generación de empleo.
- Fomento de exportaciones como parte de una estrategia de desarrollo más amplia.
- Cumplir el rol de espacios de testeo de políticas de potencial implementación a nivel nacional.

Agarwal (2005) llega a definiciones similares, afirmando que la promoción de exportaciones y la atracción de IED normalmente son los objetivos dominantes.

La mayoría de estas Zonas comparte, a su vez, alguno de los siguientes beneficios (McCallum, 2011; Hallak & Lopez, 2022):

- Exoneración de impuestos directos, indirectos (IVA) en compras nacionales y a las importaciones, específicamente de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital.

- No aplicación de eventuales controles de divisas y libre transferencia de utilidades al exterior.
- Provisión de servicios administrativos simplificados, especialmente para facilitar la importación y exportación.
- Suministro de infraestructura mejorada para la producción, el transporte y la logística.

Debido a que este tipo de regímenes conllevan importantes renunciaciones fiscales por parte del Estado, existe una amplia discusión acerca de la conveniencia de implementar dicha política, debido a que sus resultados son ambiguos, con evidencia que muestra tanto casos de éxito como de fracaso. En este sentido, Jayanthakumaran (2003) afirma que las Zonas en Corea del Sur, Malasia, Sri Lanka, China e Indonesia son económicamente eficientes y generan retornos por encima de los costos de oportunidad de los respectivos países, siendo además una fuente importante de empleo y de encadenamientos hacia la economía en su conjunto. Lo mismo es respaldado por Céspedes Torres (2011) en su metodología de análisis costo-beneficio. De hecho, las Zonas Francas de carácter industrial fueron un factor determinante en el desarrollo de la economía China. Estas surgieron en la década de los ochenta no solo con el objetivo de atracción de IED sino también con la experimentación de técnicas de vanguardia de gestión empresarial (McCallum, 2011). Si bien no hay suficientes datos al respecto, es de esperar que los flujos masivos de IED a China hayan contribuido a su alto crecimiento económico (Céspedes Torres, 2011).

En el contexto de América Latina, las Zonas Francas presentan variaciones en términos de rendimiento. Un estudio realizado por Céspedes Torres (2011) ilustra estas diferencias. Según esta evaluación, países como Costa Rica han mostrado resultados positivos, donde la rentabilidad de las Zonas Francas es comparable o incluso superior a la de algunas economías asiáticas, contribuyendo significativamente a la economía doméstica en su conjunto. Por otro lado, el análisis destaca desempeños menos favorables en naciones como Honduras, Nicaragua y México. En estos casos, la rentabilidad de las Zonas Francas se considera relativamente baja, ya que no aportan beneficios económicos sustanciales a través de salarios o impuestos. Al mismo tiempo, estos regímenes podrían estar incurriendo en costos económicos considerables para las economías locales. En Uruguay, mediante un estudio similar también se observó que el beneficio generado por las empresas en régimen de Zona Franca fue casi seis veces superior al monto de impuestos exonerado (CERES, 2022). Para República Dominicana, un estudio del Banco Mundial (2017) arribó a que el stock de activos de las empresas en Zona Económica Especial (ZEE) era un 8,1% mayor en comparación con lo que habría sido sin los incentivos.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta evidencia tiene una limitación metodológica que requiere tomar precaución en su interpretación, ya que existe la posibilidad de que los beneficios estimados de las Zonas incluyan aquellos que se habrían obtenido de todos modos, incluso sin los incentivos. En este caso, la ecuación costo-beneficio podría arrojar resultados opuestos (Hallak & López, 2022). En esta línea, un estudio realizado por Artana y Templado (2015), que analiza los casos de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, encuentra que existe un alto riesgo de que las exoneraciones fiscales hayan favorecido a proyectos de alta rentabilidad que se habrían llevado a cabo sin los incentivos. Específicamente en el caso de Costa Rica, se observa que el nivel de exoneración no parece tener un impacto en la inversión.

Con respecto a Argentina, se implementó el programa de Zonas Francas en 1994 mediante la Ley 24.330. El artículo 4 de la Ley dicta que “las zonas francas tendrán como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que, el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas, se extiendan a la inversión y al empleo”. Sin embargo, la evidencia muestra que estos objetivos planteados a priori no han sido alcanzados: el intercambio comercial realizado a través de Zonas Francas representa una pequeña parte del total de los flujos comerciados, la principal actividad realizada dentro de estas áreas es el almacenamiento de mercaderías para su posterior ingreso en el territorio nacional y, además, no se han generado progresos económicos significativos en las regiones en las que se encuentran (Michalczewsky, 2009).

En resumen, la experiencia con las Zonas Francas en América Latina y el Caribe es mixta, e incluso algunos estudios de casos favorables presentan limitaciones metodológicas. Se puede argumentar que los casos más exitosos no solo se deben a una mejor planificación y gestión de las zonas, sino también a los esfuerzos de política en otras áreas y a otras ventajas de ubicación relevantes, como el capital humano y el marco institucional. En contraste, se destaca que en el este de Asia estas zonas han funcionado como parques científico-tecnológicos, algo que solo se ha replicado a nivel nacional en Uruguay en la región, aunque no se disponen de datos sobre el impacto de esta innovación debido a su reciente implementación (Hallak & López, 2022).

Otro tipo de política de fomento a las exportaciones y al desarrollo económico son las Agencias de Promoción de Exportaciones y las de Promoción de Inversiones. Con respecto a las primeras, cabe destacar que estas surgen para solucionar un problema de información. Este tipo de problemas supone una de las barreras más relevantes para la exportación, tanto en términos de frecuencia de aparición como de impacto. En las últimas décadas, varios países en desarrollo han establecido organizaciones de promoción comercial con el propósito de ayudar a las empresas a superar este tipo de problemas. Al desempeñar esta función, ofrecen a los exportadores una amplia gama de servicios, desde asesoramiento en el proceso de exportación hasta el patrocinio de su participación en misiones comerciales y ferias, la coordinación de agendas comerciales (Volpe & Carballo, 2010), la recolección, el procesamiento y la difusión de información sobre los mercados de destino y el ofrecimiento de guías para importar dirigidas a potenciales compradores, resaltando la oferta exportable del país y proveyendo catálogos de proveedores (Hallak & López, 2022). Existe una amplia variedad de organizaciones de promoción de exportaciones según la naturaleza de su creación y control organizativo. En principio, estas variantes organizativas se pueden agrupar en cuatro modelos (Jordana, Volpe & Gallo, 2010). El primero consiste en organizaciones ubicadas dentro de un ministerio (asuntos exteriores, comercio y/o industria, y menos frecuentemente, economía), como un departamento o dirección general, a menudo con mayor autonomía interna que una simple sección. El segundo refiere a organizaciones autónomas, bajo el control y supervisión de un ministerio, pero con una identidad separada, incluida autonomía organizativa. Luego, están las organizaciones independientes, generalmente adoptando una forma mixta público-privada y con financiación pública, sin un control directo del ministerio encargado de los asuntos comerciales internacionales. Por último, también figuran organizaciones puramente privadas, con financiación diversificada y apoyo gubernamental, creadas y controladas por asociaciones comerciales o empresariales.

Las Agencias existen a nivel regional en casi todos los países de América Latina y, excepto los casos de Chile y Costa Rica en donde hay Agencias de Promoción exclusivas para exportaciones, en general estas organizaciones tienen a su vez a cargo la atracción de IED y/o otras funciones como la promoción de turismo. Con respecto al impacto de las Agencias sobre las exportaciones, hay bibliografía que sostiene que varias de ellas han logrado sus objetivos, existiendo evidencia de efectos significativos tanto en valores exportados, así como también en la cantidad de empresas que participan en los despachos de los países (Cruz et al, 2018).

A su vez, diversos estudios de evaluación de impacto a nivel empresarial, especialmente en América Latina, han demostrado efectos positivos del apoyo de las Agencias de Promoción de Exportaciones (APEs), pero no necesariamente impactaron de igual manera en todos los países. Volpe Martincus & Carballo (2008) analizaron cómo las actividades de PROMPEX, la agencia peruana de promoción de exportaciones, ayudaron a las empresas a expandir sus mercados. Descubrieron que PROMPEX fue eficaz en ayudar a las empresas a exportar a más países, aunque no necesariamente en aumentar la cantidad de ventas en los mercados donde ya estaban presentes. De forma similar, en Uruguay, Volpe Martincus & Carballo (2010a) observaron que Uruguay XXI, la agencia de promoción de exportaciones uruguaya, ayudó a las empresas a entrar en nuevos mercados, especialmente fuera de la OCDE, y a vender productos nuevos y diferenciados. Sin embargo, no contribuyó a aumentar las ventas en los mercados ya existentes. Al estudiar a los exportadores colombianos, Volpe Martincus & Carballo (2010b) encontraron que PROEXPORT, la APE colombiana, no solo fomentó que las empresas vendan en más países y con una gama más amplia de productos, sino también que aumenten las ventas en los lugares donde ya exportaban. A su vez, Volpe Martincus & Carballo (2010c) identificaron que los servicios de PROCHILE, la agencia chilena, tuvieron un mayor impacto en su ayuda a las empresas para empezar a exportar y en aumentar significativamente las ventas, tanto en los mercados nuevos como en los ya existentes. En Argentina, Volpe Martincus et al. (2012a) evaluaron el impacto del Programa de Promoción de Exportaciones (EPA) de la Fundación ExportAR (2007) en el desempeño exportador de las empresas argentinas. Sus hallazgos sugieren que la iniciativa de ExportAR contribuyó a mejorar la capacidad de las empresas argentinas para expandirse en los mercados internacionales. Al estudiar las exportaciones de Costa Rica, Volpe Martincus y Carballo (2012b) descubrieron que PROCOMER, la Agencia de Promoción de Exportaciones de ese país, ayudó a las empresas que ya comercializaban productos diferenciados a expandirse a nuevos mercados. Sin embargo, no necesariamente incrementó las ventas en los mercados existentes ni añadió más variedad de productos a sus envíos.. En la misma línea, Cruz (2014), mostró que APEX, la agencia de promoción de exportaciones brasileña fue particularmente efectiva en ayudar a las empresas a empezar a exportar. Sin embargo, su impacto varió según el tamaño y el tipo de industria de cada empresa.

Por otra parte, se ha observado mejoras en el desempeño económico y la generación de empleo de las empresas beneficiarias, así como en el desarrollo de habilidades en áreas como marketing, ventas y producción. Además, se ha encontrado que el apoyo de las APEs tiene un mayor impacto en empresas pequeñas, aquellas que aún no exportan o aquellas que buscan ingresar a nuevos mercados o diversificar sus productos. Asimismo, se destaca que las exportaciones de productos diferenciados o no tradicionales experimentan un mayor impulso a través de los programas de las APEs (Hallak & López, 2021).

Las Agencias de Promoción de Inversiones tienen un origen similar a las de Exportaciones: surgen a partir de la existencia de fallas de información. El acceso a información precisa y confiable sobre el entorno empresarial de un país puede ser costoso y constituir un proceso desalentador para las empresas extranjeras que desean invertir. La falta de conocimiento o comprensión de regulaciones, cultura empresarial y condiciones del mercado local, entre otros factores, resulta en altos costos relacionados con el proceso de aprendizaje y puesta en marcha de las operaciones. Estos obstáculos pueden disuadir a las empresas de concretar sus inversiones potenciales. Es por ello que las Agencias desempeñan un espectro bastante amplio de funciones, denominadas primarias y complementarias (CEPAL, 2005). Las primeras abarcan análisis de oportunidades, marca país, servicios al inversionista y seguimiento y servicios posteriores a la inversión. Las segundas refieren a la mejora del entorno empresarial, asesoramiento a las autoridades y aumento de competitividad de las empresas locales. A su vez, suelen ser organismos públicos prácticamente autónomos o forman parte de algún ministerio (Hallak & López, 2022). En términos de impacto, la asistencia de una API incrementa la probabilidad de que una compañía multinacional abra su primera filial en el país en 8,2% en promedio. Si se habla de empresas que ya se encuentran instaladas, se observa impacto positivo en los países más grandes de la región: Brasil y México (Volpe Martincus, 2021).

3. Zonas Francas en Argentina

El Régimen de Zonas Francas (ZF) argentinas se creó en 1994 bajo el marco de la Ley N° 24.331. De acuerdo con su artículo 4, estas se implementaron con el objetivo de “impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora” a través del “aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas”, lo que llevaría a aumentar la “inversión y el empleo”.

Los beneficios dispuestos por el régimen son, en parte, ventajas que se pueden encontrar en otros regímenes de promoción dentro del Territorio Aduanero General (TAG). Estos van desde la exención de impuestos en importaciones y servicios hasta la simplificación de trámites y la posibilidad de importar bienes de capital usados, lo que convierte a las Zonas Francas en un entorno atractivo para la inversión y el comercio internacional. En base a esto se describen con mayor detalle los principales atractivos del régimen (Mariano Scatizza, 2021; CFI, 2022; Rafael Vargas, 2023), los cuales pueden dividirse entre beneficios que ya se encuentran en otros regímenes de promoción dentro del TAG y aspectos diferenciales de Zona Franca.

Beneficios no diferenciales

Las Zonas Francas en Argentina comparten con otros regímenes una serie de beneficios fiscales que favorecen las actividades de exportación, reflejados en una serie de exenciones y simplificaciones impositivas. En primer lugar, no se paga IVA al realizar los despachos de las mercaderías, por lo que no existe la necesidad de tramitar el reintegro de ese impuesto. Se puede acceder a este beneficio estando fuera del régimen, mediante la Solicitud de reintegro del impuesto facturado en AFIP. Adicionalmente, al exportar mercancías producidas en la zona franca hacia terceros países, sólo los insumos originarios del TAG están sujetos a derechos de exportación. Esto significa que la incorporación de valor agregado en la zona franca está exenta de estos derechos, lo que podría llegar a incentivar la producción y la exportación de bienes manufacturados en estas áreas. El mismo beneficio puede ser adquirido dentro del TAG siempre y cuando la exportación sea realizada por Micro Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES) (Decreto N°302/2021) y la suma impositiva no supere los US\$ 500 mil dólares.

Por el lado de las importaciones, el régimen exime de impuestos en las importaciones de mercancías desde terceros países. Esto significa que no se aplican derechos aduaneros, IVA, impuestos internos, percepción de IVA y ganancias a las mercancías importadas, lo que reduce los costos para las empresas que operan en las zonas francas. Para acceder a los mismos beneficios fuera de la Zona Franca, es posible adherirse al régimen de Importación Temporal (CTIT), que permite la importación de insumos para perfeccionamiento industrial sin pago de aranceles ni tributos para aquellos bienes finales que tendrán como destino la exportación. Otra ventaja relevante es que, al importar mercancías desde el TAG, no se paga el IVA, lo que fomenta el comercio dentro de la zona

franca y promueve la importación de insumos y productos sin la carga fiscal del IVA. Esta ventaja, si bien no se puede encontrar fuera del TAG, no tendría sentido utilizarla, ya que surge para resolver una problemática intrínseca a la Zonas Francas. Por último, en las ZF existe la posibilidad de importar bienes de capital nuevos sin el pago de arancel de importación. Este beneficio también se puede obtener mediante el Régimen de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión (Resolución 256/00). Para acceder a él, las empresas deben clasificarse como Industria Manufacturera bajo determinadas categorías de tabulación y cumplir con los requisitos establecidos por la normativa. Esto incluye la inscripción en el Registro Único del Ministerio de Producción y la presentación mediante Trámite a Distancia. Además, se requiere la adjunción de documentación específica, como un dictamen técnico del INTI o un organismo equivalente, documentación de compra, planos generales y técnicos, y contratos de comodato en casos aplicables. En ciertas circunstancias, también se necesitan declaraciones de proyectos críticos por los ministerios pertinentes. A su vez, se puede acceder al Régimen de Importación Temporal de Bienes de Capital, que consiste en la importación de este tipo de bienes con la eximición del pago de aranceles de importación por un plazo determinado que, una vez finalizado, deberá ser reexportado. El beneficio puede ser útil para empresas multinacionales, ya que pueden relocalizar su capital en Argentina para la elaboración de un producto determinado y luego lo pueden o a la casa Matriz o a las subsidiarias.

Beneficios Diferenciales

El régimen de Zona Franca posee algunas ventajas exclusivas, es decir que no comparte con otros regímenes que actualmente ofrece el Estado. En primer lugar, radicarse en una zona franca también significa no tener que lidiar con la tramitación de Licencias de Importación No Automáticas (LNA) al ingresar mercancías desde el extranjero. Las LNA se establecen como control previo a la importación, y su aprobación puede llegar a demorar hasta 60 días. Esta simplificación administrativa agiliza los tiempos de disponibilidad de las mercancías en Argentina y facilita el comercio. A su vez, si bien el reintegro del IVA a las exportaciones se puede conseguir por fuera de la Zona Franca, dentro del régimen no hace falta realizar los trámites correspondientes para el reintegro -que involucra, entre otras cosas, una declaración jurada y un “informe especial extendido por contador público independiente” (AFIP, 2023)- debido a que directamente se está exento del IVA, lo que implicaría un mayor dinamismo y menos trabas burocráticas. Otra ventaja significativa es la posibilidad de importar bienes de capital usados sin la obligación de abonar impuestos. Esta modalidad solo rige para aquellos bienes de capital que estén habilitados para ser importados a nivel nacional. La compra de este tipo de bienes está regulada por la Resolución N°909/94 (1994) que diferencia entre tres tipos de bienes de capital usados: los que se pueden importar libremente, los que se pueden importar con CIBU (Certificado de Importación de Bienes Usados) y los que su importación está prohibida. Si bien es posible recibir cierta eximición fiscal para estos bienes, no resulta del 100% como lo es en las ZFs y adicionalmente se debe recurrir a una mayor cantidad de trámites y procesos. A su vez, se pueden importar bienes de capital nuevos sin abonar su nacionalización, es decir con la eximición de pago de derechos de importación, IVA, percepción de IVA e impuesto a las ganancias. Si bien se ha visto que se puede acceder a esta ventaja por fuera del régimen, allí se requiere de una serie de pasos adicionales que podrían llegar a enlentecer la operación.

En términos impositivos, al instalarse en una Zona Franca la empresa queda exenta de ingresos brutos, impuesto a los sellos e impuestos nacionales a los servicios básicos.

Con respecto a las actividades permitidas a realizarse dentro de las Zonas Francas, se pueden desarrollar actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, estas últimas con el objetivo de exportar la mercadería que resulta a terceros países. Dentro de las actividades, se contemplan las acciones necesarias para garantizar la preservación de las mercancías y realizar modificaciones habituales con el fin de mejorar su presentación, calidad comercial o preparación para el transporte. Estas acciones incluyen la división o unión de paquetes, la creación de lotes, la clasificación y el cambio de embalaje, siempre y cuando dichas modificaciones no impliquen un cambio sustancial en la naturaleza de los productos. Por otro lado, el artículo N°2 de la Ley de Zonas Francas dicta que se pueden crear no más de una ZF por provincia, sin tener en cuenta una nómina de cuatro ZFs que pueden ubicarse en cualquier parte del territorio nacional, debido a “su situación económica crítica y/o vecindad con otros países, que justifiquen la necesidad de este instrumento de excepción.”. Dicho esto, se presenta en el Anexo un relevamiento de las Zonas Francas instaladas actualmente en nuestro país, explicando sus principales características (Tabla A1). Al observar la caracterización es posible apreciar que las ZFs se encuentran subocupadas -solo dos Zonas Francas poseen el 50% o más de su superficie en actividad- y que siete de las doce Zonas que existen en el país solo se utilizan para almacenamiento de mercancías que luego son exportadas al Territorio Aduanero General o reexportadas, lo que da cuenta de una casi nula actividad industrial exportadora en estas áreas. Por ende, el objetivo con el cual el Régimen había sido fundado no parece estar cumpliéndose. La única Zona Franca que tiene cierto éxito en actividad industrial es la ubicada en General Pico, debido a que ha logrado que se instalen allí empresas manufactureras de diversos rubros como el alimenticio, el plástico, el de neumáticos, el textil y el petrolero, entre otros. Sin embargo, como se ve en la Tabla 1, esta Zona posee solo el 36% de la superficie operativa, y las empresas allí instaladas no producen para exportar, sino que se dedican a vender dentro del mercado interno, cuestión que se trata en la siguiente sección. A su vez, esta Zona cuenta con la reducción del 100% de los aportes patronales, algo que no sucede en el resto de las ZFs.

Problemáticas de las Zonas Francas en Argentina

Según un Informe del Consejo Federal de Inversiones (CFI) realizado por Vargas & Álvarez (2022), los motivos por los cuales las Zonas Francas no cumplen con sus objetivos son variados, y en parte se deben a problemas operativos y burocráticos. Uno de ellos es la fiscalización de la Aduana, que resulta incómoda tanto para las empresas como para la Aduana misma. Otro problema relacionado a lo operativo del día a día es que las ZFs facilitan las operatorias de importación, pero complejizan las de exportación, especialmente cuando en el proceso productivo participan bienes nacionales. Para cada producto fabricado en una Zona Franca es necesario obtener un certificado de tipificación, que detalla la conversión de insumos en el producto final, incluyendo los desperdicios. Este certificado requiere un informe técnico del INTI o de una Universidad Nacional, y la aprobación de la Dirección de Exportaciones de la Subsecretaría de Gestión Comercial Externa. Además, el uso de insumos nacionales implica operaciones de exportación adicionales en comparación con los procesos realizados en el TAG, ya que se debe realizar una operación de exportación al ingresar a la ZF y otra operación de exportación cuando sale el bien final, lo

que implica una exportación extra si se lo compara con realizar el mismo proceso dentro del TAG. En línea con lo mencionado, el insumo nacional debe trasladarse previo al ingreso a la ZF a un depósito fiscal para obtener la documentación que les permita ingresar al Régimen. A esto se le suma que la producción sólo puede llevarse a cabo en horario laboral aduanero, es decir entre las 9 y 17hs para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gran Buenos Aires y entre las 8 y las 16hs para el interior del país (Disposición N° 419/2013). De acuerdo con lo conversado con Rafael Vargas (2023), si, por ejemplo, un proveedor del interior arriba fuera del horario establecido, se debe pagar el doble de lo que se pagaría dentro del horario de operación de cargas administrativas por las operaciones de exportación o importación.

Una problemática significativa en las Zonas Francas de Argentina es su ubicación, que a menudo se encuentra alejada de los principales centros de consumo y de las vías de salida para la exportación. Esta situación geográfica presenta desafíos logísticos considerables, ya que las empresas ubicadas en estas zonas enfrentan mayores dificultades y costos en el transporte y distribución de sus productos. La lejanía de los centros urbanos y las rutas comerciales principales no solo incrementa los tiempos de entrega, sino que también puede impactar negativamente en la eficiencia operativa y la competitividad de las empresas. Además, esta localización puede limitar el acceso a servicios esenciales y a una mano de obra calificada, lo que a su vez puede restringir el potencial de crecimiento y desarrollo de las actividades económicas en estas zonas.

Otra cuestión es la restricción de ventas al TAG de productos fabricados en las ZFs. La Ley 24.331 prohíbe las ventas de los bienes transformados dentro de las ZFs al Territorio Aduanero General (excepto los bienes de capital autorizados por la autoridad de aplicación). Esta restricción puede llegar a resultar un limitante para las empresas, especialmente a las PyMEs, que generalmente comienzan abasteciendo al mercado interno antes de exportar. En esa línea, producir solo para exportar tiene cierto riesgo, ya que la pérdida de un mercado puede ser de un día para otro y encontrar nuevos puede demorar tiempo, no así las ventas al mercado interno. El único caso en Argentina de una Zona Franca con habilitación para vender al TAG es la de General Pico, en la Pampa. Sin embargo, este beneficio tampoco parece haber hecho la diferencia, ya que no hay empresas productivas con perfil exportador operando dentro del régimen y la superficie operativa no llega al 40%.

Por otra parte, la normativa del MERCOSUR establece que los productos elaborados dentro de las ZFs deben pagar aranceles como si fueran de países no miembros para ingresar a los países socios, lo que resta competitividad debido al pago de derechos de importación. Si bien en 2021 Argentina adhirió a la Decisión 33/2015 del MERCOSUR (2015), que implica que la mercadería que transite o se almacene en Zonas Francas dentro del bloque no pagará el Arancel Externo Común como sucedía anteriormente, el beneficio no genera ningún incentivo adicional a instalarse en dichas Zonas para producir, debido a que las transformaciones de la mercadería dentro de las instalaciones del régimen siguen perdiendo el origen.

Otro aspecto a considerar es la dinámica de los incentivos en las Zonas Francas. Según Leite (2020), presidente del concesionario de la Zona Franca La Plata, la percepción de lo que constituye un incentivo atractivo ha evolucionado significativamente en las últimas dos décadas. Mientras que hace veinte años, las empresas priorizaban la "inmediatez" como factor determinante al decidir establecerse en una Zona Franca, la tendencia actual se

orienta hacia la valoración de atributos más atractivos y sustanciales al tomar esta decisión. En el ámbito nacional, existen regímenes de promoción impulsados por el Estado que permiten la importación de bienes de capital sin arancel y la importación temporal de insumos sin impuestos para ser utilizados en procesos productivos y luego ser exportados, como lo es el Régimen de Importación Temporal (Disposición del Gobierno Nacional, 2022)¹. Este permite a las empresas importar mercaderías para incluir en sus procesos productivos sin pagar derechos de importación siempre y cuando el producto final sea destinado a la exportación. A su vez, las compañías ubicadas en Zonas Francas no son elegibles para beneficiarse de otros programas de promoción tanto nacionales como provinciales (Ley N° 24.330, 1994). También, al observar la Tabla 1 que compara distintas situaciones que una empresa podría atravesar situándose en diferentes lugares, se aprecia que podrían existir otros incentivos, ya con perspectivas de instalarse fuera de Argentina.

Tabla 1: Comparativa entre instalarse en las ZF argentinas y otras locaciones

¹ Ver capítulo 2 de este documento.

Zona franca/Concepto	Mercado interno argentino	Ganancias	IVA	Origen Mercosur
General Pico	Bienes producidos dentro de la Zona Franca de General Pico pueden ser importados al TAG, pagando los tributos que gravan la importación solo sobre la porción importada del producto.	Se paga la totalidad del impuesto.	Exento de IVA tanto para incorporación de materiales para la instalación de una fábrica, importación de bienes de capital y de insumos para la producción de bienes. El producto terminado debe cumplir con norma de origen Mercosur.	Al exportar el producto a países dentro del Mercosur, el producto manufacturado pierde el origen, por ende se paga el arancel como si fuera un producto de un país externo al bloque.
Resto de ZF de Argentina	Está imposibilitada la venta de bienes producidos aquí al mercado interno.	Se paga la totalidad del impuesto.	Exento de IVA tanto para incorporación de materiales para la instalación de una fábrica, importación de bienes de capital y de insumos para la producción de bienes. El producto terminado debe cumplir con norma de origen Mercosur.	Al exportar el producto a países dentro del Mercosur, el producto manufacturado pierde el origen, por ende se paga el arancel como si fuera un producto de un país externo al bloque.
TAG	Habilitados a vender al mercado interno pagando todos los impuestos correspondientes.	Se paga la totalidad del impuesto.	Se paga la totalidad del impuesto.	Al exportar el producto a países dentro del Mercosur, el producto posee origen de bloque y tiene el arancel preferencial.
ZF en Uruguay	Habilitado a exportar al mercado interno argentino perdiendo el origen Mercosur.	Exento del impuesto.	Exento de IVA	Al exportar el producto a países dentro del Mercosur, el producto manufacturado pierde el origen, por ende se paga el arancel como si fuera un producto de un país externo al bloque.

Fuente: elaboración propia en base a Uruguay XXI, Asociación de Zonas Francas de las Américas, AFIP y Ley N° 24.330.

Observando la Tabla 1 se podría concluir que la solución para una empresa argentina que quisiera exportar es instalarse en Uruguay y despachar de allí hacia Argentina y el resto de los países, perdiendo el origen Mercosur, debido a que lo mismo sucedería exportando desde Argentina. Sin embargo, esto se podría llegar a compensarse en parte con la exención de Ganancias y el no pago de IVA. Más aún, en junio de 2022 Brasil y Uruguay acordaron la desgravación total a todas las mercaderías producidas en Zonas Francas y Áreas Aduaneras Especiales de la contraparte, dejando de perder origen MERCOSUR, lo que otorgaría un estímulo extra a la radicación en una ZF uruguaya, y más teniendo en cuenta que Uruguay XXI, Agencia de Promoción de Exportaciones y de Inversiones de Uruguay, fomenta el régimen al momento de atraer las inversiones.

Reflexiones finales

Los problemas mencionados hicieron que el Régimen de ZFs de Argentina tenga de poco a nulo dinamismo, con gran parte de la superficie vacante y pocas inversiones para realización de manufacturas dentro. En un principio, las ZF fueron vistas como un espacio en donde se transforman bienes importados para luego ser exportados. Debido a la ubicación de Argentina y a no tener un proceso de desarrollo basado en salarios bajos, el modelo resulta poco viable en términos de crecimiento o de aportes al desarrollo económico (Rafael Vargas, 2023). Argentina no cuenta, como México o China, por ejemplo, con centros de consumo de sus exportaciones geográficamente cerca. Tampoco poseía, en el momento de la creación del régimen, costos laborales bajos en relación a la región que generen ganancias relativas en términos de competitividad. La mayoría de las empresas productoras del Régimen argentino se encuentran en la Zona Franca de General Pico, en la Pampa, que cuenta con el Incentivo de poder vender lo producido al TAG. Sin embargo, ninguno de sus proyectos tiene un enfoque exportador, y tampoco está repleto de empresas. De hecho, tiene solo el 36% de la superficie en uso (CFI, 2022). Teniendo en cuenta esto, se denota que las restricciones mencionadas no son compensadas por los beneficios de las ZFs, lo que se refleja en la escasa cantidad de proyectos productivos y con fines de exportación en más de 30 años de la creación del régimen. En contraste, se aprecian Regímenes dentro del TAG que efectivamente gozan de un cierto éxito, como los Parques Industriales. Instalada aquí una empresa puede no solo tener los beneficios denominados previamente como "no diferenciales", sino que también puede acceder a otros Programas de Incentivos tanto Nacionales como Provinciales.

Desde la teoría, se esto puede explicar desde la perspectiva de Tiebout (1956). El autor analiza la elección de ubicación de las empresas en Argentina, particularmente la preferencia por otras alternativas, como los parques industriales, sobre las zonas francas. Según este modelo, las empresas, al igual que los individuos, "votan con los pies", eligiendo las ubicaciones que mejor satisfacen sus preferencias en términos de costos y beneficios. Los parques industriales en Argentina parecen ofrecer una combinación más atractiva de factores clave, como incentivos fiscales, infraestructura adecuada, oportunidades de sinergia, accesibilidad a mercados y estabilidad política y económica. Lo que se ve plasmado en los más de 580 Parques Industriales (RENPI, 2021) con más de 8.000 empresas instaladas (RedParques, 2018). Esto contrasta con las zonas francas, que, a pesar de sus beneficios fiscales, pueden no estar alineadas con otras necesidades empresariales críticas, como las mencionadas anteriormente. Así, en un paralelismo con la teoría de Tiebout, las empresas, al tomar decisiones de ubicación, están efectivamente equilibrando los "servicios" y "cargas fiscales" que cada tipo de régimen ofrece, optando por aquellos entornos que maximizan sus beneficios operativos y estratégicos.

4. APE y API en Argentina (AAICI)

Introducción

La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) es la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de la República Argentina. Su principal rol, es el de impulsar las exportaciones y atraer inversiones al país. Bajo la supervisión de la Cancillería Argentina y un consejo de administración compuesto por representantes de organizaciones empresariales como la UIA, gubernamentales y financieras y comerciales, se especializa en apoyar a las pequeñas y medianas empresas en su proceso de internacionalización y en facilitar proyectos de inversión productiva a lo largo del territorio nacional. Por el lado de las exportaciones, la entidad proporciona asistencia gratuita y completa a empresas y emprendimientos argentinos, con el objetivo de guiarlos a lo largo del proceso de exportación y ayudarles a expandir sus negocios en los mercados internacionales. Ofrece una variedad de herramientas y asesoramiento personalizado para enfrentar cada desafío relacionado con su inserción efectiva en el ámbito global, desde realizar la primera exportación hasta establecer oficinas en nuevos mercados. Desde una perspectiva de inversiones, la AAICI actúa como el principal punto de contacto para inversores locales e internacionales, promoviendo a Argentina como un destino atractivo para la inversión, identificando oportunidades y fomentando sectores de nicho para la inversión. La Agencia asiste a los inversores en sus procesos de establecimiento en el país, proporcionando información esencial para el desarrollo de sus negocios, simplificando procedimientos, eliminando barreras burocráticas, y sirviendo como enlace con distintas áreas del Estado para agilizar estos procesos.

Historia y formación de la AAICI

La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional existe tal como se la conoce desde febrero de 2016. Previo a eso, Argentina poseía solamente la Agencia de Promoción de Exportaciones (APE), denominada Fundación ExportAr. Fundada en 1993, su objetivo consistía en fomentar el incremento y la diversificación de las exportaciones argentinas.

Para lograrlo, supo llevar adelante acciones de promoción de exportaciones buscando reunir a productores argentinos con compradores extranjeros en las ferias de negocios más importantes del mundo. A la vez, trabajaba con empresas nacionales brindándoles información comercial, asistencia técnica y capacitación, para que estas generen los cambios necesarios para producir y comercializar eficientemente en mercados externos.

La Fundación ExportAr ofrecía una serie de servicios para apoyar a las empresas, especialmente a las PyMEs, en su inserción en los mercados internacionales. Esto incluye la organización de ferias y rondas de negocios internacionales, que son plataformas esenciales para presentar productos y servicios globalmente, establecer contactos y conocer tendencias del mercado. La inteligencia comercial es otro pilar importante, proporcionando información estratégica para asistir en la toma de decisiones de internacionalización, a través de análisis de mercado e informes estadísticos. Además, desde 1998, la Fundación ha fomentado la formación de consorcios de exportación para reducir costos y aumentar la oferta en el mercado internacional. También se organizaban

eventos de capacitación, como seminarios y talleres, en colaboración con instituciones nacionales e internacionales, enfocados en las necesidades específicas del comercio exterior. Por último, se ofrecía asesoramiento en temas operativos, legales y comerciales relacionados con la exportación, con el apoyo de un equipo de analistas y la red de embajadas argentinas en el exterior.

La Agencia en la actualidad

Desde febrero de 2016, a las actividades mencionadas se le sumó toda una rama de servicios para atracción de inversiones, característico de las Agencias de Promoción de Inversiones (APIs). La Fundación, a partir de entonces, cambió de nombre para pasar a ser la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional.

Desde los cambios realizados en 2016 la Agencia mantiene prácticamente las mismas tareas. En ese sentido, trabaja en estrecha colaboración con gobiernos provinciales, agencias de promoción de comercio e inversión, y entidades privadas como empresas y cámaras comerciales. Su enfoque principal es brindar un soporte integral tanto a los exportadores existentes como a los potenciales, ofreciendo análisis de mercado avanzados y específicos, que van más allá de la información general disponible en internet. La AAICI también ayuda a las pequeñas y medianas empresas (PyMES) a integrarse eficientemente en plataformas comerciales y logísticas internacionales, proporcionando asesoramiento especializado. Esta colaboración se extiende a la coordinación con actores del sector público y privado para fomentar la incorporación de inversión, conocimientos técnicos y tecnología, así como para facilitar la internacionalización y la búsqueda de socios extranjeros. Adicionalmente, la Agencia se enfoca en identificar nuevas oportunidades de negocio a nivel internacional.

Entrando más en detalle, se presentan las áreas hoy operativas en la Agencia divididas en aquellas enfocadas en la promoción de exportaciones, aquellas que tienen como principal objetivo la atracción de inversiones y aquellas que involucran a ambas cuestiones:

a. Áreas con enfoque de promoción exportadora

- **Promoción Comercial:** esta área busca incrementar la presencia de productos y servicios argentinos en mercados internacionales. Incluye la organización de misiones comerciales, apoyo para la participación en ferias y exposiciones internacionales, y la organización de rondas de negocios. Esto ofrece a las empresas argentinas la oportunidad de interactuar directamente con compradores y distribuidores extranjeros. De acuerdo con el último informe de gestión de la AAICI (2022), el programa de promoción incluyó la participación en 84 ferias internacionales, con la asistencia de 1.204 empresas argentinas pertenecientes a sectores como agricultura y alimentos, industria, servicios basados en conocimientos e industrias culturales. Hubo un esfuerzo por sostener la presencia en ferias ya establecidas, tales como Fruit Logística, Expocomer, FIME y Biofach. Paralelamente, se exploraron nuevos mercados y oportunidades de negocio en eventos recientes, como el Seafood Show Latin America en São Paulo, que sirvió para destacar la industria pesquera argentina en la región, y el SEMA Show en Las Vegas, reconocido como el evento más significativo a nivel mundial para el sector de autopartes de autos de carrera y competición. Además, se fortaleció la presencia de

pymes argentinas en eventos importantes relacionados con los servicios basados en conocimientos, un sector en crecimiento en exportaciones, con participación constante en ferias como BIG Festival y Gamescom (videojuegos), así como en MIPCOM y Conecta Fiction (audiovisual). Con respecto a las Rondas de Negocios, a lo largo de 2022, la AAICI, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina y varios organismos provinciales de promoción comercial, coordinó 34 rondas. En estas reuniones participaron 1.936 empresas de variados sectores, incluyendo maquinaria agrícola, gas y petróleo, productos apícolas, ortopedia, embalaje, cosméticos y videojuegos. Estas empresas argentinas tuvieron la oportunidad de establecer contactos comerciales con 291 compradores de distintos países, como Brasil, México, España, Nigeria, Alemania, Costa Rica, Colombia y Estados Unidos, entre otros.

- Asistencia Técnica en Exportación: a través del programa "Desafío Exportador", las empresas reciben asesoramiento especializado para identificar oportunidades de mercado, desarrollar estrategias de exportación, cumplir con regulaciones internacionales, y mejorar la competitividad global. El programa incluye talleres, seminarios y consultoría individualizada. Durante 2022, se asistió con este programa a 1.222 empresas. De ellas, 75 fueron de Asistencia Inicial, 877 de Asistencia para la confección del Plan de Exportación y 25 de Asistencia para la Promoción Internacional, que genera contacto entre PyMES y potenciales compradores internacionales. Además, fueron brindados 1.403 Estudios de Mercado, 572 Planes de Exportación y hubo 858 Reuniones con potenciales compradores. A su vez, se instruyeron, a través del "Curso Superior de Negocios Internacionales" a 520 asesores técnicos que ayudaron a las empresas inscriptas.
- Gerenciamiento Exportador Asociativo: este enfoque permite a las PyMES formar consorcios de exportación. En colaboración con la fundación ICBC, el programa apunta a fortalecer sus capacidades exportadoras mediante la cooperación, permitiendo compartir recursos, conocimientos y riesgos. La AAICI ofrece guía en la formación de estos grupos, asesoramiento legal y comercial, y apoyo en marketing y ventas internacionales. Los grupos son coordinados por gerentes especialistas egresados del "Curso Superior de Negocios Internacionales" organizado por la AAICI y la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Desde que se lanzó una nueva edición del programa en 2021, ya se han conformado 22 grupos asociativos que contienen a 141 empresas.
- Argentinas al Mundo: este programa tiene un enfoque de género, buscando impulsar y apoyar a las empresarias y emprendedoras argentinas en los mercados globales. Incluye capacitación específica, redes de contacto y apoyo en la identificación de oportunidades de negocios internacionales. Durante este año, 46 de las PyMES inscriptas en el programa usaron 57 bonificaciones en 32 eventos internacionales. Además, a 310 empresas se les otorgó el sello distintivo de "Argentinas Al Mundo".
- Plataforma Export Argentina: es una plataforma interactiva diseñada para integrar la oferta exportable de Argentina y vincularla con la demanda global. Ayuda a los importadores extranjeros a familiarizarse con los productos argentinos y a los exportadores locales a identificar oportunidades de negocios internacionales, al mismo tiempo que disminuye las barreras informativas en el comercio. Para 2022,

hay 5.897 empresas inscriptas. Además, se difundieron 1.040 oportunidades comerciales para esas firmas.

b. Áreas con enfoque para la atracción de inversiones

- **Argentina Proyecta:** este programa se enfoca en fortalecer las capacidades de las pymes para desarrollar y gestionar proyectos de inversión. Ofrece servicios como evaluación de viabilidad, planificación financiera, y asesoramiento en la búsqueda de financiamiento. El objetivo es incrementar la inversión privada en sectores clave de la economía argentina. A su vez, las provincias detectan y convocan a los profesionales del sector privado de sus regiones para formarse en el Curso Superior en Formulación de Proyectos de Inversión diseñado por la AAICI. En el transcurso de esta diplomatura, que cuenta con profesores de todo Argentina, los futuros asistentes técnicos del programa aprenden una metodología estandarizada, incluyendo técnicas de evaluación personalizadas según las condiciones específicas de Argentina y las necesidades particulares de cada una de las PyMES locales. Como parte de la iniciativa "Argentina Proyecta", se han formado 118 asistentes técnicos de diversas regiones del país a través de 5 ediciones del curso, durante las cuales se han analizado 8 proyectos. Se prevé la posibilidad de evaluar hasta 300 proyectos anualmente.
- **Plataforma Invest Argentina:** es una plataforma virtual que permite la identificación de la oferta de proyectos productivos en todo el territorio del país, y su vinculación con potenciales inversores. En 2022 se registraron 14 nuevos proyectos de inversión, con un monto de inversión requerido de US\$ 313 millones y 901 potenciales puestos de trabajo.

c. Áreas transversales a la exportación y a la inversión

- **Inteligencia Comercial:** proporciona análisis detallados de tendencias de mercado, informes sobre regulaciones comerciales, estudios de competidores y oportunidades de mercado en diferentes regiones y sectores. Estos informes son cruciales para que las empresas tomen decisiones informadas y estratégicas. Durante 2022 se elaboraron 264 informes para la toma de decisiones, entre los que se destacan 12 Monitores de Exportaciones, 1 Informe Anual de Comercio Exterior, 4 Monitores de Inversiones, 2 Monitores de Exportaciones del cooperativismo, entre otros. Por otro lado, se elaboró un Índice de Mercados Atractivos (IMA), que permite identificar los destinos de exportación con mayor potencial para una determinada posición arancelaria.
- **Formación para invertir y exportar:** este programa gratuito de formación de la Agencia, dirigido a emprendimientos y pequeñas y medianas empresas, está diseñado para fomentar nuevas habilidades en el ámbito del comercio internacional. Desarrollado en colaboración con municipios, entidades provinciales, cámaras de comercio y otras organizaciones de la sociedad civil, el objetivo del programa es proporcionar una amplia gama de herramientas para instruir, capacitar y apoyar tanto a las empresas en el desarrollo o mejora de sus habilidades para exportar como a los inversores interesados en nuestro país. En 2022 hubo 6.409 participantes, mediante la organización de 88 capacitaciones, de las cuales 69

fueron de manera virtual y 19 se dictaron en formato presencial por diferentes partes del país, desde Jujuy hasta San Carlos de Bariloche. A su vez, se contó con el canal de YouTube “Exportar TV”, donde quedan grabadas las capacitaciones que se brindaron, y ya cuenta con más de 5.000 suscriptores.

- **Facilitación:** actúa como un enlace entre empresas y entidades gubernamentales, simplificando procesos y brindando asesoramiento en temas de comercio y regulaciones de inversión. Este servicio es esencial para superar barreras burocráticas y facilitar el flujo comercial e inversor. En 2022, ingresaron al área 61 casos, de los cuales se ha completado el 75%.
- **Atención a Empresas:** este servicio de atención personalizada ayuda a las empresas a navegar el entorno del comercio internacional y las inversiones, ofreciendo soporte en la realización de trámites, obtención de certificaciones necesarias y resolución de problemas específicos. En 2022, se asesoró mediante esta herramienta a 1.777 empresas, cámaras y organismos internacionales, provinciales y municipales.
- **Red Federal:** articula la cooperación de manera recíproca de las agencias y los organismos de inversión y comercio internacional tanto provinciales como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5. Propuesta de política

En base a lo analizado hasta el momento, se observó que las ZFs no cumplen con los objetivos planteados en el momento de la creación del régimen, debido a la escasa actividad industrial, casi nula si se la mira desde una perspectiva exportadora. El abordaje que encuentra esta tesina para esta problemática tiene dos aristas: o es mediante la optimización de la legislación actual y la utilización de recursos ya existentes para promover al Régimen o es mediante la aplicación de beneficios complementarios. Con respecto a la primera opción, la AAICI puede tener un rol importante, así como también para llevar a cabo cierto seguimiento de las variables estadísticas del Régimen. Para ello, se observarán a continuación casos en donde Agencias de Promoción de la región colaboran con el Régimen de ZFs de los países en cuestión, utilizando herramientas ya existentes. En adición a esto, la simplificación de procesos aduaneros también jugaría un rol central. Ahora bien, si se considera que la mejora dentro de lo que ya existe no alcanza para que las ZFs argentinas ganen cierto dinamismo, se propondrán ideas que implican añadir exenciones fiscales nuevas a las ZFs. En función a las propuestas se pondrá en discusión si las nuevas renuncias fiscales van a ser superadas por los beneficios que se generarían.

A. Soluciones con herramientas ya existentes

En primer lugar, parte de los problemas pueden tener solución a través de la optimización de la legislación actual, especialmente con respecto a la Aduana y a algunas las trabas burocráticas. Por un lado, en base a la problemática planteada que indica que la Aduana tiene cierta rigidez en cuanto a los horarios operativos, se recomienda una mayor flexibilización en ese sentido cuando entran en juego los insumos nacionales. Si un proveedor arriba fuera del horario aduanero a la ZF, sería beneficioso que cuente con la

posibilidad de acceder sin tener que abonar el doble de cargas administrativas por llegar fuera de hora si es dentro de un plazo de tolerancia a establecer según corresponda. Más teniendo en cuenta que en general las ZFs existentes se encuentran en ubicaciones alejadas de los centros de consumo y, muy probablemente, de los potenciales proveedores. Además, el acceso de los insumos de origen nacional a las ZFs puede simplificarse. Para eso, podría dejar de ser necesario que aquella mercancía que será utilizada en el proceso productivo dentro de una ZF tenga solamente un proceso de exportación al igual que en el TAG y no dos, como se mencionó en el Capítulo 1. Se podría saltar la acción que implica que las mercancías nacionales antes de ingresar a la ZF tengan que trasladarse a un depósito fiscal para obtener el permiso para luego ingresar efectivamente al Régimen. De este modo, el proceso de exportación se realizaría solamente cuando salga el bien final de la ZF con destino a un país tercero. Por último, también podría ser más sencilla la tramitación del permiso para producir bienes dentro del Régimen. Como se ve en el Capítulo 1, el proceso para llevar a cabo un bien consiste en un certificado de tipificación. Para ello se debe obtener un informe técnico del INTI o una Universidad Nacional y luego de la Dirección de Exportaciones de la Subsecretaría de Gestión Comercial Externa (CFI, 2022), lo que termina siendo una traba a la producción. Poder agilizar o simplificar los trámites burocráticos en cuestión sería de gran ayuda para promover la entrada de nuevos proyectos a las ZFs. Si bien queda fuera del análisis de esta tesina la ingeniería legal y técnica para llevarlo a cabo, se considera interesante ponerlo en cuestionamiento y proponer ciertos cambios dada la situación actual.

Por el lado de la promoción y control del Régimen, entra en juego la AAICI. Esto no se consideraría algo novedoso ya que es el rol que tienen varias Agencias de Promoción de Exportaciones e Inversiones en la Región. Tal es el caso de PROCOMER, la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones costarricense y Uruguay XXI, la Agencia de Promoción uruguaya. Desde una perspectiva integradora, se considera oportuno poder analizar las funciones que llevan a cabo estas Agencias en sus respectivos países, para luego poder presentar una propuesta realista acerca del alcance que puede llegar a tener la AAICI en dichos roles. En base a entrevistas realizadas y documentación que se encuentra disponible en internet de libre acceso, se pasa a detallar el accionar de PROCOMER y de Uruguay XXI. Luego de ello, se presentará la propuesta para la AAICI.

Funciones de PROCOMER

La Agencia Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, desempeña un papel esencial en la gestión y supervisión del Régimen de Zonas Francas en el país. Entre sus principales responsabilidades, administra varios regímenes especiales, incluyendo la Zona Franca, el Perfeccionamiento Activo y el Devolutivo de Derechos. Resulta interesante que el organismo que tiene como objetivo el control de las ZFs tenga como objetivo principal la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones. La administración implica no solo la supervisión de las actividades que se desarrollan dentro de estos regímenes, sino también asegurar el cumplimiento de las regulaciones y políticas asociadas y la divulgación. Para ello, está en contacto permanentemente con La Dirección General de Aduanas.

PROCOMER desempeña varias funciones administrativas esenciales en el marco del Régimen de Zona Franca, según lo detallado en la Guía de Zonas Francas (2023) y corroborado por datos de su página web (2023) y una entrevista con su área de Inteligencia Comercial (2023). En primer lugar, se encarga de la gestión y supervisión de cumplimientos,

asegurándose de que las empresas cumplan con obligaciones como llevar registros detallados de operaciones de bienes exentos de impuestos, suscribir contratos de operaciones con PROCOMER, y que las empresas cumplan con los compromisos de inversión y empleo. Esto último se debe a que las empresas que quieren instalarse en ZF deben adherir a una serie de requisitos entre los que se destacan la pertenencia a un rubro o sector estratégico, inversión estimada, cantidad de empleo a generar y montos de exportación. Adicionalmente, las empresas deben reportar a PROCOMER los movimientos de mercancías y presentar informes anuales que incluyan detalles financieros y operativos y presentar un informe anual de operaciones, donde deberán detallar el estado de resultados, estructura y destinos de las ventas, consumo de materias primas nacionales e importadas, stock, inversión acumulada, nivel de empleo y salarios y costos de operación, entre otros. El proceso para ingresar al régimen de ZF se facilita a través de una plataforma en línea de PROCOMER, donde las empresas pueden presentar sus solicitudes. El área de Inteligencia Comercial realiza un seguimiento continuo a través de informes anuales para evaluar el impacto del régimen en la economía agregada. Finalmente, PROCOMER brinda asesoramiento y asistencia técnica a las empresas, tanto antes como después de su ingreso al régimen, incluyendo la facilitación de trámites y controles necesarios, así como la provisión de asistencia técnica mediante la asignación de un asesor durante toda la vida operativa de la empresa dentro de la ZF.

La política de promoción de PROCOMER para el régimen de Zonas Francas se centra en resaltar los beneficios y proporcionar asesoramiento integral a empresas interesadas, además de utilizar plataformas digitales y eventos para atraer inversores. Primero, se enfoca en la divulgación de beneficios e incentivos, destacando las ventajas que las empresas pueden obtener al operar en estas zonas, tales como exenciones fiscales y facilidades aduaneras. Además, proporciona información detallada y asesoramiento a las empresas interesadas en ser parte del régimen, ofreciendo orientación sobre cómo aplicar, cumplir con los requisitos legales y maximizar los beneficios disponibles. En su sitio web, la información sobre el régimen de Zonas Francas es de fácil acceso, lo que facilita la consulta y comprensión de los aspectos relevantes del régimen. Finalmente, PROCOMER hace uso eficaz de plataformas digitales y participa activamente en eventos tanto nacionales como internacionales, donde promueve el Régimen.

Funciones de Uruguay XXI

Tomando en cuenta la entrevista realizada a la Gerente de Inteligencia Competitiva de Uruguay XXI, Mariana Ferreira, y a la información disponible en el sitio Web oficial de la organización (2023), puede afirmarse que la Agencia de Promoción uruguaya cumple un rol diferente al de su par costarricense, ya que, para empezar, el régimen depende de la Dirección Nacional de Zonas Francas, perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación. El papel específico de Uruguay XXI reside en dos pilares: el trabajo con los concesionarios de las Zonas Francas y la promoción del régimen. Con respecto al primero, las Zonas Francas buscan inversiones a través de ellos. Esto puede ser a través de empresas que denominan “ancla”, que son compañías de magnitud que sirven para que el concesionario se apalanque para intentar atraer empresas nuevas. A su vez, Si la Zona Franca requiere de algo del gobierno, Uruguay XXI es la que se encarga de gestionar dichas solicitudes. Ejemplos de esto fueron brindados en una entrevista realizada en el marco de esta tesina de grado (2023), en donde la Agencia uruguaya fue uno de los

gestores. El primer caso es el de la Normativa de Teletrabajo. Uruguay XXI logró efectuar una reglamentación especial para las Zonas Francas, debido a que estas no se encuentran dentro del TAG. El otro ejemplo fue el de Ley de Empleo Juvenil, donde la Agencia cumplió un rol importante en la adaptación fuera del TAG.

La Agencia de Promoción de Uruguay desempeña un papel similar al de PROCOMER en la promoción del régimen de ZFs, presentándolas como una de las políticas fiscales especiales de Uruguay, y en cuanto al seguimiento de sus principales variables. Dentro de la estrategia de promoción, solo se recomienda el Régimen de ZF a las empresas interesadas en llevar a cabo proyectos de exportación. Además, la Agencia Uruguay XXI elabora informes anuales estadísticos sobre las ZF, analizando aspectos como exportaciones, importaciones, los principales productos exportados, insumos importados y despachos por sector y por Zona. Paralelamente, el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay realiza un estudio anual sobre la actividad económica en las Zonas Francas, enfocándose en la evolución del empleo generado, la inversión por Zona y la contribución del régimen a la economía del país en su conjunto.

Propuesta para la AAICI

Dentro de la Agencia Argentina, la propuesta consiste en dividir la tarea en tres áreas: una de promoción, una de análisis y otra de facilitación del régimen. Cabe aclarar que no entra en la propuesta que la AAICI tome el control administrativo del Régimen de ZF como lo hace PROCOMER, ya que implicaría un cambio de mando, pasando de la Aduana a la Agencia, cuestión que no coincide con las propuestas presentadas en esta sección, que serían soluciones con herramientas que ya existen.

Promover las ZFs en áreas de la agencia que tengan contacto con el público objetivo.

¿Cuál sería ese público? Estaría dividido en dos: el primer grupo sería el de las empresas con potencial exportador, empresas exportadoras en búsqueda de nuevos mercados, empresas que quieran abrir nuevos mercados o que quieran introducir nuevos productos en mercados internacionales mientras que el segundo grupo serían las empresas nacionales que tengan proyectos de inversión relacionados a la exportación y grupos inversores internacionales que busquen invertir para exportar. Con respecto al primer grupo, se puede poner a disposición la herramienta Desafío Exportador. Si se asesora a una empresa que recién comienza a dar sus primeros pasos en la exportación, pueden recomendarle que se adhieran al régimen de Zonas Francas o aclararle en qué consiste y qué beneficios diferenciales posee, de modo tal que si esa empresa crece en el comercio internacional pueda invertir en una la realización de un proyecto dentro de una Zona Franca. A su vez, se puede utilizar para la difusión del régimen al área de Formación, específicamente mediante capacitaciones. Estas abarcarían desde los fundamentos de las Zonas Francas, incluyendo sus beneficios fiscales y aduaneros -tanto diferenciales como no- hasta estrategias específicas de exportación, importación, logística y cadena de suministro. Además, se pueden enfocar en aspectos como el cumplimiento aduanero y fiscal, la atracción de inversiones y la gestión financiera dentro de las Zonas Francas. La base Export Argentina también puede cumplir un rol importante en términos de promoción. Las empresas que allí se registran podrían registrar que sus productos son elaborados en Zona Franca, lo que daría indicios a potenciales compradores internacionales que los productos ofrecidos por las empresas en Zona Franca tienen menores costos por lo que serían más competitivos en

términos de precios. Por último, sería conveniente una mayor difusión del régimen dentro del sitio Web de la AAICI. Si bien hoy en día existe un mapa interactivo donde se disponen los parques industriales y las Zonas Francas que hay en el país, falta una sección que comente las principales características del régimen, como cuáles son los principales requisitos para instalarse y en qué consisten los beneficios más importantes.

Por el lado del segundo grupo, es decir empresas que tengan proyectos de inversión para exportar e inversores internacionales, se propone que la herramienta Argentina Proyecta cumpla un rol de promover el régimen ofreciendo formación especializada para el desarrollo de proyectos de inversión en estas áreas dentro de la diplomatura que la herramienta ofrece. Este programa podría, además, tener en cuenta al momento de analizar la formulación de un proyecto de inversión que éste se efectúe dentro de una Zona Franca siempre y cuando sea conveniente. Además, podría expandirse el espectro de proyectos aprobados, ya que un proyecto en zona franca va a tener una reducción en los costos operativos, lo que mejorará el flujo de fondos al momento de evaluarlo. Por otro lado, éste área puede ser la indicada para analizar los proyectos de inversión que quieran radicarse dentro de la Zona Franca, teniendo el poder de veto en el caso de que no cumpla con los requisitos que se establezcan (no llegar a los montos de inversión deseados, bajo nivel de empleo requerido, falta de rigurosidad profesional a la hora de presentar el proyecto, entre otras cuestiones). Sumado a esto, también entraría en juego la plataforma Invest Argentina. Similar al caso de Export Argentina, se puede aclarar qué proyectos de los que están cargados en la plataforma son viables en Zonas Franca. Con ello, los proyectos pensados para exportar serían más apetecibles para potenciales inversores, tanto nacionales como internacionales, debido a la significativa reducción en los costos en comparación con un proyecto fuera de Zona Franca.

Facilitación del Régimen

En términos de simplificación del régimen, se propone poner a disposición las áreas de Atención a Empresas, Facilitación y Red Federal. La primera, se puede encargar de asesorar a las empresas dentro del régimen o a los concesionarios mismos en cuanto a resolución de trámites o resolución de problemas específicos. El área de Facilitación va a servir como nexo entre las Zonas Francas y diferentes entidades gubernamentales, asistiendo en la resolución de trámites y consultas burocráticas y asegurando el cumplimiento de las regulaciones y leyes aplicables. A su vez, sería el área encargada de cuestiones particulares como la adaptación de legislaciones del TAG para fuera de este, como se realiza en Uruguay XXI. Dada sus conexiones, la Red Federal puede funcionar como nexo entre las Agencias de Promoción Provinciales, como ProCórdoba y ProMendoza, y la AAICI. Deben simplificar tanto a las empresas en ZFs como a los concesionarios procesos burocráticos provinciales, así como también brindar asesorías con respecto a legislaciones específicas de cada provincia. A su vez, pueden relevar a la Plataforma Invest aquellos proyectos que consideren viables para instalarse en Zonas Francas y encargarse de promocionar el régimen a las empresas con las que tengan contacto.

Análisis y control de las ZFs

Al igual que Procomer y Uruguay XXI, sería de vital importancia que las empresas radicadas en las ZFs hagan un relevamiento de datos que contemplen nivel inversión, exportaciones,

importaciones, empleo generado y remuneraciones para poder hacer un análisis estadístico sobre el impacto de las Zonas Francas en el país. Sin esta información, el proceso de toma de decisiones se sesga a la voluntad política sin un criterio de fondo como son los datos. El área de inteligencia comercial puede procesar la información brindada por las ZFs y elaborar los informes de seguimiento para observar la evolución tanto del régimen en sí como de los proyectos radicados dentro, controlando que se cumplan los plazos establecidos por las empresas al momento de iniciar sus operaciones dentro de la ZF.

Reflexiones finales

La pregunta acerca de si con lo abarcado hasta aquí alcanza para que los beneficios de instalarse en una ZF superen a los costos y de esta manera el Régimen logre tener un mayor dinamismo resulta difícil de responder con certeza teniendo en cuenta las herramientas de análisis disponibles para esta tesina. Sin embargo, si bien es posible que haya más empresas interesadas en el Régimen, probablemente se enfrenten una realidad similar a la planteada en el Capítulo 1. Si bien la Aduana va a tener un comportamiento más laxo, ésta va a seguir con la fiscalización en ZF, lo que resulta incómodo para las empresas. Más si se tiene en cuenta que el objetivo de la Aduana no va en línea con el Régimen de ZF, ya que uno se enfoca en la recaudación mientras que el otro pretende aumentar las exportaciones y la inversión. A su vez, seguirá prohibida, salvo para la Zona Franca de General Pico, la venta al TAG de bienes producidos dentro del Régimen. Ya se han mencionado los posibles problemas de no poder contar con el *backup* del mercado interno para las PyMES. Por el lado de la normativa MERCOSUR, esta seguirá afectando la competitividad de los productos que se produzcan y se exporten desde una ZF ya que perderán origen. En línea con esto, la comparativa entre instalarse en Zonas Francas argentinas y otras locaciones va a seguir sugiriendo que para una empresa argentina que quiere exportar podría ser más conveniente instalarse en una ZF de Uruguay, especialmente con las recientes desgravaciones acordadas entre Brasil y Uruguay que no implican la pérdida de origen MERCOSUR. A esto, se le suma que las empresas instaladas en ZF no podrán beneficiarse de otros programas de promoción nacionales o provinciales y que una buena parte de los incentivos presentados por el Régimen se pueden encontrar fuera dentro del TAG. Dicho esto, se presentarán algunas propuestas que implarían exenciones fiscales nuevas.

B. Soluciones con nuevas exenciones fiscales

Existiendo la posibilidad de que con las herramientas que se tiene hoy en día no alcance, se propone una serie de cambios en la legislación. Desde la perspectiva de la exportación industrial, las zonas francas deben utilizarse como herramienta para atraer inversiones que añadan valor a los recursos naturales y productos básicos de las áreas en las que se encuentran. Estas inversiones podrían crear empleo y aumentar las exportaciones, además de tener un enfoque federal. Por otro lado, en el contexto de los servicios logísticos, se recomienda que las zonas francas continúen con su función actual de almacenar mercancías para postergar los costos de nacionalización, ya que varias empresas utilizan ese régimen. Sin embargo, también deberían facilitar las actividades exportadoras de las empresas que producen bienes y servicios. Es por ello que la primera propuesta sería la realización de un nuevo tipo de Zona Franca, las Zonas Francas Productivas (ZFP).

Mientras que las ZFs actuales se van a mantener como sitios de almacenaje de importaciones, en las nuevas los insumos importados recibirán el mismo trato que en las otras zonas francas, con el objetivo exclusivo de emplearla en procesos de producción. Por otro lado, los bienes de origen nacional o ya nacionalizados podrán circular libremente, facilitando así la agilidad en las operaciones de entrada y salida de mercancías. Para ello se deberá ampliar el número de ZFPs habilitadas a nivel nacional y permitir al menos una de las del tipo Productivo por Provincia, además de las que actualmente existen. Sin embargo, deben ubicarse en lugares estratégicos en términos logísticos, no tendría sentido que se localicen en lugares al azar dentro de cada Provincia. Ahora bien, en términos de incentivos, se puede llevar a cabo el otorgamiento de beneficios extra a aquellas Zonas que se encuentren más alejadas de Buenos Aires o de enclaves logísticos importantes, cuestión que fue mencionada en un proyecto de modificación de la Ley N° 24.330 (CFI, 2022). En este, se propone que las ZF situadas dentro de un radio de hasta 750 kilómetros del Puerto de Buenos Aires recibirán una exención fiscal del 60% de contribuciones patronales. Por otro lado, aquellas Zonas Francas localizadas a más de 750 kilómetros del Puerto de Buenos Aires gozarán de una exención impositiva del 90% en las contribuciones patronales. De este modo, se podrían achicar las asimetrías que presenta un país tan centralizado como lo es Argentina. Para instalarse en una ZFP, las empresas deberán presentar una serie de requisitos —entre los que se destaca el plazo de la inversión, los montos a invertir en ese periodo y la cantidad de empleos requeridos— similar a lo que piden para acceder a regímenes similares en otras partes de la región (Ver tablas A2 a A4 en el Anexo). Por otro lado, se propone que las mercancías producidas en las ZFP puedan ingresar al TAG siguiendo el método de la Zona Franca de General Pico (Decreto 285/99), donde se arancela solo los insumos importados del producto que se quiera ingresar. Se sugiere que las mercancías fabricadas en las Zonas Francas Productivas (ZFP) puedan acceder al Territorio Aduanero General (TAG) utilizando el modelo de la Zona Franca de General Pico, establecido por el Decreto 285/99. Bajo este esquema, solo se aplicarían aranceles a los componentes importados de los productos que ingresen al TAG. La principal ventaja de esta medida es la posibilidad de comercializar estos productos en el mercado interno. Sin embargo, al arancelar los insumos importados, estas operaciones se equipararían a las ventas comunes realizadas dentro del TAG. Otra alternativa con respecto a esto puede ser la de otorgar cierto cupo de exportación al TAG por parte de las empresas, con las cantidades o montos a establecer según rubro. Por último, otra posibilidad que se plantea es que aquellos bienes producidos en ZF que sean exportados a países terceros queden exentos al Impuesto a las Ganancias, como se realiza en Regímenes comparables en la región como PROCOMER y URUGUAY XXI, así como también permitirles a las empresas allí instaladas poder adherirse a otras herramientas de promoción del comercio internacional e inversiones tanto de carácter nacional como provincial.

Si bien una parte de la propuesta de las ZFPs no necesita —o necesita en menor medida— de la modificación del Régimen actual, otra parte de las propuestas contemplan modificaciones que requieren de beneficios complementarios que implicarían renunciaciones fiscales. No es posible determinar con precisión en esta tesina si estas medidas generarían un impacto económico superior a la pérdida del Estado en términos de recaudación. Más allá de que no existan precisiones sobre la posible magnitud de esta medida, resulta interesante poner en discusión alternativas al Régimen actual que, por las razones mencionadas anteriormente, lejos está de cumplir sus objetivos fundacionales.

Por otro lado, para aquellos establecimientos que lo requieran y cumplan con los requisitos planteados en la nueva reglamentación, que exista la posibilidad de que cualquier empresa que se quiera dedicar a la exportación pueda adherirse al sistema de Zonas Francas Productivas mediante el Régimen de Sub-Zona Franca. Este régimen, utilizado en Colombia y en Estados Unidos (US Department of Trade, 2023), permite “el reconocimiento de Zona Franca en cualquier lugar del país a una persona jurídica para el desarrollo de un proceso de inversión de alto impacto económico y social” (Invest Colombia, 2023). Este concepto, que ya ha sido mencionado en un proyecto de modificación de la Ley N° 24.331 llevado a cabo por el Pro en 2021 (CFI, 2022), podría ser útil para empresas que no están ubicadas cerca de una Zona Franca “multiempresarial” pero podrían beneficiarse de estar en una, sin la necesidad de relocalizar el establecimiento hacia una Zona Franca “multiempresarial” ya existente. A su vez, las Sub-Zonas deberán ofrecer los mismos beneficios de las ZFPs y deberán cumplir con requisitos en cuanto a monto de inversión, empleo a generar, plazos, entre otros. Un problema que puede tener este régimen es que tendría elevadas barreras a la entrada, ya que la empresa que quiera acceder a este beneficio deberá incurrir en los costos de una Zona Franca en su totalidad: cercado, seguridad, aduana, etcétera. Por ello, es probable que se aplique para empresas grandes que tengan un volumen de exportaciones tal que los beneficios del sistema superen a los costos de imponerlo. Esto se ve reflejado en los requisitos que pide Colombia para llevar el régimen hacia una empresa, que son mayores a los que demanda para instalarse en una ZF “multiempresarial” (Ver Tabla A5 en Anexo).

El rasgo en común con la primera propuesta presentada es la renuncia fiscal por parte del Estado. La aplicación del Régimen de Sub-Zonas Francas implicaría darle los beneficios estipulados para las ZFP a todavía más empresas, y probablemente de gran magnitud debido a las barreras de entrada mencionadas. Determinar si los costos de esta propuesta superarán a los beneficios tampoco se incluye en la evaluación de esta tesina, ya que excede los objetivos y las herramientas con las que se cuenta para realizar el trabajo.

6. Conclusión

Este trabajo ha abordado de manera exhaustiva el Régimen de Zonas Francas en Argentina, revelando que, pese a sus objetivos originales de impulsar el desarrollo económico a través de las exportaciones y la atracción de inversiones, el uso de este régimen aduanero especial ha sido limitado y ha mostrado poco dinamismo. Se ha observado que su aplicación se ha centrado principalmente en el almacenamiento de importaciones para posponer el pago de aranceles, evidenciando una actividad exportadora casi inexistente. En consecuencia, se ha determinado que el régimen no ha cumplido con su propósito inicial, especialmente considerando la falta de empresas que operen dentro de las Zonas Francas con el fin de exportar, lo que sugiere que los beneficios de establecerse en estas zonas no superan a los costos.

Se proporcionó además una perspectiva sobre las Zonas Francas en Argentina, identificando desafíos críticos para su desarrollo efectivo. Se observó que varios de los beneficios otorgados por el Régimen pueden obtenerse dentro del TAG. Y, a pesar de que existen exoneraciones adicionales que solo se ofrecen en las ZFs, se observó que hoy en

día la superficie operativa es baja, mientras que existen otros Regímenes en el TAG que gozan de relativo éxito, como lo son los Parques Industriales, sin poseer los beneficios diferenciales que ofrecen las ZFs. Este hallazgo señala la necesidad de una revisión y una potencial reforma para que el régimen alcance sus objetivos fundacionales. En esa línea, una posibilidad es que la AAICI tenga una función clave en la promoción, facilitación y análisis de las ZFs, Para ello, se brinda un panorama de sus funciones principales, enfocadas en facilitar el proceso exportador de las PyMES y atraer proyectos de inversión productiva, al tiempo que elimina barreras burocráticas y coordina con diferentes áreas del Estado. Además, se han abordado sus últimas actuaciones y resultados, proporcionando un punto de partida para el desarrollo de herramientas efectivas para la promoción del Régimen de ZF.

Finalmente, se exploraron diferentes alternativas para dinamizar el Régimen de ZF actual. En primer lugar, se plantearon alternativas optimizando la legislación vigente y aprovechando herramientas existentes para mejorar la promoción y la facilitación de las ZFs. La propuesta incluyó que la AAICI juegue un papel activo en la promoción, análisis y facilitación de las Zonas Francas, utilizando sus recursos existentes para atraer empresas potencialmente exportadoras y proyectos de inversión relacionados con la exportación. Además, se plantea la necesidad de simplificar y agilizar algunos de los procesos aduaneros y ofrecer asesoría en la resolución de trámites, así como la elaboración de informes de seguimiento para brindar claridad sobre la evolución del Régimen. Para ello, también se llevó a cabo una caracterización del rol que juegan Agencias de Promoción de Exportaciones e Inversiones con respecto a las ZFs en dos países de la región como Costa Rica y Uruguay. Luego, se analizaron propuestas que sí implicarían una modificación en la Legislación actual con nuevas exoneraciones fiscales. Entre las propuestas se destacan la creación de las Zonas Francas Productivas y la posibilidad de crear Sub-Zonas Francas. Si bien se plantean ambos panoramas de mejoras, uno con propuestas dentro del marco actual y otro que implicaría grandes cambios, resulta importante reconocer que el análisis de esta tesina no puede determinar definitivamente si las medidas propuestas resultarán en más beneficios que costos para el país. La evaluación del impacto real de estas estrategias requiere herramientas e información adicionales que están fuera del alcance de este trabajo. No obstante, plantear estas ideas es un paso fundamental para abrir la discusión y considerar las posibilidades de mejora en el Régimen de ZFs.

7.Anexo

Tabla A1: Zonas Francas en Argentina

Aduana	Localidad	Entrada en vigencia	Superficie operativa	Principal actividad	Legislación específica
Villa Constitución	Villa Constitución Pcia Santa Fe	05/04/2017	100%	Almacenamiento de fertilizantes provenientes de China, para enviar al TAG.	n/a
Salta	Salta	28/08/2001	50%	Industrias químicas, servicios de construcción, industria láctea, frutícola, servicios de transporte, etc.	Eliminación de los impuestos a los Sellos, a la Nómina Salarial y a las Actividades Económicas
San Luis	Justo Daract	24/04/1998	43%	Almacenamiento de mercadería	n/a
Mendoza	Luján de Cuyo	18/05/1999	40%	Plataforma para importaciones	n/a
Comodoro Rivadavia	Comodoro Rivadavia	06/06/2001	38%	Industrias ligadas a la extracción de hidrocarburos	n/a
General Pico	General Pico	10/04/1999	36%	Industrias alimenticias, Industrias plásticas, Call Center, Industrias de Software, Metalúrgicas, Neumáticas, Medios de comunicación, Industria Textil, Petroleras, Ferreterías.	Autorización para vender lo producido dentro de la ZF en el TAG; exención de pago de la Tasa de Estadística a las operaciones de entrada y salida de mercadería a la ZF. Reducción del 100% de las cargas patronales.
Buenos Aires	La Plata	25/03/2002	30%	Almacenamiento de mercadería	n/a
Río Gallegos	Río Gallegos Santa Cruz	15/01/2019	7%	Venta minorista	Realización de operaciones de venta al por menor de mercaderías de origen extranjero.
Córdoba	Córdoba	05/04/1999	5%	Almacenamiento de mercadería	n/a
Iguazú	Puerto Iguazú	06/03/2002	4%	Venta al por menor	Realización de operaciones de venta al por menor de mercaderías de origen extranjero, con destino tanto a los turistas extranjeros como a los nacionales.
Bahía Blanca	Punta Alta (Area Operativa I)	24/10/2012	2,80%	Almacenamiento de mercancías	Posibilidad de trasladar los beneficios del régimen franco, fuera de un Área Operativa, mediante la creación de Sub Zonas Francas
Concepción del Uruguay	Concepción del Uruguay	07/03/2008	1%	.Almacenamiento de mercadería	Exención de pago de impuestos a los Ingresos Brutos, los sellos y a la tasa por servicios administrativos.

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y CFI.

Tabla A2: Requisitos para entrar a un Parque de Zonas Francas en Colombia:

	Nueva Inversión			Empleos Requeridos	
	Activos Fijos Reales Productivos SMMLV	US\$	Plazo	Numero	Plazo
Usuarios Zonas Francas Permanentes	0 - 500	-	3 años	4	
	500 - 5.000	-	3 años	20	Al inicio
	5.000 - 30.000	1.170.405	3 años	30	Al inicio
	Más de 30.000	2.691.931	3 años	50	Al inicio

Fuente: Procolombia

Tabla A3: Requisitos para instalarse en una Zona Franca en Costa Rica:

Requisito	Descripción
Nivel mínimo de inversión en Gran Área Metropolitana	Dentro de Parque Industrial: US\$ 150,000. Fuera de parque (excepcionalmente): US\$2,000,000.
Nivel mínimo de inversión fuera del Gran Área Metropolitana	Dentro de Parque Industrial: US\$ 100,000. Fuera de parque (excepcionalmente): US\$ 500,000.
Inversión mínima para Megaproyectos	Inversión mínima inicial de US\$ 10,000,000 en activos fijos sujetos a depreciación, indistintamente de su ubicación.
Consideraciones sobre la inversión mínima	Activos deben ser propiedad del solicitante y adquiridos tras la solicitud. Incluye activos fijos mobiliarios nuevos o usados del exterior, o nuevos del país. Activos en fideicomiso en garantía aceptados. Incluye inmuebles y mejoras.
Nivel mínimo de empleo	Establecido por la empresa y debe mantenerse durante el beneficio del Régimen. Excepciones: manufactureras estratégicas con mínimo de 200 empleos y megaproyectos con mínimo de 100 empleos.
Requerimientos adicionales para Empresas Manufactureras	Pertenecer a un sector estratégico (excepto si se ubica fuera del Gran Área Metropolitana). Inversión sujeta a movilidad internacional. Exoneración o no sujeción al impuesto de la renta. Proveedores que vendan al menos el 40% a empresas de Zonas Francas.
Requerimientos para Servicios- categoría c)	Pertenecer a un sector estratégico. Cumplir con una nueva inversión. Estar exento del impuesto sobre la renta. Cumplir con el "índice de elegibilidad estratégica de servicios" (IEES), con un valor igual o superior a 101.

Fuente: Elaboración propia en base a PROCOMER

Tabla A4: Requisitos para entrar en una Zona Franca en Uruguay

Requisito	Descripción
Aprobación del contrato y proyecto de inversión	El Área de Zona Franca debe aprobar tanto el contrato de usuario como un proyecto de inversión que contribuya a los objetivos del régimen de ZF.
Plazo del contrato de usuario	Máximo de 15 años para actividades industriales y 10 años para actividades comerciales o de servicios para usuarios directos; 5 años para usuarios indirectos. Prórrogas posibles.
Condiciones para plazo mayor del contrato	Fuera del área metropolitana: más de 50 empleados y una inversión superior a US\$ 2,326 millones en 3 años. En el área metropolitana: más de 100 empleados y una inversión superior a US\$ 4,652 millones en 2 años.
Objeto social exclusivo para actividades en ZF	Las personas jurídicas deben establecer en sus estatutos o contrato social el desarrollo exclusivo de actividades en Zona Franca.
Composición del personal	Un mínimo del 75% de ciudadanos uruguayos, reducible a 50% para servicios con autorización previa.
Tipo de actividades permitidas	Deben ser actividades permitidas según las disposiciones vigentes.

Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI

Tabla A5: Requisitos para instalarse en una Sub Zona Franca en Colombia

SECTOR	INVERSIÓN EN UVT	INVERSIÓN (USD)*	EMPLEOS DIRECTOS	OTRO REQUISITO	PLAZO (AÑOS)
BIENES	3.012.550	30.013.688	150**		
SERVICIOS	209.004 -961.449 961.449 - 1.922.898 >1.922.898	2.082.283- 9.578.805 9.751.509- 19.503.019 > 19.503.019	500 350 150		
SERVICIOS DE SALUD	209.004 -961.449 961.449 - 1.922.898 >1.922.898	2.082.283- 9.578.805 9.751.509- 19.503.019 > 19.503.019	500 350 150	50% de los empleos deberán ser directos y el 50% restante podrá ser vinculado.	3
PROYECTOS AGROINDUSTRIALES	1.263.736	12.590.456		o 500 empleos directos o vinculados	
SOCIEDADES PORTUARIAS	3.012.540	30.013.558	20	Al menos 50 empleos vinculado:	
EMPRESAS YA EN ACTIVIDAD	13.897.853	138.462.706		Duplicar la renta líquida gravable	5

Fuente: Invest In Colombia

8. Bibliografía

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). (2013). Disposición No 419/2013 [Asunto: Nuevo horario laboral y de atención al público].

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposición-419-2013-220482/texto>

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI). (2022). Resumen ejecutivo. https://www.inversionycomercio.ar/pdf/IDG2022_DIGITAL_FINAL.pdf

Aggarwal, A. (2005). Performance of export processing zones: a comparative analysis of India, Sri Lanka and Bangladesh. Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER), Working Paper No. 155.

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/176177/1/icrier-wp-155.pdf>

Artana, D., & Templado, I. (2015). La eficacia de los incentivos fiscales. El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La-eficacia-de-los-incentivos-fiscales-El-caso-de-las-zonas-francas-de-exportación-de-Costa-Rica-El-Salvador-y-República-Dominicana.pdf>

Banco Mundial. (2017). Zonas francas en República Dominicana. Consideraciones para un sector más competitivo e incluyente. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/734421487332577036/pdf/112878-REVISED-SPANISH-50-PGS-Zonas-Francas.pdf>

Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). (2022). Contribución económica y beneficios generados por el régimen de Zonas Francas en Uruguay. https://ceres.uy/admin/uploads/slides/archivo_1669120662.pdf

Céspedes Torres, O. (2011). Metodología de Análisis Costo/Beneficios de los Regímenes de Zona Franca en América Latina y el Caribe [Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo].

Cruz, M. (2014). Do Export Promotion Agencies Promote New Exporters? <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Do-Export-Promotion-Agencies-Promote-New-Exporters.pdf>

Cruz, M., Lederman, D., & De Casto Zoratto, L. (2018). Anatomy and impact of export promotion agencies [Policy Research Working Paper Series No 8470. The World Bank].

EPIBA. (2018). Anuario EPIBA. https://issuu.com/redparques/docs/epiba_2018_catalogo_digital

Farole, T., & Akinci, G. (Eds.). (2011). Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions. World Bank Publications. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/90c2d4e4-399e-5e8f-bddf-ca6ab344ea18/content>

Ferreira, M. (2023). Entrevista realizada para la tesina acerca de fusiones de Uruguay XXI.

Galli, E. (2023, April 12). Leite: "Las zonas francas están en una situación de extrema vulnerabilidad". Trade News. <https://tradenews.com.ar/leite-las-zonas-francas-estan-en-una-situacion-de-extrema-vulnerabilidad/>

Hallak, J. C., & López, A. (2022). ¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina? Análisis de políticas, requerimientos de capacidades estatales y riesgos. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota técnica del BID 2629. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Como-apoyar-la-internacionalizacion-productiva-en-America-Latina-analisis-de-politicas-requerimientos-de-capacidades-estatales-y-riesgos.pdf>

Importación Temporal CTIT. (2021, July 21). Importación Temporal CTIT. Datos Argentina. Retrieved November 30, 2023, from <https://datos.gob.ar/dataset/produccion-importacion-temporaria-ctit>

Jayanthakumaran, K. (2003). Benefit-Cost Appraisals of Export Processing Zones: A Survey of the Literature. Development Policy Report, 21(1), 51-65. <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/15597355.pdf>

Jordana, J., Volpe Martincus, C., & Gallo, A. (n.d.). Export Promotion Organizations in Latin America and the Caribbean: An Institutional Portrait. 2010

Ley 24330/1994. (1994). Argentina.gob.ar. Retrieved November 30, 2023, from <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24330-731>

McCallum, J. K. (2011). Export Processing Zones: Comparative Data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa. International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_158364.pdf

Mercosur. (2015). Decreto No 33/15. Zonas francas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales. http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_033-2015_s.pdf

Michalczewsky, K. (2012). El desempeño de las zonas francas en Argentina. Una aproximación a los determinantes. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/10893/1/%5bW%5d%20%5bP%5d%20MNRI%20Michalczewsky%2c%20Kathia.pdf>

Procomer. (n.d.). GUÍA RÉGIMEN ZONA FRANCA. Procomer. Retrieved November 30, 2023, from <https://www.procomer.com/wp-content/uploads/Guias-Zonas-Francas-junio-2022.pdf>

Ramos Martínez, A. (2012, Julio). Zonas francas, comercio y desarrollo en América Latina y el Caribe. Análisis crítico de sus oportunidades y desajíos (J. Granados, Ed.) [Borrador preliminar.]. http://www.sela.org/media/3200377/t023600005719-0-2012_bid_zona_franca-_comercio_y_desarrollo_en_america_latina_y_el_caribe.pdf

Ramos Martínez, A., Gayá, R., Campos, R., & Kathia, M. (2012). Marcos teóricos para el análisis de las zonas de procesamiento de exportaciones en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Marcos-teóricos-para-el-análisis-de-las-zonas-de-procesamiento-de-exportaciones-en--América-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Régimen de zonas francas en Colombia | Invierta en Colombia. (n.d.). Invest in Colombia. Retrieved November 30, 2023, from <https://www2.investincolombia.com.co/es/como-invertir/regimen-de-zonas-francas-en-colombia>

Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI). (2021, April 27). Datos Argentina. Retrieved November 30, 2023, from <https://datos.gob.ar/dataset/produccion-registro-nacional-parques-industriales-renpi>

Scatizza, A. M. (2022). Zonas Francas: Una aproximación al régimen, beneficios y desafíos que plantea sobre su modernización. Indicadores de Actividad Económica, Aportes Complementarios. https://www.creebba.org.ar/iae/iae172/3_zonafranca_IAE_172.pdf

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. <https://www.jstor.org/stable/1826343>

Universidad Nacional de Rosario. (n.d.). Material extraído de la página web de Fundación Exportar. https://archivo.fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/sites/default/files/u32/fundacion_exportar_argentina.pdf

Uruguay XXI. (2023). Fondos de inversión, fusiones y adquisiciones en Uruguay. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/344e8ebb5e919d4c3f0003015b96d77b90ba9adf.pdf>

U.S. Foreign-Trade Zones Board. (n.d.). International Trade Administration. Retrieved November 30, 2023, from <https://www.trade.gov/foreign-trade-zones-board>

Vargas, R. M. (2023). Entrevistas realizadas en el marco de la tesina con respecto al régimen de Zonas Francas en Argentina.

Vargas, R. M., & Álvarez, M. (2022). Desarrollo de la Zona Franca de Comodoro Rivadavia. <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2022/12/informe-final-corregido-firmado.pdf>

Volpe Martincus, C., & Carballo, J. (2008). Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and extensive margins of exports. *Journal of International Economics*, 76(1), 89-106. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0022199608000457>

Volpe Martincus, C., & Carballo, J. (2010a). Beyond the average effects: The distributional impacts of export promotion programs in developing countries. *Journal of Development Economics*, 92(2), 201-214.

Volpe Martincus, C., & Carballo, J. (2010b). Entering New Country and Product Markets: Does Export Promotion Help?

Volpe Martincus, C., & Carballo, J. (2010c). Export Promotion: Bundled Services Work Better. *The World Economy*, 33(12), 1718-1756.

Volpe Martincus, C., & Carballo, J. (2021). Export promotion activities in developing countries: What kind of trade do they promote? *The Journal of International Trade & Economic Development*, 21(4), 539-578.

Volpe Martincus, C., Carballo, J., & Gallo, A. (2010). The Impact of Export Promotion Institutions on Trade: Is It the Intensive or the Extensive Margin? <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/The-Impact-of-Export-Promotion-Institutions-on-Trade-Is-It-the-Intensive-or-the-Extensive-Margin.pdf>

Volpe Martincus, C., Carballo, J., & García, P. M. (2010). Public Programs to Promote Firms' Exports in Developing Countries: Are There Heterogeneous Effects by Size Categories?

Volpe Martincus, C., Marra de Artiñano, I., Sztajerowska, M., & Carballo, J. (2021). Making the Invisible Visible. Investment Promotion and Multinational Production in Latin America and the Caribbean. <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Making-the-Invisible-Visible-Investment-Promotion-and-Multinational-Production-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>