

# OBIECTIVELE, AVANTAJELE ȘI EFICIENȚA ZONELOR ECONOMICE LIBERE (ZEL)

*Prof.univ.dr. Romeo Ionescu,  
Universitatea Danubius Galați*

## **Abstract**

*The paper deals with the importance and the influence of the free economic zones in world economy. For the beginning, we speak about the elements, the organisation and the characteristics of the free economic zones.*

*Another aspect of this paper deals with the elements which determined the interest of the great companies in free economic zones.*

*In order to realise a complete analyse of the free economic zones, we realised a comparative analyse of the advantages and economic efficiency of these zones. As a result, we analysed the disadvantages of these zones too.*

*The last part of the paper deals with the actual developments of the concept of free economic zones. The paper used interesting examples from the Romanian economy and from Romanian specific legislation.*

Prin caracteristicile lor, ZEL contribuie la producerea de bunuri și servicii, la dezvoltarea comerțului, la liberalizarea schimburilor de mărfuri și servicii. Ele influențează alocarea resurselor și rezultatele activității economice în regiunea în care se află. Teoria comerțului internațional demonstrează că eliminarea barierei vamale din cadrul ZEL conduce la creșterea schimburilor și specializarea în producție, care au drept consecință prosperitatea colectivității respective. Această situație este ilustrată prin modelul Heckscher-Ohlin<sup>1</sup>

Profesorul canadian Herbert G. Grubel apreciază<sup>2</sup> că, din păcate, crearea ZEL atrage după sine efecte care conduc la modificarea modelului amintit.

Reducerea barierei vamale conduce de regulă la investiții în zona liberă, dar și la costuri de producție suplimentare datorită distanțelor față de piețele de aprovizionare și desfacere. Crearea ZEL este în general un factor de prosperitate și redresare economică regională, prin efectele dinamice și pozitive pe care le antrenează pe plan economic și social.

Unii analiști au observat că ZEL tind să atragă activități industriale ce necesită utilizarea intensivă a resurselor umane numai pentru anumite operațiuni (de exemplu: montarea de piese și subansamble), ceea ce nu contribuie la întărirea legăturilor intersectoriale, element indispensabil oricărei industrializări eficiente; deci ZEL nu constituie decât un element puțin semnificativ pentru politica de industrializare. Pentru țările mici, în dezvoltare, în care piața internă este foarte redusă pentru a alimenta o industrie integrată și diversificată, considerentul major al creării ZEL ar putea fi numărul mai mare de locuri de muncă.

Accesul liber al mărfurilor în ZEL permite atragerea de investiții de capital străin, datorită facilităților respective acordate. Organizarea ZEL are la bază legi și diferite alte acte normative ce stabilesc regulile de înființare, conducere, precum și modul de comunicare cu interiorul și exteriorul țării care le realizează. Pe baza acestor acte juridice este permis accesul mărfurilor în regim vamal liberalizat și fără restricții de cantitate, cu condiția ca acestea să nu fie prohibite conform legislației țării respective. Mărfurile sunt introduse în interiorul unei ZEL cu scopul prelucrării lor, din care să rezulte alte mărfuri pentru export sau cu scopul reexportului.

În general, mărfurile intrate într-o ZEL sunt supuse unor activități de: transbordare, transformare, fabricare, tratare, calibrare, administrare, cântărire, sortare, depozitare, ambalare, marcarea, stocare, etichetare, expediere etc. De obicei, mărfurile pot fi depozitate pe timp nelimitat sau pe timp de 12 luni (produsele alimentare) și 18 luni (produsele nealimentare).

ZEL sunt amplasate pe suprafețe de teren care aparțin statului respectiv sau au fost expropriate legal, limitate de frontiere naturale sau artificiale, situate în imediata apropiere a unei căi de transport (nod de cale ferată, port fluvial sau maritim, aeroport) și prin care se tranzitează un volum

---

<sup>1</sup> www.ase.ro

<sup>2</sup> Grubel Herbert G., "Towards a theory of Free Economic Zones", Ed. Speciales, Madrid, 2000.

mare de mărfuri. Pe glob, distanța medie<sup>3</sup> de ZEL față de centrul capitalei statului respectiv sau față de aeroportul cel mai apropiat este de 9-11 km.

Totodată, se impune precizarea clară a particularităților ZEL: secretul operațiunilor bancare și financiare; societățile(bancare, financiare, maritime, de asigurări, comerciale etc.) care o desăvârșesc; cheltuielile financiare necesare pentru realizarea infrastructurii specifice.

Pe baza unui sondaj efectuat<sup>4</sup> într-un număr de ZEL ale planetei, rezultă că decizia firmelor de o investiție în ZEL este influențată în cea mai mare parte de următorii factori: stabilitatea politică, economică și monetară; infrastructura zonei; resursele umane disponibile și ieftine; stimulentele și concesiile acordate de organizatorii zonei.

Firmele străine acordă o importanță mai mică următoarelor aspecte: capacitatea de absorbție a țării gazdă; posibilitatea pregătirii resurselor umane în țara gazdă; experiența locală în domeniul tehnologiilor de vârf; asistența acordată de țara gazdă la elaborarea studiilor de fezabilitate; asistența guvernului la alegerea partenerilor din societățile mixte.

La constituirea unei ZEL, țara gazdă face diverse investiții, a căror valoare nu poate fi recuperată în timp scurt. Profitul firmelor străine este, de cele mai multe ori, repatriat și nu reinvestit local. Încasările din export ale țării gazdă reprezintă în majoritatea ZEL 20-40% din valoarea totală a exporturilor acestora. Rezultă că o mare parte din valoarea exporturilor ZEL se transferă în afară. Ponderele importurilor în desfășurarea activităților ZEL este variabilă și depinde de gradul de integrare a ZEL în economia națională respectivă, uneori putând ajunge până la 30% din totalul cheltuielilor inițiale de constituire.

Din partea care rămâne economiei locale, majoritatea de 70% reprezintă valoarea salariilor primite de personalul local<sup>5</sup> și până la 25% taxe plătite de firmele străine pentru teren, clădiri, servicii, taxe favorizante pentru investitori. Veniturile provenite din intrări de mărfuri de proveniență locală sunt în general foarte mici.

Ponderea câștigului net al țării gazdă în valoarea exporturilor nu depășește în medie 25%. Contribuția veniturilor țării gazdă în exporturile unei ZEL este în medie 1-2%, adică extrem de modestă. Determinarea venitului net în valută rezultat din funcționarea ZEL trebuie să ia în considerare, în afară de cheltuielile de promovare și valoarea subvențiilor și stimulentele financiare și fiscale oferite.

Luarea în considerare a intereselor economice ale țării gazdă este cu atât mai greu de realizat, cu cât ZEL evoluează rareori conform planului stabilit inițial. Succesul lor constă nu atât în potențialul inițial, cât și în flexibilitatea funcționării lor ulterioare și în realizarea unei competitivități ridicate comparativ cu alte zone.

Este posibil ca avantajele reale ale zonei să nu corespundă cu cele prevăzute. Un exemplu ar fi cel legat de ocuparea resurselor umane și reducerea astfel a șomajului care poate să fie nesemnificativă pe ansamblul țării gazdă. Un alt exemplu este marcat de performanța exportului net al zonei și nu de cea a exportului total care depinde de compatibilitatea între necesitățile zonei și posibilitățile țării gazdă de a oferi mărfuri pentru prelucrare.

Riscul și incertitudinea<sup>6</sup> în funcționarea ZEL sunt de regulă mai mari decât în cazul proiectelor convenționale de dezvoltare industrială. Riscul în acest caz își are originea în lipsa posibilităților de control al deciziilor firmelor străine, în interdependența între zonă și mediul extern ce poate modifica condițiile inițiale. Riscul este sporit și de concurența dintre companiile transnaționale, de ritmul accelerat al progresului tehnic, de fluctuațiile monetare, de schimbările de tendință în comerțul internațional cu mărfuri și servicii și în orientarea investițiilor. Din toate aceste puncte de vedere, ZEL este bine să fie considerată, încă din faza de proiect, ca o formă tranzitorie și complementară de dezvoltare și nu ca scop în sine.

După experiența în timp și spațiu realizată în ZEL, cel mai important avantaj al activităților desfășurate constă în scutirea de impozit pe venitul obținut din operațiunile desfășurate în interiorul ZEL. Perioada minimă este de 5 ani, iar cea maximă de 20 de ani, pentru care se acordă scutiri de impozit. Se mai practică reducerile asupra impozitului pe venit, reducerea totală sau parțială de la

<sup>3</sup> xxx, "Legislation des zones libres", Ed. France, Paris, 2002.

<sup>4</sup> Banca Mondială, Studiu asupra ZEL, New York, 2000.

<sup>5</sup> Toma Costel, Suciu Gică, Zone libere: principii și practică, Ed. ALMA, București, 1999.

<sup>6</sup> Beauchamp Andre, Zonele libere, Ed. Montevideo, 2001.

impozitare a beneficiilor reinvestite (de regulă, 5 ani), iar investitorii străini sunt scutiți de plata impozitului pe proprietate, a impozitului pe circulație etc.

Alte avantaje importante oferite de ZEL constau în: importul de mărfuri cu scutire de taxă vamală; anularea controlului asupra prețului; angajarea liberă a forței de muncă; oferirea unor avantaje suplimentare privind mărirea chiriei solicitate, stabilirea termenelor de plată etc.

În unele zone<sup>7</sup>, pentru atragerea de capital străin nu se efectuează controlul asupra schimbului valutar, iar operațiunile valutare se realizează la cursurile pieței libere. Toate operațiunile de export – import, inclusiv cu producătorii naționali, se efectuează în valută liber convertibilă. Prestările legate de aprovizionarea cu apă și energie, transporturile, telecomunicațiile sunt efectuate pe bază de taxe mai avantajoase.

Eficiența economică a ZEL constă în creșteri valorice și în volum ale activităților economice, introducerea unor tehnologii moderne, dezvoltarea operațiunilor de import și export, producerea unor mărfuri în condiții mai avantajoase. ZEL permit formalități administrative reduse, costuri reduse pentru depozitare, absența contingentărilor la export și import, absența controlului asupra schimburilor valutare, precum și a unor imobilizări de capital în taxe vamale, repatrierea profiturilor.

Așezarea geografică este principalul factor care determină apariția și dezvoltarea unei ZEL. Panama și Hong Kong sunt exemple perfecte ale unei situații ideale pentru comoditatea transporturilor și comunicațiilor. Chiar și Elveția, care aproape în întregul e este o zonă liberă, deși nu are ieșire la mare, posedă în schimb mijloace de transport și comunicare excelente, terestre și aeriene. Avantajele economice rezultate din crearea ZEL<sup>8</sup> presupun cu necesitate o integrare treptată în programul de dezvoltare a economiei țării gazdă. Cele mai importante avantaje urmărite de economia locală prin crearea unei ZEL integrată în programul de dezvoltare al țării respective derivă din atragerea de capital străin, modernizarea economiei cu noi tehnologii, creșterea exporturilor și generarea de încasări în valută.

ZEL reprezintă un mijloc real de atragere a capitalurilor străine numai dacă legislația lor este permisivă și încurajează acest fapt. Concurența între țările gazdă pentru a atrage investitori străini în ZEL este puternică și există o tendință de a le asigura acestora tot mai multe stimulente fiscale și financiare. În ultimul timp se observă că oferirea de cât mai multe stimulente referitoare la reduceri de taxe ori la concesiile nu mai este foarte agreată; mai atrăgătoare pentru firmele străine este posibilitatea finanțării locale cu dobânzi moderate.

Activitatea ZEL se manifestă și în asigurarea unei cât mai mari autonomii administrative și absența birocrăției, considerată de investitori un obstacol serios în derularea operațiunilor. Avantajele și eficiența demonstrată de ZEL fac din acestea un factor propice de realizare a integrării economice. Interesele diferiților parteneri economici influențează însă produsul.

Studii de specialitate au demonstrat că în ultimii ani, contribuția investitorilor străini, în ZEL, la creșterea în valută a țării gazdă nu a fost semnificativă. Acest fapt se datorează lipsei de complexitate a industriilor abordate care nu necesită investirea unui capital important și care se bazează în cea mai mare parte pe procese de muncă intensivă.

În cea mai mare parte a ZEL s-a demonstrat că realizarea de legături cu economia țării gazdă este complexă și dificilă. În ultimii ani se manifestă tendința ca ZEL să constituie o enclavă de superioritate tehnologică față de economia țării gazdă. Un mijloc de contracarare a acestei tendințe negative, și deci de integrare a zonei în economia locală, este participarea națională și internațională prin intermediul societăților mixte (în prezent, pe plan mondial, circa o treime din ZEL sunt constituite ca societăți mixte).

Analizând funcționarea ZEL, principalele dezavantaje constatate<sup>9</sup> sunt: funcționarea unor societăți care fac investiții mici în zonă, obținând în schimb o rată mare a profitului; posibilitatea introducerii unor produse nocive; protecția socială și salariul plătit sunt de regulă mai reduse decât în țara gazdă; riscul nerecuperării investițiilor efectuate de țara gazdă etc.

La nivel global, compatibilitatea dintre avantajele comerciale și financiare ale zonelor, cerințele obiective ale proceselor tehnologice din ramurile industriale implementate în interesele

<sup>7</sup> Constantinescu Vasile, Zonele libere europene, Ed. A.S.E., București, 1998.

<sup>8</sup> Caraiani, Gheorghe, Dezvoltarea zonelor libere, în "Tribuna economică", nr.33/1990.

<sup>9</sup> xxx, Integrarea economică, cap.VIII, Ed. Chișinău, 2001.

economice ale utilizatorilor interni și externi ai zonei conduc, de regulă, la un “optim de utilizare”<sup>10</sup>. La aceste elemente cu caracter general, se adaugă o serie de tendințe specifice ultimei perioade:

- a. Deplasarea interesului pentru ZEL din țările capitaliste dezvoltate, în special, pentru depășirea barierelor netarifare din comerțul internațional din cadrul acestui grup de țări.
- b. Accentuarea tendinței de diversificare a activității și de adaptare la cerințele pieței.
- c. Antrenarea într-o măsură mai mare, în special în zonele industriale libere, a firmelor specializate în cercetare-dezvoltare pentru promovarea tehnicii de vârf în producția de export.
- d. În materie de promovare a ZEL noi se remarcă efortul general spre atragerea pentru investițiile inițiale a unui număr restrâns de firme de primă mărime, care să “declanșeze” un efort de antrenare în rândul celorlalți investitori potențiali.
- e. În ultima perioadă, se observă o proliferare fără precedent a zonelor libere în diverse regiuni în curs de dezvoltare în scopul obținerii unor avantaje legate de exportul pe valută liber convertibilă, în cadrul eforturilor de lichidare a datoriei externe.

Evoluția conceptului de zonă liberă în timpul ultimilor 20 de ani este o bună ilustrare<sup>11</sup> a faptului cât de mult un instrument politic, pe măsură ce se dezvoltă, atrage după sine inovații terminologice de a descrie ceea ce devine tot mai mult structuri instituționale diverse.

- primă dezvoltare importantă a fost că privilegiile și avantajele zonei, în loc de a fi concentrate într-o regiune teritorială bine definită, au fost extinse în alte întreprinderi, locale sau deținute de străini, care funcționează în altă parte a țării. Aceste privilegii și avantaje au avut aceleași efecte pozitive asupra exporturilor sau creării de locuri de muncă în altă parte a țării, cum au avut loc la granițele zonei inițiale.
- a doua dezvoltare importantă a fost că un număr de zone libere, orientate spre prelucrarea pentru export, au achiziționat funcții de prelucrare din import (exemplu: zona liberă Manaus din Brazilia care în prezent operează aproape exclusiv pentru piața internă).
- a treia dezvoltare importantă a fost instalarea întreprinderilor interne în zonele libere (de exemplu: în India). Această evoluție este rezultatul necesității economice, de când un investitor local poate fi un bun înlocuitor pentru investitorul străin ezitant sau neatent. Este, de asemenea, rezultatul presiunilor politice, de când avantajele economice acordate investitorilor străini în zonă pot, în practică, să reprezinte o discriminare politică neacceptabilă contra întreprinderilor locale. Fiind date aceleași avantaje, aceasta ar putea să contribuie la fel de mult, dacă nu mai mult, la exporturi și la crearea de locuri de muncă.
- a patra dezvoltare (ca în China) a fost conceptul de zonă liberă ca un teritoriu larg, decât ca o mică enclavă industrială. Aceasta este bine exemplificat de termenul de zonă liberă specială, care a fost concepută inițial ca un teritoriu larg, extinzându-se în unele cazuri, la o provincie întregă (exemplu: zona Insulei Hainan) sau, în alte cazuri, la o țară întregă (exemplu: Sri Lanka și Mauritius).
- a cincea dezvoltare este evoluția ZEL spre o manufactură într-o zonă orientată spre servicii.

În concluzie, ZEL au fost fondate pentru a rezolva anumite probleme care s-au ridicat între economia gazdă și economia mondială. Totuși, o soluție ideală ar necesita o economie în care, chiar fără ZEL sau regulamente speciale, capitalul să circule liber. La o asemenea economie, însă, nu se ajunge peste noapte. Ca rezultat, ZEL vor rămâne unul din instrumentele principale de atragere a investițiilor străine, cu un nivel înalt de tehnologizare, cu un mic aranjament modern și cu rețele de desfacere extinse.

În România, pentru atragerea capitalului străin, au fost înființate mai multe zone libere (Sulina, Brăila, Curtici-Arad, Giurgiu, Constanța-Sud, Galați), care să ofere atât facilități de ordin legislativ, cât și avantajele unor amplasamente strategice, în imediata apropiere a căilor de navigație fluviială și maritimă și, mai nou, în apropierea căilor de transport aerian. Stimularea activității industriale și comerciale, prin crearea facilităților de zonă liberă este benefică economiei naționale, atât prin creșterea încasărilor valutare, cât și prin valorificarea superioară a principalului factor de producție abundent – forța de muncă – și atragerea unor echipamente industriale de înalt randament.

Zonele libere românești sunt un factor de emulație economică și socială, pentru că, pe lângă activitățile specifice, generează dezvoltarea unor servicii adiacente, legate de circulația capitalului financiar-bancar, servicii hoteliere, alimentație publică, consultanță etc, precum și dezvoltarea

<sup>10</sup> Caraiani Geheorghe, Zonele libere și paradisurile fiscale, Ed. Lumina Lex, București, 1999.

<sup>11</sup> [www.ronl.nl](http://www.ronl.nl) - Corporate Location – World Economic Zones: An Objective Study, iunie 1994.

întreprinderilor mici și mijlocii, care își desfășoară activitatea pe teritoriul lor. De asemenea, ZEL românești contribuie la dezvoltarea relațiilor externe ale țării noastre, a comerțului exterior, exportul și importul românesc cunoscând o evoluție deosebită în ultimii zece ani.

Însă, țara noastră, nici la ora actuală, nu are experiența necesară, în ceea ce privește zonele libere. Acest lucru este demonstrat de noua legislație în domeniu, care limitează facilitățile de natură fiscală, la recomandarea reprezentanților U.E. Pe lângă cauzele care frânează dezvoltarea ZEL la nivel mondial, în cazul României, au intervenit divergențele și contradicțiile în ceea ce privește aplicarea T.V.A. și a impozitului pe profit. Limitarea acestor facilități acordate firmelor care operează în zonele libere ar putea costa statul român miliarde de USD, materializate prin: rezilierea contractelor aflate în derulare; pierderea potențialilor investitori; pierderea oportunității de a testa noile metode de reglementare de către stat a dezvoltării economice și creării relațiilor de încredere cu comunitatea de business; dauna mare pentru încrederea oamenilor de afaceri în capacitatea administrării economice a Parlamentului și Guvernului, cauzată de noua legislație, care a încălcat garanțiile acordate; posibilitatea acordată țărilor concurente să înființeze ZEL pe teritoriile lor și să atragă foștii sau potențialii investitori ai țării noastre; numeroasele procese civile intentate statului de actualii investitori lezați de noua legislație.

Prin noua lege a T.V.A.-ului<sup>12</sup> și cea a impozitului pe profit<sup>13</sup>, care își doresc să accelereze procesul de aderare la U.E., nu se demonstrează decât că în aparatul nostru de stat există un colaps, și efectele care vor surveni nu vor fi decât negative: pierderea unor importante investiții, reducerea volumului exporturilor, creșterea deficitului comercial etc, ceea ce va face, practic, inutilă existența zonelor libere pe teritoriul României.

Rezumând, principala problemă actuală cu care se confruntă zonele libere românești, nu este impozitul pe profit sau T.V.A.-ul, ci instabilitatea și incoerența legislativului; faptul că un agent economic, care a investit în zona liberă o sumă considerabilă de USD, după foarte puțin timp de la realizarea investiției, poate fi pus în situația de a fi privat de toate facilitățile oferite de regimul de zonă liberă inițial, prin adoptarea unei legi care va anula, spre exemplu, și scutirea de taxe vamale. Astfel, pentru ZEL românești, aceasta este prima problemă care trebuie soluționată.

Atât pentru zonele libere românești, cât și pentru ZEL la nivel global, există un număr de factori care le vor modela caracterul în viitor: creșterea concurenței în ceea ce privește investițiile orientate spre export; scutirea timpului de răspuns între comanda și livrarea de la luni la săptămâni, în multe sectoare industriale; considerații legate de transferul de tehnologie și forța de muncă calificată și de dezvoltarea legăturilor între ZEL și economia locală; dorința extinderii bazei industriale în multe ZEL; dezvoltarea blocurilor economice regionale și promovarea comerțului interregional; creșterea importanței activității de servicii internaționale; nevoia imperioasă de a face disponibile facilitățile și beneficiile ZEL la scară națională; orientarea hotărâtă spre dezvoltarea ZEL în sectorul privat.

În concluzie, condițiile de succes ale actualelor și viitoarelor ZEL sunt: o legislație fermă în domeniu; un sprijin eficient din partea Guvernului țării; planificarea și conducerea bună; plasarea bună în raport cu facilitățile de transport și comunicații; menținerea facilităților fiscale și vamale.

#### **Bibliografie**

- [1] Beauchamp Andre, *Zonele libere*, Ed. Montevideo, 2001.
- [2] Caraiani, Gheorghe, *Dezvoltarea zonelor libere*, în "Tribuna economică", nr.33/1990.
- [3] Caraiani Geheorghe, *Zonele libere și paradisurile fiscale*, Ed. Lumina Lex, București, 1999.
- [4] Constantinescu Vasile, *Zonele libere europene*, Ed. A.S.E., București, 1998.
- [5] Grubel Herbert G., *Towards a theory of Free Economic Zones*, Ed. Speciales, Madrid, 2000.
- [6] Toma Costel, Suciuc Gică, *Zone libere: principii și practică*, Ed. ALMA, București, 1999.
- [7] Banca Mondială, *Studiu asupra ZEL*, New York, 2000.
- [8] xxx, *Integrarea economică*, cap.VIII, Ed. Chișinău, 2001.
- [9] xxx, *Legislation des zones libres*, Ed. France, Paris, 2002.
- [10] Legea nr.345 din 1 iunie 2002, privind T.V.A., publicată în M.O. nr.371 din 1 iunie 2002.
- [11] Legea nr.414 din 26 iunie 2002, privind impozitul pe profit, publicată în M.O. nr.456 din 27 iulie 2002.
- [12] [www.ase.ro](http://www.ase.ro)
- [13] [www.ronl.nl](http://www.ronl.nl) - Corporate Location – *World Economic Zones: An Objective Study*, June 1994.

<sup>12</sup> Legea nr.345 din 1 iunie 2002, privind T.V.A., publicată în M.O. nr.371 din 1 iunie 2002

<sup>13</sup> Legea nr.414 din 26 iunie 2002, privind impozitul pe profit, publicată în M.O. nr.456 din 27 iulie 2002.